

### *Hacia un nuevo paradigma*

Un aspecto significativo de la “doctrina Bush (h)” ha sido la definición de un conjunto de amenazas provenientes del régimen político y de una panoplia de respuestas para contrarrestarlas que no excluía, en ciertos casos, el uso de la fuerza armada, lo que representó un cuestionamiento al llamado paradigma “weshphaliano” de la Carta de las Naciones Unidas<sup>1</sup>. La Administración estadounidense mantuvo así una línea de continuidad con una tradición arraigada en el “wilsonismo”<sup>2</sup> y el moralismo de la política exterior de su país<sup>3</sup>, aunque las diversas contingencias históricas permitan un cuestionamiento sobre el altruismo de la aplicación de estas políticas en cada caso concreto, como se ha visto en las intervenciones para el cambio de régimen tanto durante la Guerra Fría como la post-Guerra Fría. A pesar de ello, el período de hegemonía estadounidense ha estado marcado por una exigencia de respeto por el sistema democrático y los derechos humanos mayor que en cualquier otra experiencia hegemónica en la historia de la Humanidad<sup>4</sup>.

La pregunta que tenemos que formularnos hoy parece ser: ¿Sobre qué nuevo paradigma se puede construir un derecho internacional pacífico, democrático y que garantice efectivamente el respeto y ejercicio de los derechos humanos, necesario para la construcción de una sociedad global abierta?. Ciertos elementos para esta reflexión pueden ser tomados de los dos últimos paradigmas (de la post Guerra Fría y de la doctrina Bush (h))<sup>5</sup>, pero es necesario un cambio copernicano en los fundamentos mismos del derecho internacional para la formulación del paradigma futuro. El sistema jurídico debe pasar de un sistema estatal que acepta o reconoce los derechos humanos a un sistema jurídico cuyo punto de partida son los individuos titulares de derechos y garantías que deciden libremente el establecimiento de un régimen político y de un Estado: se trata de pasar del paradigma weshphaliano de la Carta a un nuevo paradigma basado en que los derechos y garantías individuales son preexistentes y superiores al régimen político y al Estado<sup>6</sup>. Es decir, la construcción de un paradigma en el cual los

---

<sup>1</sup> “Como firmantes originarios de la Carta de la ONU, los Estados Unidos están comprometidos con las Naciones Unidas. Y demostramos ese compromiso trabajando para realizar los propósitos establecidos por la ONU, y dar sentido a sus ideales. Los documentos fundacionales de las Naciones Unidas y los documentos fundacionales de los Estados Unidos se basan en la misma tradición. Ambos afirman que los seres humanos no deben ser nunca reducidos a objetos de poder o comercio, porque su dignidad es inmanente. Ambos requieren –ambos reconocen una ley moral que está por encima de los hombres y las naciones, que debe ser defendida y hecha valer por hombres y naciones”. Bush, George W.: “President Bush Addresses United Nations General Assembly”, Office of the Press Secretary, September 23, 2003.

<sup>2</sup> “President Woodrow Wilson's War Message”, Brigham Young University Library, 2 April, 1917; “President Woodrow Wilson's Fourteen Points”, Brigham Young University Library, January 8, 1918.

<sup>3</sup> “El mundo tiene un claro interés en la difusión de los valores democráticos, porque las naciones libres y estables no alimentan ideologías de muerte. Ellas alientan la búsqueda pacífica de una vida mejor. Y hay signos esperanzadores de un deseo de libertad en el Medio Oriente”. Pauly & Lansford, Robert and Tom: “Strategic Preemption: US Foreign Policy and the Second Iraq War”, Ashgate 2005.

<sup>4</sup> Mandelbaum, Michael: “The ideas that conquered the World. Peace, democracy, and free markets in the twenty-first Century”, PublicAffairs, New York, 2003; “The case for Goliath. How America acts as the world's government in the 21st. Century”, PublicAffairs, New York, 2005.

<sup>5</sup> Bjola, Corneliu: “Legitimacy and the use of force: bridging the analytical - normative divide”, Review of International Studies, Num. 34, 2008.

<sup>6</sup> Como en la República Argentina las provincias son preexistentes al Estado. Es la base filosófica sobre la cual se construyó el sistema constitucional Americano.

---

derechos humanos no tengan sólo una base convencional y consuetudinaria sino también se conviertan en una norma no derogable (“*ius cogens*”)<sup>7</sup>.

En definitiva, se trata de la construcción de una ciudadanía mundial y de una visión cosmopolita<sup>8</sup> del sistema internacional que establezca un sistema jurídico de garantías recíprocas y efectivas de seguridad, que asegure los derechos individuales, el régimen democrático y sociedades abiertas y tolerantes con la diversidad.

