

Las intervenciones internacionales: ¿cuándo derecho, cuándo obligación?

Un diálogo entre David Chandler y Daniele Archibugi

*En los últimos quince años la comunidad internacional ha sido acusada por recurrir demasiado fácilmente al uso de la fuerza en algunos países como Irak, Afganistán o Kosovo. Al mismo tiempo, también se le ha criticado no intervenir o hacerlo demasiado tarde ante graves crisis como la de Ruanda, Bosnia y actualmente Sudán. La legitimidad del uso de la fuerza sigue constituyendo uno de los principales debates del sistema internacional. David Chandler, profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Westminster (Reino Unido), y Daniele Archibugi, director en el Consejo Nacional de Investigaciones Italiano (Roma) y profesor en Birkbeck College (Universidad de Londres), debaten sobre el uso de la fuerza y sobre cómo se ha desarrollado la teoría y la práctica de las guerras y de las intervenciones humanitarias, así como sobre la responsabilidad internacional de los estados en el último tiempo.**

Nieves Zúñiga: La idea de que la fuerza puede ser usada en legítima defensa ha sido tradicionalmente aceptada por el derecho internacional. ¿Cómo se ha expandido este concepto en los últimos años?

David Chandler: Yo creo que la principal forma en la que ha sido ampliado es en no verlo más como un derecho universal. Algunas potencias, como la autoelegida “coalición de los países dispuestos” (*coalitions of the willing*) liderada por EEUU, han defendido que tienen un derecho a la autodefensa que otros países no necesariamente tienen. Esto ha conducido al concepto de legítima defensa a una nueva era, en la que su definición la determina quién toma las decisiones y cuáles son sus repercusiones. Ya no es algo que determina Naciones Unidas, limitado al concepto de amenaza, sino que ha sido desarrollado de manera mucho más amplia. No simplemente en términos de la voluntad de usar la fuerza, sino también con la idea de que para algunos países es

Nieves Zúñiga García-Falces es investigadora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) y redactora jefa de *Papeles de Cuestiones Internacionales*

* La autora agradece a Leandro Nagore la revisión de la traducción de este texto.

legítimo el uso de la fuerza para defenderse y para otros no. Nadie defiende que India o Pakistán tienen el derecho de autodefensa o de realizar ataques preventivos contra amenazas potenciales. Nadie argumenta a favor de una mayor ampliación del derecho de autodefensa. Esta definición está más allá de cualquier marco formal del derecho internacional.

D. A.: Una entidad política débil como la palestina puede tener el derecho legal a autodefenderse, pero esto no le sirve de mucho pues no dispone de los instrumentos para hacer efectivo ese derecho

Daniele Archibugi: La legitimidad de la autodefensa es uno de los problemas del sistema internacional, pero no el único. Otro problema igual de importante es la eficacia del derecho de autodefensa. Incluso aunque la Carta de Naciones Unidas y el derecho internacional garantizan el derecho a la autodefensa para casi todo el mundo, el verdadero problema es que algunos países son capaces de defenderse a sí mismos, mientras que otros no pueden hacerlo. Por ejemplo, una entidad política débil como la palestina puede tener el derecho legal a autodefenderse, pero esto no le sirve de mucho pues no dispone de los instrumentos para hacer efectivo ese derecho. El sistema internacional debe evolucionar de una situación en la que los actores fuertes tienen y pueden ejercer su derecho a la autodefensa a un sistema de seguridad colectiva que haga de la autodefensa algo útil para todos los actores, incluidos los débiles. A su vez, esto requiere que la autodefensa sea garantizada por las instituciones y las organizaciones internacionales. Esto irá en el interés de los más débiles, más que en el de los más fuertes.

D. Ch.: Pero, ¿quién daría a los Estados débiles más derechos? En un momento en el que las relaciones internacionales son mucho más jerárquicas que antes, ¿cómo sería posible resucitar un orden constitucional y de derechos semejante al de la Carta de Naciones Unidas durante la Guerra Fría?

D. A.: David ha tocado uno de los puntos en los que estamos en desacuerdo. ¿Debemos entender el marco legal como algo para el interés de los fuertes o algo para el interés de los débiles? Supongamos que es posible hoy deshacerse de Naciones Unidas y de las normas existentes de derecho internacional. ¿Esto sería en beneficio de los débiles o de los fuertes? Yo creo que los débiles tendrían más que perder, porque si se vuelve al estado de la naturaleza los fuertes no tendrían ninguna restricción legal respecto a su uso de la fuerza.

D. Ch.: Eso es verdad, pero lo que plantea Daniele es puro idealismo. No es cierto que durante la Guerra Fría ni con la Carta de la ONU fuera el derecho internacional el que impedía que los países aplicasen la legítima defensa, o que mantuviesen un periodo de supues-

ta paz. Se trataba, mas bien, de un equilibrio de poder en el que las intervenciones en otros países o violaciones a la soberanía hacían correr el riesgo de un conflicto entre superpotencias. Era el equilibrio de poder entre EEUU y la Unión Soviética el que ayudaba a proteger la independencia y la soberanía de los países más pequeños. Esto supone una percepción de la ley independientemente de las relaciones sociales y de la realidad. Argumentar que el derecho internacional por sí mismo podría resolver los problemas sería una tapadera legal para el intervencionismo. Como hemos visto en las discusiones sobre modificar el derecho internacional, son las grandes potencias las que reclaman las reformas y no los países pequeños. Por eso, pienso que este planteamiento idealista supone un verdadero peligro.

D. Ch.: Argumentar que el derecho internacional por sí mismo podría resolver los problemas sería una tapadera legal para el intervencionismo

D. A.: A veces parece que una vez hubo una época dorada, que era supuestamente cuando dos Estados tenían armas suficientes para destruirse a sí mismos y cualquier forma de vida en el planeta. Yo rebato la idea de que durante la Guerra Fría los países en desarrollo estaban mejor que ahora. Por el contrario, eran usados por EEUU y la Unión Soviética como armas en una estrategia de rivalidad internacional. A menudo, había guerras locales libradas con las armas, el dinero y los dictadores suministrados y apoyados por una de las dos superpotencias. Las guerras locales eran más frecuentes entonces que ahora, y más gente murió a causa de ello entonces que ahora.

Yo no digo que la situación haya mejorado mucho, sigue siendo muy pesimista, como solía serlo en el pasado. Y es bastante mala porque existe un poder hegemónico con demasiado poder y no hay otras fuerzas que lo contrarresten. Pero, ¿podemos volver a una situación en la que haya un Leonid Brezhnev capaz de hacer frente a la hegemonía estadounidense? En mi opinión, esto no es solo indeseable sino que es imposible. Lo que necesitamos es desarrollar mecanismos de equilibrio de poderes capaces de mitigar los abusos del poder estadounidense.

N. Z.: Siguiendo con EEUU, tras los atentados del 11-S el presidente Bush afirmó que la forma de luchar contra el terrorismo sería preventiva, y en esta lógica situó la guerra contra Irak. ¿La guerra preventiva puede ser considerada como un acto de autodefensa?

D. A.: Por supuesto que no. Las guerras preventivas no pueden ser vendidas como guerras defensivas. Ellas son y siempre han sido una forma de agresión prohibida por el derecho internacional y por las organizaciones internacionales. Desde que el mundo es dominado por Estados democráticos, es crucial que dichos Estados incorporen en sus Constituciones nacionales las normas internacionales de conducta existentes. Actualmente lo más importante en las relaciones internacionales es que en EEUU haya un gobierno que rechace completamente la legitimidad de las guerras preventivas.

D. Ch.: Resulta difícil moderar la hegemonía estadounidense a través de un marco ideal de derecho. En el periodo de redacción de la Carta de Naciones Unidas había una cierta claridad sobre qué significaba el derecho internacional y las guerras de agresión. Las guerras de agresión eran definidas como guerras no admitidas por el capítulo 7 de la Carta de Naciones Unidas (sobre acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión). Tu pregunta sobre si la guerra preventiva es una guerra de autodefensa o una guerra de agresión revela la naturaleza subjetiva de nuestro juicio, porque no hay un marco legal claro. Los problemas sobre la claridad del derecho internacional sobre este asunto comenzaron en los años noventa, cuando algunos defendían que las guerras preventivas eran necesarias: las guerras de intervención humanitaria. Una vez que se pusieron en entredicho las restricciones sobre las guerras preventivas, explotó la cuestión. La eliminación de un consenso compartido sobre lo que era la ley ha creado un marco en el que la hegemonía de EEUU puede ser promovida de un modo más directo y jerárquico.

D. A.: Las personas en peligro, tanto en la antigua Yugoslavia como en Ruanda, no han sido ayudadas en absoluto por las escépticas declaraciones de quienes defienden el dogma de la soberanía y de la no intervención

N. Z.: A pesar de la arquitectura del sistema internacional, existen de manera recurrente crisis internacionales con violaciones masivas de los derechos humanos y genocidios. Ante estas situaciones, ¿tienen los Estados más poderosos la obligación de intervenir para parar y prevenir estos genocidios?

D. A.: Los genocidios han continuado existiendo desde la II Guerra Mundial, y no parece que el final de la Guerra Fría haya supuesto ningún cambio significativo al respecto. Siempre que ha habido crisis humanitarias, la reacción de la comunidad internacional ha sido muy débil tanto en términos de prevención como de intervención. Las personas en peligro, tanto en la antigua Yugoslavia como en Ruanda, no han sido ayudadas en absoluto por las escépticas declaraciones de quienes defienden el dogma de la soberanía y de la no

intervención. Se debe hacer algo más efectivo: si hay un problema de crisis humanitaria, la sociedad internacional debe ser capaz de dar respuestas mediante la creación de instituciones responsables apropiadas. La otra alternativa es comportarse como la sociedad internacional lo hizo en la crisis de Ruanda en 1994, no haciendo nada mientras morían alrededor de 800.000 personas. Espero que hayamos aprendido la lección.

D. Ch.: En lugar de mirar los problemas de nuestros propios países, ¿por qué Occidente, los políticos occidentales y críticos teóricos liberales necesitan sentirse bien consigo mismos criticando a los gobiernos de otras partes del mundo?

D. Ch.: Tanto en Ruanda como en Bosnia la comunidad internacional estaba estrechamente involucrada desde el principio. La gente era consciente de que había una reforma internacional del proceso de gobierno que creaba inestabilidad. Había además una guerra que se estaba llevando a cabo: una invasión desde Uganda apoyada por EEUU y Gran Bretaña. Una de las razones de la falta de voluntad para intervenir fue que la comunidad internacional ya estaba involucrada. Pensar que el genocidio se declaró de la nada es tan ridículo como la idea de que el genocidio en Bosnia también se produjo de la nada, sin intervención internacional, ignorando la participación internacional en la división de Yugoslavia, el reconocimiento de la separación de las repúblicas y el socavamiento de los derechos del estado federal para defender sus fronteras.