La primera cuestión que debe dilucidarse es en qué consiste una democracia.

*¿Qué es una democracia?*

El desarrollo de instituciones basadas en el libre mercado y en los principios políticos democráticos y liberales, no significa que se deba adoptar un modelo occidental de sociedad libre, sino que cada país debe encontrar la forma que corresponda con sus peculiaridades<sup>9</sup>. Sobre los elementos esenciales que constituyen una democracia representativa existe un consenso extendido a nivel mundial, no sólo en las ciencias

---

<sup>7</sup> “Más allá de marcos convencionales estrictos, los derechos humanos se han transformado en normas consuetudinarias internacionales, a cuya observancia están obligados todos los Estados. Más aún, algunos de ellos, los denominados derechos intangibles no son suspendibles ni durante la vigencia de los estados de excepción y se imponen erga omnes en tanto que expresión del orden público internacional. Revisten el carácter de normas de *ius cogens*.” Pinto, Mónica: “No intervención y derechos humanos”, RJBA, 1989 - Tomo II-III, pág. 105. Para una disquisición sobre las fuentes de una norma semejante de derecho internacional véase D'Amato, Anthony: “Human rights as part of customary international law: a plea for change of paradigms”, Georgia Journal of International and Comparative Law, Vol. 25, 1995/1996.

<sup>8</sup> “Para los hombres, el estado de naturaleza no es un estado de paz sino de guerra, si no abierta, al menos siempre lista para desatarse. Es necesario, entonces, establecer una situación de paz, porque, para estar al abrigo de todo acto de hostilidad, no es suficiente que no se cometa uno; es necesario que un vecino garantice al otro su seguridad personal, la que no existe sino en un estado de derecho, sin la cual uno está en derecho de tratar al otro como enemigo, luego de haberle demandado inutilmente esa garantía». Kant, Immanuel: «*Idée d'une histoire universelle au point de vue cosmopolitique*», Bibliothèque de La Pléiade, Gallimard, Tomo 2, Paris, 1981, pág. 340; «*Projet de paix perpétuelle (1796)*», Bibliothèque de La Pléiade, Gallimard, Tomo 2, Paris, 1981 ; Etzioni, Amitai: “From empire to community”, Palgrave Macmillan, Washington, 2004.

<sup>9</sup> Así lo reconoció la Administración Bush (h): «*Al ver y alentar reformas en la región, somos conscientes que la modernización no es lo mismo que la occidentalización. Los gobiernos representativos en el Medio Oriente representarán sus propias culturas. No se parecerán, y no debieran ser, iguales a nosotros. Las naciones democráticas pueden ser monarquías constitucionales, repúblicas federales o sistemas parlamentarios*”. Bush, George W.: “Remarks at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy”, The White House, November 6, 2003. Sin embargo, consideró que existen ciertos principios esenciales: “*Hay, sin embargo, principios esenciales comunes a cada sociedad exitosa, en cada cultura. Las sociedades exitosas limitan el poder del Estado y el poder de los militares – para que los gobiernos respondan a la voluntad del pueblo y no a la voluntad de la elite. Las sociedades exitosas protegen la libertad con un Estado de derecho consistente e imparcial, en lugar de aplicar la ley selectivamente para castigar a los opositores políticos. Las sociedades exitosas permiten el espacio para sanas instituciones cívicas – para los partidos políticos, los sindicatos y los periódicos y medios de prensa independientes. Las sociedades exitosas garantizan la libertad religiosa – el derecho a servir y honrar a Dios sin temor a la persecución. Las sociedades exitosas privatizan sus economías, y aseguran los derechos de propiedad. Prohiben y castigan la corrupción oficial e invierten en la salud y educación de sus pueblos. Reconocen los derechos de la mujer. Y en lugar de dirigir el odio y el resentimiento hacia otros, las sociedades exitosas apelan a las esperanzas de su propio pueblo*”. Bush, George W.: “Remarks at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy”, The White House, November 6, 2003.

sociales sino también en una serie de instrumentos internacionales. En nuestra región, por ejemplo, la Carta Democrática Interamericana<sup>10</sup> de la OEA enumera:

*“el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”*<sup>11</sup>.

La Carta también reconoció como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia:

*“la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia”*.<sup>12</sup>

La realización de elecciones libres<sup>13</sup>, por lo tanto, es una condición necesaria pero no suficiente para afirmar que estamos en presencia de una democracia plena y consolidada, que se caracteriza por ser *“un régimen político en el que todos los grupos políticamente significativos aceptan las instituciones establecidas, adhieren a las reglas de juego y los procedimientos democráticos, conformando un sistema político básicamente abierto y competitivo, con amplia protección de las libertades civiles”*<sup>14</sup>.