A menos que miremos a quién pedimos que intervenga, cómo se establece la responsabilidad (o no) de la intervención, la discusión es puramente idealista, un mundo de fantasía en el que los buenos vienen en sus caballos blancos a salvar a los pueblos demasiado estúpidos o demasiado incivilizados para resolver sus propios problemas. Yo creo que formular la discusión en estos términos no tiene que ver con la realidad de las relaciones internacionales. Resulta extraño que en un mundo en el que hay una crisis de las estructuras tradicionales de las relaciones internacionales y un socavamiento de los derechos de los Estados pequeños, todo gire en torno a descubrir el salvajismo o la ausencia de la legitimidad política de los Estados más pequeños en otras partes del planeta. En lugar de mirar los problemas de nuestros propios países, ¿por qué Occidente, los políticos occidentales y críticos teóricos liberales necesitan sentirse bien consigo mismos criticando a los gobiernos de otras partes del mundo?

D. A.: Por supuesto, cualquier hecho histórico es precedido por una larga serie de acontecimientos, en la que es muy probable que los actores hayan sido conducidos por sus intereses y, ciertamente, Occidente tiene un largo pasado de brutalidades. Pero parece igual-

mente una caricatura presentar la historia del mundo como idílica, con pueblos viviendo en paz y armonía hasta que “el estúpido hombre blanco” empieza a implicarse. Por supuesto, el hombre blanco es a menudo tan estúpido como cualquier otro hombre. Parte de esa estupidez se manifiesta en los estallidos periódicos de asesinatos masivos. Cuando estos ocurren, instituciones adecuadas deberían llevar a cabo una intervención humanitaria. Hasta ahora, las democracias occidentales tienen un historial muy malo en realizar este tipo de intervenciones. En su exhaustiva revisión de los casos históricos, Nicholas Wheeler destaca tres casos exitosos de intervenciones humanitarias: India en Pakistán (este) en 1971, Tanzania en Uganda en 1979 y Vietnam en Camboya en 1979. Ninguna de ellas fue llevada a cabo por democracias occidentales. Esto indica que sería más adecuado crear instituciones multilaterales con la participación de democracias occidentales, pero no dominadas por ellas.

D. Ch.: Estos tres casos han podido tener resultados positivos desde un punto de vista humanitario, pero también han sido conducidos por intereses nacionales. La idea de que debemos formalizar un derecho o una obligación de intervenir cuando no hay intereses nacionales y sólo porque los Estados tienen el poder de intervenir, que estos tienen el derecho o el deber de intervenir en asuntos de otros países cuando no tienen un interés en la estabilidad o en el futuro de esa región, deja la cuestión en manos de la suerte. Los gobiernos pueden apelar a la opinión pública y decir que están haciendo algo para salvar a los pobres e incivilizados ruandeses, bosnios o sudaneses de Darfur, pero sabemos que estas políticas están más bien motivadas por la imagen de ellos mismos más que por un interés real. Creo que hay un problema en dar derechos: se ha discutido el hecho de que no haya un derecho universal para intervenir o que Estados tengan el derecho de intervenir para impedir la pena de muerte en EEUU. Este supuesto derecho u obligación es una responsabilidad muy peligrosa que asumen las principales potencias porque es narcisista y no atiende al resultado.

Lo mismo sucede con respecto a las políticas en relación a África y a los países no occidentales basadas en discursos de reducción de la pobreza y de políticas éticas, pero que realmente sirven para crear una imagen de Occidente como generoso poseedor de una política de valores y para formar una identidad propia, que le dé un sentido propio de utilidad para la UE y la ONU. La disociación entre los que hacen las políticas y las personas en el terreno cuyas vidas están afectadas inevitablemente conllevará problemas. La idea de que sólo los extranjeros que intervienen pueden resolver los problemas es una locura. En nuestras políticas nacionales nadie le pide a un gobierno que intervenga para resolver los problemas de abuso infantil, violencia callejera o la mejora de la educación. La fantasía de que un poder externo puede resolver todos los problemas por arte de magia sólo existe en la esfera internacional. Si pensáramos en esto en un sentido más político, nos daríamos cuenta de que estos gobiernos ni siquiera son capaces de resolver sus propios problemas internos. Esto debe hacernos pensar dos veces antes de dar a estos gobiernos más derechos y mandatos para intervenir en otros lugares del mundo.

N. Z.: Entonces, ¿cuál es el papel de la ayuda al desarrollo dada por los países desarrollados?

D. A.: Por lo que ha dicho David, la conclusión política más simple es que la ayuda al desarrollo debe ser cancelada. Parece no haber ninguna razón por la que los países occidentales deban dar dinero a los países en desarrollo: es narcisista. El problema de este enfoque es que mira más a las motivaciones que a los impactos. Cualquier acción debida a un interés propio o a mejorar la imagen está bien. No espero de los seres humanos que sean actores completamente altruistas. Incluso si no lo son, el resultado puede ser a veces positivo, por lo que la ayuda al desarrollo no sólo no debe ser eliminada sino que debería aumentarse. El grueso del presupuesto gastado por cualquier gobierno es para propósitos domésticos. Una parte minoritaria del dinero –0,1% EEUU y 0,3% la Unión Europea– se destina a la ayuda al desarrollo. Queda claro que la parte rica del mundo no hace mucho. No es cierto que los países ricos estén especialmente preocupados por lo que pasa fuera; de hecho están principalmente interesados en lo que deben hacer en casa. ¿La pequeña responsabilidad hacia el nivel internacional debería aumentarse o interrumpirse? No debemos olvidar que en el siglo XX, el 75% de las personas que murieron por violencia política fue por violencia política interna, y el 25% por conflictos internacionales. Entonces, yo diría que todavía hay un problema en cómo manejar el poder de los gobiernos para defender su propio pueblo. Esto implica a todos los países, no sólo a los que están en desarrollo; por ejemplo, la Alemania nazi y la Unión Soviética no eran países en desarrollo cuando tuvieron lugar los genocidios.

D. Ch.: Existe la idea de que hay una solución perfecta, y lo único que tenemos que hacer es deshacernos de la política porque el pueblo es capaz de hacer gobiernos responsables y resolver todos los problemas, ya que tiene todas las respuestas. El problema es que el “nosotros” implicado en realidad no existe. Y, actualmente, hay algunos problemas políticos en términos, incluso, de hacer que nuestros gobiernos rindan cuentas a nivel nacional, y mucho más a nivel internacional. Daniele confunde narcisismo con autointerés. La intervención internacional hoy es muy diferente a como era en la Guerra Fría –como un reparto imperialista de recursos o una invasión de Kosovo por los oleoductos o deseando una mayor regulación e intervención en África para explotar los recursos naturales–; creo que queda muy poco de esa anticuada forma de diseño y planificación coherente para regular el control, por lo que en realidad no se reduce a un asunto de autointerés. Si lo fuera, podría dar resultados semi racionales. Estas políticas para África y para otros asuntos internacionales, como el medioambiente, son mucho más narcisistas. Hay gobiernos que intentan evadirse de sus deberes nacionales argumentando que el verdadero problema es el medioambiente.

En relación al interés de los gobiernos en los asuntos nacionales, si se mira la cobertura mediática se podrá ver que la esfera internacional, ya sea en EEUU, Europa o cualquier

otro sitio, ha dominado la prensa a lo largo de por lo menos la última década. En Gran Bretaña, en el único asunto en el que Tony Blair y Gordon Brown tienen credibilidad es respecto a África. Tony Blair lidera la Comisión para África; Gordon Brown no ha logrado una gran reputación por la economía británica o el presupuesto, pero sermonea a los gobiernos africanos sobre la corrupción. Eso no significa que se haya gastado mucho dinero en la esfera internacional, y eso es lo que quiero decir sobre narcisismo. Es pura retórica; se trata de presentarse como un buen gobierno ante los otros países, ya sea de Europa del Este, Asia o África, donde existen gobiernos malos. Hay constantes declaraciones condenando a otros países, y bastante a menudo una falta de voluntad por comprometerse a hacer algo porque siempre se puede acusar a EEUU o a alguien más. La ayuda, en realidad, no se preocupa de los problemas económicos de los Estados africanos y del desarrollo de sus economías e industrias. No es posible que la ayuda al desarrollo pueda ser una solución a estos problemas más amplios.

D. A.: ¿Estás diciendo que debería suprimirse la ayuda al desarrollo?

D. Ch.: Lo que estoy diciendo es que la ayuda al desarrollo no ha demostrado ser efectiva. La gente piensa que la ayuda, a menudo, no ha generado un marco de desarrollo sostenible ni coherente, y que, si políticas económicas serias se preocuparan realmente del desarrollo de África, tendrían un enfoque completamente diferente. Esperar que los gobiernos internacionales asistan racionalmente a otros países es tan ridículo como esperar que desarrollen racionalmente sus políticas nacionales. Es muy difícil para los gobiernos diseñar una estrategia clara porque existe una crisis política al interior de Occidente. Por esta razón, los gobiernos quieren desviar su foco de atención al exterior.

Atendiendo a las nuevas relaciones entre las instituciones occidentales y, particularmente, los Estados africanos es posible darse cuenta de que el problema con la ayuda y la reducción de la deuda es que están vinculadas a compromisos respecto de formas de gobierno, soberanía africana e independencia. La reducción de la deuda es específicamente gestionada a través de nuevas estructuras de internacionalización de los Estados africanos, en las que las instituciones occidentales dictan a los gobiernos africanos dónde gastar el dinero y cómo manejar sus gobiernos. El problema no tiene nada que ver con dar dinero a los países africanos: está en las condiciones políticas con las que este dinero se da. Su principal consecuencia no ha sido la reducción de la pobreza, el desarrollo de África o el aumento de la independencia africana. Por el contrario, ha supuesto la pérdida de la autonomía política de África. Entonces, a pesar de la retórica del empoderamiento y del fortalecimiento de las capacidades, etc., yo sostengo que los nuevos mecanismos de regulación deberían ser rechazados. Y esto no es una crítica al hecho de dar dinero, es una crítica al nuevo entorno elitista y condescendiente, en el que los donantes de ayuda creen que pueden manejar las economías y sociedades africanas mejor que los propios africanos.

N. Z.: Está claro que en la actualidad el sistema internacional des-
cansa en una serie de relaciones de dependencia injustas para muchos.
Pero, ¿cómo se podría lograr un sistema internacional más justo?

D. A.: El problema es que estamos todavía en la infancia de una sociedad
internacional en la que hay unas pocas potencias que tienen demasiado
poder, principalmente EEUU, y en la que debemos encontrar una manera
para amaestrarlo. La buena noticia es que parte de Occidente tiene alguna
forma de gobierno democrático responsable y la mala noticia es que la res-
ponsabilidad es aplicada a nivel interno pero no a nivel internacional. Por esa
razón, si queremos tener una sociedad internacional más justa, necesitamos
expandir al nivel internacional los mecanismos de equilibrio de poderes que
han sido creados de manera exitosa en algunos países. A veces puede funcio-
nar, por ejemplo cuando la Corte Suprema de EEUU decidió que la prisión
de Guantánamo es ilegal. Y esa es la forma en la que la sociedad internacio-
nal puede construirse. Si los argumentos de David se aplicaran hace uno o
dos siglos, se diría que la democracia es imposible, narcisista y una manera
de desviar la atención hacia otras cosas. Pero, incluso siendo teatrera y nar-
cista, la democracia ha hecho por controlar el poder mucho más que otros
régimenes políticos. Ahora habría que hacer lo mismo a nivel internacional.

D. Ch.: La idea de la democracia mundial y de aplacar a EEUU es un
punto de vista altamente elitista de cómo manejar los asuntos internacionales.
Aunque Daniele, al igual que gobiernos occidentales e instituciones interna-
cionales, habla sobre la democracia y su importancia, se puede observar que
bajo el excelente plan que señala, falta el pueblo: en realidad se está argu-
mentando que los Estados europeos deberían jugar un rol importante en la
sociedad internacional como contrapeso a EEUU, como si los europeos
pudieran ser imperialistas e intervencionistas buenos y difundir la democracia
o mejores relaciones comerciales que EEUU. Esta visión de cómo domar a
EEUU consiste en que la élite europea adopte un papel más agresivo e inter-
vencionista para servir como contrapeso.

N. Z.: Entonces, ¿qué papel debe jugar Europa en este escenario?

D. Ch.: La idea de los buenos europeos *versus* los malos estadouniden-
ses es una vanidad europea. Si miramos las políticas seguidas por la UE, por
ejemplo en la ampliación a la Europa del Este, se puede ver que la interna-
cionalización de las estructuras de esos Estados y la imposición de 80.000

D. Ch.:
La UE no
promueve
la
democracia
más que
EEUU

páginas de acervo comunitario socava la soberanía de esos países. La UE no promueve la democracia más que EEUU. Y el argumento de que la UE, de alguna manera, prefiere un capitalismo mejor o que es más ética y moral, es creer al pie de la letra la maquinaria de relaciones públicas y los comunicados de prensa de la UE. Aunque es cierto que la UE es más que un solo Estado, eso no significa que sea una nueva constelación posnacional, como sostendría Habermas, o un actor posmoderno que no persigue ningún interés propio o poder en el mundo, como diría Robert Cooper. Es muy peligroso hablar de domesticar el poder estadounidense de esta manera porque más que enfrentarse a los problemas políticos y a la capacidad del pueblo estadounidense para domar este poder, y a desafiar las políticas del gobierno, las políticas pasan inmediatamente a manos de otras élites. Cuanto más se mira a la denominada democracia cosmopolita, menos sustancia democrática se encuentra.

D. A.: Una sociedad democrática debe estar basada en pesos y contrapesos, y cuantos más mecanismos de equilibrio de poderes hay, mejor es. A veces los pesos y contrapesos provienen de jueces no elegidos y a veces del pueblo y, por supuesto, el pueblo estadounidense debe de hacer más de lo que ha hecho hasta ahora para domar su propio poder. La UE lo ha hecho mejor que EEUU respecto a la democratización de otros países. Tan pronto como la UE acepta un nuevo miembro, como ha ocurrido con la República Checa, Polonia o las repúblicas bálticas, inmediatamente este país pasa a tener los mismos derechos en el condominio europeo. Pronto estos países ostentarán la presidencia rotatoria de la UE por seis meses y tendrán representantes en el Parlamento Europeo. EEUU nunca ha hecho algo así. Si aplicamos este planteamiento, Irak y Afganistán, después de haber sido invadidos por los estadounidenses (y algunos países europeos) deberían de convertirse en los estados 51 y 52 de EEUU. Y, por supuesto, esto no va a pasar. Por tanto, yo veo una diferencia fundamental entre la forma en que EEUU trata condescendentemente a otros países, empujándoles a ser democráticos, y la manera de la UE.

En otras palabras, EEUU utiliza un poder mucho más directo, mientras que la UE, precisamente porque es una unión de Estados, utiliza *subpowers*. Quizá también tenga que ver con que tiene menos capacidad militar y con el hecho de que Europa es una organización cuyo poder está dividido entre diferentes gobiernos nacionales. En cualquier situación internacional, cuanto más poder se tenga, mejor. Y si la UE lograra ser una organización con poder suficiente para contrapesar a EEUU, sería de gran ayuda. Asimismo, sería bueno que existieran organizaciones regionales poderosas en América Latina y en África. En relación a la guerra en Irak, los estadounidenses dividieron a Europa. La mitad de los países europeos decidieron formar parte de la “coalición de países dispuestos” y la otra mitad decidió que no. Fue muy bueno que los gobiernos de dos de los países que participaron en esta coalición –España e Italia– fueron derrocados por las urnas tan pronto como fue posible.

La idea principal de la democracia cosmopolita es que no defendemos una estructura de poder *sobre* otros pueblos sino *con* otros pueblos. En cualquier propuesta de la democracia

cosmopolita siempre se parte de la idea de que las nuevas instituciones deben ser construidas por el trabajo conjunto de los diferentes pueblos. Y estas instituciones deberían representar más a los países en desarrollo que a los países occidentales por el simple hecho de que en los países en desarrollo vive más gente.

D. A.: Gran Bretaña y Francia han ido muchas veces a la guerra, pero la UE como tal no ha declarado ninguna guerra porque no tiene las instituciones para hacerlo

D. Ch.: Yo no creo que el poder estadounidense se ejerza siempre de manera más directa que el europeo. Es cierto que EEUU es una potencia militar mayor pero, en realidad, no ha utilizado su fuerza militar tan a menudo. La invasión de Kosovo fue apoyada por prácticamente todos los países europeos, y la guerra en Irak fue apoyada por algunos de ellos. Gran Bretaña es tan feliz de usar su fuerza militar como EEUU. Gran Bretaña ha ido a la guerra al menos tantas veces como EEUU. Pensemos también en las intervenciones francesas y en el rol de Italia en los Balcanes y en Europa del Este. El argumento de que la UE promueve la democracia en la UE y da a Europa una serie de oportunidades, no tiene ninguna evidencia empírica. En los acuerdos para entrar en la UE, los Estados de Europa del Este tienen voto cuando entran a formar parte de la institución, pero no pueden decidir no participar de alguna de las cláusulas expuestas por la UE, por lo que todo el proceso de negociación está en contra de Europa del Este. En los Balcanes, el representante especial de la UE tiene la función de ser el administrador de Bosnia. Y la UE ha estado encantada de dejar que el poder dictatorial –el representante de la UE– deje de lado los políticos e imponga leyes por decreto. Esto hace parecer a la ocupación estadounidense de Irak débil e insignificante.

La idea de que EEUU pueda ser acusado de dividir a los países europeos y crear incertidumbre sobre la política exterior ignora cómodamente los problemas de credibilidad de los gobiernos europeos, y cómo intentarán utilizar la baza de presentación a favor o en contra de la guerra como una forma de reivindicar credibilidad moral. El proceso de estar a favor o en contra de la guerra fue bastante arbitrario y no se puede simplemente acusar a EEUU por ello.

D. A.: Existen claras diferencias entre EEUU y Europa. Por supuesto, Gran Bretaña y Francia han ido muchas veces a la guerra, pero la UE como tal no ha declarado ninguna guerra porque no tiene las instituciones para hacerlo. La única vez que la UE autorizó el uso de la fuerza en la guerra de Kosovo fue a través de la OTAN. El hecho de que no exista un ejército de la UE implica que ésta pueda utilizar unos instrumentos pero no otros.

D. Ch.: Entonces, ¿debería haber un ejército de la UE?

D. A.: No.

D. Ch.: ¿Debería existir un ejército de Naciones Unidas?

D. A.: Sí, posiblemente.

D. Ch.: ¿Y por qué no un ejército de la UE?

D. A.: Porque no es necesario. La UE debería de usar su poder suave porque es mucho más eficaz que el poder duro.

D. Ch.: ¿Y por qué Naciones Unidas sí necesitaría un ejército?

D. A.: Porque en algunos casos de emergencias humanitarias se necesita intervenir con algunas fuerzas. Pero este ejército debería ser diferente de los otros: más bien debería ser una fuerza policial.

N. Z.: Una de las principales consecuencias políticas de la invasión de Irak fue la reducción de la credibilidad política de la ONU. Los neoconservadores estadounidenses afirman que la ONU está muerta porque no apoyó al poder hegemónico mundial. Por otro lado, otras opiniones sostienen que Naciones Unidas está acabada porque no evitó la invasión de Irak. ¿Tiene la ONU un papel que desempeñar en este siglo?

D. A.: Naciones Unidas está debilitada porque todavía no ha logrado hacer cumplir su Carta. El Consejo de Seguridad no aprobó la guerra en Irak, pero tampoco la condenó por la simple razón de que EEUU y el Reino Unido son miembros permanentes. La situación es pesimista y, precisamente por eso, la ONU todavía tiene un papel vital que jugar. Su rol aumentará si empiezan a funcionar activamente más fuerzas en el seno de la organización, que algunos países lleven lo público a la ONU de una manera más directa, y que sea más cercana a muchos de los movimientos globales que han sido activos recientemente en cuestiones internacionales. Todas estas acciones son para equilibrar los intentos de las grandes potencias de utilizar a la ONU como un instrumento para su política exterior. Los países en desarrollo han estado hasta ahora bastante divididos y no han conseguido influir tanto como hubieran debido. Los países europeos también están divididos y algunos de ellos tienen un interés en utilizar a la ONU de esta misma manera. De esta forma el *status quo* permanece.

Pero a pesar de todo esto, no creo que el mundo sea mejor sin la ONU. Naciones Unidas continúa siendo un foro donde todo se puede discutir de forma transparente. Y el hecho de que Colin Powell tuviera que ir primero al Consejo de Seguridad para presentar pruebas de las presuntas armas de destrucción masiva en Irak fue un triunfo para la ONU. En política internacional hubo un tiempo en el que Krushev y Kennedy o Nixon y Brezhnev lo decidían todo. Y, pasados unos meses, un país se posicionaría en el bando occidental; y un país en desarrollo lo haría del lado socialista. Había muchas guerras y muertos y no había ni transparencia ni rendición de cuentas. La gente en EEUU y en Europa no sabía qué hacer y ni siquiera podía oponerse a lo que decidían sus gobiernos porque todo era secreto. Ahora, por lo menos, hay un poco más de transparencia. Cuanto más consigamos utilizar y mejorar la maquinaria de la ONU para la política internacional, mejor irán las cosas.

D.Ch.: **La ONU juega un papel vital como cabeza de turco que puede ser acusada cuando las grandes declaraciones finalmente no consiguen nada**

D. Ch.: En el pasado la ONU era una organización política. Se preocupaba por los consensos políticos. En realidad no hacía nada a menos que tuviera los medios para ello, por lo que todas las cosas emocionantes ocurrían en habitaciones llenas de humo en las que se reunían los diplomáticos y hacían sus tratos, y en la asamblea de la ONU se obtenían acuerdos insignificantes. Hoy parece ocurrir lo contrario: todo pasa en público, en la asamblea. Parece peculiar para una organización política que se supone que está comprometida en tener un marco de construcción de consensos auténtico. Eso parece haber desaparecido de la ONU. Si cabe, la ONU actúa como una ONG, elaborando grandes declaraciones morales, o como plataforma para que otros hagan declaraciones morales sobre la pobreza, el sida, los derechos de las mujeres y el medioambiente; declaraciones que tienen muy poco que ver con la realidad o con lograr los recursos o voluntad política necesarios. La ONU juega un papel vital como cabeza de turco que puede ser acusado cuando estas grandes declaraciones finalmente no consiguen nada. La imagen de la ONU como un actor que da legitimidad política a procesos que ya no implican ningún marco de negociación auténtico, ni involucran la elaboración de políticas responsables, es algo muy peligroso. El papel de la ONU de legitimar esta pseudopolítica, en la que solo se hacen declaraciones y todo el mundo piensa que está bien, y que quizá en diez años veamos que nada ha cambiado y pensemos en quién es responsable de ello, es problemático porque ahora, más que nunca, necesitamos algún marco de responsabilidad política. Por lo menos en el pasado había un proceso político, y la ONU era un marco legal y político en el que los Estados soberanos asumían la responsabilidad de sus acciones. Hoy, corremos el peligro, de que la retórica se distancie del mundo real.

N. Z.: ¿Qué acciones se pueden tomar para aumentar los poderes y las funciones de Naciones Unidas?

D. Ch.: La ONU no tiene poder como organización independiente: es una asociación de Estados. Es un poco como intentar aumentar el poder de la Unión Europea. Si sus Estados miembros no tienen un consenso de acuerdo sobre las políticas a seguir, la UE no tendrá mucho poder en esa área particular. Quizá la pregunta es: ¿cómo podemos tener un orden internacional claro y estable? Yo creo que el problema es que la política internacional está cada vez más basada en declaraciones retóricas. No se está pidiendo la suficiente responsabilidad a los gobiernos y a las organizaciones internacionales. Por tanto, la única manera de refrenar el reino de fantasía internacional es exigiendo responsabilidades a los gobiernos nacionales y, lamentablemente, no hay soluciones fáciles para reanimar el proceso de reincentivar la implicación de las personas en la política. No hay atajos fáciles.

D. A.: Yo tengo ideas muy claras sobre qué se puede hacer para fortalecer a la ONU. En primer lugar, podríamos intentar tener al menos un embajador de la ONU elegido directamente por los ciudadanos de cada país. Éste no sería simplemente un embajador, sino que sería responsable ante el pueblo. Así, la gente sabría lo que hace la ONU gracias a campañas que presentarían las acciones de la organización, lo que posiblemente despertaría el interés por interactuar con lo que pasa en Nueva York. En segundo lugar, algunas personas, yo incluido, sugerimos crear una Asamblea del Pueblo en la ONU. El movimiento pacifista en Italia ya ha hecho algunas pruebas sobre este asunto. Invitamos a representantes de todo el mundo para que estuvieran presentes haciendo de oposición a los gobiernos. Este parlamento podría estar formado por alrededor de 600 personas, y la mayoría de los diputados vendrían de países en desarrollo. Posiblemente, aunque la ONU fuera un parlamento sin mucho poder, podría actuar como modelo para el público occidental para demostrar que la democracia no es algo que solo existe en Occidente. Occidente debería tener en cuenta lo que diga esta institución cuando tome decisiones que afecten a todos.

Uno de los problemas con las políticas exteriores de los países desarrollados, y que diferencia a Reagan y Bush Jr. y Kissinger y Bush Sr., es que piensan que tener sistemas democráticos a nivel interno les da legitimidad para hacer lo que quieran en política exterior. Creo que hacer las organizaciones internacionales más democráticas sería una buena manera para destruir las ideas retóricas que los presidentes estadounidenses y los políticos europeos presentan a sus ciudadanos: que como son democráticos, sus políticas exteriores también lo son. Eso, por supuesto, no es cierto.

D. Ch.: Resulta sorprendente que un adalid de la democracia la entienda en términos tan vacíos y formales. Los problemas de la democracia, la rendición de cuentas y el ruedo internacional no se van a resolver con más y diferentes elecciones. Lo que se necesitan son ideas

y alternativas políticas. Simplemente intentando organizar el juego de manera diferente y teniendo un embajador de la ONU que va a las escuelas o que la gente vote en elecciones, no se puede cambiar el equilibrio de poder o el equilibrio de relaciones sociales en el mundo, o incluso la percepción de la gente sobre qué es posible o cuáles son las alternativas más sensatas. Creo que es una extraña y peligrosa idea porque solo se acabaría dando más legitimidad a una institución que no lo merece porque seguiría siendo dependiente del consenso político entre sus Estados miembros. Y, peor todavía, teniendo en cuenta que un representante ante la ONU, elegido independientemente, no puede ni siquiera ser miembro del mismo partido político que el gobierno, esto haría que la ONU fuera todavía más un foro retórico sin capacidad para hacer política. La idea de que solo podemos resolver los problemas de política añadiendo diferentes elecciones es simplemente una respuesta burocrática.

D. A.: [Hacer las organizaciones internacionales más democráticas sería una buena manera para destruir las ideas retóricas que los presidentes estadounidenses y los políticos europeos presentan a sus ciudadanos: que como son democráticos, sus políticas exteriores también lo son](#)

D. A.: Todos los argumentos de David en contra de una Asamblea del Pueblo y de un embajador electo ante Naciones Unidas podrían ser aplicados a cualquier país. Y con el mismo argumento se diría que el primer ministro británico no debería ser elegido y que el parlamento en este país es inútil. Las dos situaciones son las mismas. No existe una clara relación entre institución formal y gobierno sustancial y, a menudo, las dos cosas van de la mano. De una manera imperfecta funcionó en el seno de los países porque logramos tener parlamentos y gobiernos elegidos. Los argumentos en contra de los parlamentos y gobiernos democráticos son precisamente los mismos que David ha mantenido respecto al nivel global. A pesar de estos argumentos, logramos tener democracia en algunos países. Avanzando con innovaciones en el nivel mundial, podríamos plantar algunas semillas que más adelante nos acercarán a la democracia global.

D. Ch.: ¿Cómo sería posible acercarnos a la democracia global? Si tomas tu proyecto seriamente, estarías diciendo que la soberanía estatal no sería relevante y esto crearía un super poder que podría anular los derechos de los Estados. Esto solo puede dar más derechos a la potencia: solo puede reforzar el *status quo*. El sistema internacional está compuesto de Estados. Porque no podemos vivir en un mundo de fantasía en el que todos compartimos los mismos intereses, donde no exista la política. Esas ideas son muy peligrosas.

D. A.: Las estructuras de poder no se destruyen entre ellas. En Italia existieron ciudades-estado en la Edad Media. Como Robert Putnam escribió en 1993, las ciudades-estado

eran muy eficaces hace cinco o seis siglos. Los gobiernos locales son todavía bastante eficaces a pesar de la existencia de gobiernos nacionales. El gobierno nacional no ha logrado destruir los buenos gobiernos de ciudades como Siena o Florencia, entre otros. Por tanto, añadir otra forma de gobierno no implica reducir las formas de gobierno existentes. Por el contrario, las fortalece porque les permite tratar asuntos que estaban fuera de sus competencias.

N. Z.: Antes de terminar, quiero preguntarles algo relacionado con EEUU. Este país es conocido por haber violado el derecho internacional pagando un precio muy bajo. ¿Qué instrumentos serían efectivos para imponer a este país las normas y el derecho internacionales?

D. Ch.: Desafortunadamente no hay ley sin poder y, a menos que tengamos un gobierno mundial capaz de imponer su ley a EEUU, parece poco probable que podamos hacer que EEUU se haga responsable, formalmente, de sus actos, o incluso hablar de la violación del derecho internacional. Este último no puede existir en un mundo unipolar y jerárquico. Un abogado puede decir que algo es en defensa propia y legal mientras que otro dirá que es ilegal porque el derecho internacional siempre ha dependido y ha reflejado las relaciones de poder. El peligro de intentar construir instituciones o nuevas leyes o normas para contener a EEUU es que probablemente triunfarán las relaciones de poder, lo que significará que al final se terminará legitimando el *statu quo*. Más que discutir sobre marcos legales formales y vacíos o un sistema de votación que pudiera ceñir a EEUU, debemos pensar en esto como un problema político, sobre qué argumentos políticos necesitamos para movilizar a la gente para apoyar ideas alternativas.

D. A.: La forma en la que contrarrestar la hegemonía estadounidense no requiere una única solución: debemos contemplar diversos aspectos. Sería bueno vincular a la sociedad estadounidense con la sociedad mundial. Los movimientos globales hacen un buen trabajo creando asociaciones. Necesitaríamos pensar también en la forma de institucionalizar este tipo de vínculos. Una asamblea mundial sería una buena forma porque el pueblo estadounidense también estaría representado en ella y ellos tendrían que explicar sus puntos de vista a sus colegas del resto del mundo. El poder judicial también tiene un papel que jugar. Por ejemplo, si los fallos de la Corte Internacional de Justicia fueran vinculantes, habría claramente un veredicto en contra de actos de invasión.

D. Ch.: ¿Y quién lo implementaría?

D. A.: Nadie

D. Ch.: ¿Cómo serían obligatorios?

D. A.: En política internacional estamos de acuerdo en que no queremos un gobierno mundial que sea más poderoso que cualquier Estado individual. Pero, aun y todo, deberíamos crear un marco de legitimidad porque la legitimidad es parte del poder. Para empezar, el presidente de EEUU debería explicar al pueblo estadounidense por qué tuvo un veredicto contrario a la invasión de Irak. No es mucho pero es mejor que nada.