El respeto por los derechos humanos, la protección de las minorías y la aceptación de la diversidad constituyen también elementos esenciales del régimen democrático: *“un Estado respetuoso de los derechos humanos no es aquél en el que no se verifican violaciones sino aquél en el que ante una violación existe un mecanismo que se activa para reparar la situación”*<sup>15</sup>.

La segunda cuestión reside en dilucidar si se puede instaurar una democracia.

*¿Se puede instaurar una democracia?*

La Administración Bush (h) se fijó como objetivo establecer un nuevo orden mundial con regímenes democráticos y economías de mercado reguladas por acuerdos internacionales -la universalización del capitalismo democrático atlántico como criterio de

---

<sup>10</sup> Carta Democrática Interamericana, aprobada por la OEA en el XXVIII período extraordinario de sesiones, en Lima, Perú, el 11 de septiembre de 2001. AG/RES. 1 (XXVIII-E/01).

<sup>11</sup> Artículo 3.

<sup>12</sup> Artículo 4.

<sup>13</sup> Para Jackish, la realización de elecciones libres debe complementarse con el respeto de una serie de principios republicanos que incluyen la división e independencia de los poderes, la libertad de expresión y prensa y el respeto por los derechos humanos: Jackish, Carlota: “Nazismo, legalidad y poder”, La Nación, 14 de mayo de 2006.

<sup>14</sup> Dojas, Alberto E.: “Estrategia argentina sobre armas de destrucción en masa y su no proliferación. El caso de las armas químicas”, Trabajo presentado ante el Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 1994. Disponible en: <http://www.aedojas.com.ar>.

<sup>15</sup> Pinto, Mónica: “No Intervención y derechos humanos”, RJBA, 1989 - Tomo II-III, pág. 124.

---

ordenación internacional<sup>16</sup>-, porque ello traería un período de paz y prosperidad globales<sup>17</sup>. Al mismo tiempo, definió un conjunto de amenazas provenientes de regímenes hostiles, autoritarios o fallidos que, llegado el caso, estaba dispuesta a enfrentar por medio de la fuerza armada. La combinación de ambos elementos ha llevado a sus críticos, como hemos visto, a argumentar que se trata de la imposición militar del capitalismo estadounidense a escala mundial. Sin embargo, la expectativa de establecer una sociedad global democrática, donde la competencia fuera exclusivamente pacífica estuvo ya en los orígenes del paradigma de 1945 y volvió con nuevo brío a partir de la caída del Muro de Berlín. No podemos renunciar a este objetivo porque haya sido defendido en el contexto de una nueva doctrina del uso preventivo de la fuerza. Analicemos un poco más en detalle esta cuestión.

La Administración americana sostuvo que para apoyar efectivamente su política exterior de promoción del sistema democrático, las organizaciones internacionales necesitan una reforma sustancial que les permita cumplir un rol de agente precursor de los cambios de régimen y valores, para que el nuevo paradigma de seguridad del siglo XXI esté basado en la legalidad democrática<sup>18</sup>. Este aspecto de la doctrina ha sido criticado no sólo por su oposición a la protección del régimen de la Carta de las Naciones Unidas, sino también por su “unilateralismo”<sup>19</sup> y su reafirmación del “excepcionalismo”<sup>20</sup> estadounidense<sup>21</sup>.

Empero, las mayores críticas han provenido de aquellos que consideran que el sistema democrático no puede *implantarse* militarmente en una sociedad, sino que sólo puede, eventualmente, *restaurarse* en sociedades con una cultura y tradición democrática

---

<sup>16</sup> “(...) el carácter fundamental de los regímenes importa hoy más que la distribución internacional del poder”. Rice, Condoleezza: “The Promise of Democratic Peace”, TWP, December 11, 2005. “La nueva Doctrina Bush no debe ser leída simplísticamente, sus creadores pueden haber pensado que estaban erigiendo una estrecha construcción para justificar la intervención unilateral. La Doctrina Bush también ha establecido un marco ostensible, aunque elemental, relacionado con las relaciones internacionales y la práctica, que con el tiempo puede generar expectativas sobre los límites de permisibilidad de lo que es legal y lo que no lo es. La Doctrina Bush, en los hechos, parece promover las ideas de una obligación internacional agresiva, repensando la responsabilidad estatal, y virtual e implícitamente afirmando que la democracia es un estándar normativo crítico para mantener la paz y la seguridad en la comunidad mundial”. Nagan & Hammer, Winston & Craig: “The new Bush National Security Doctrine and the Rule of Law”, BerkeleyJIL, Vol. 22, Num. 3, 2004.

<sup>17</sup> «El objetivo de nuestra política estatal es ayudar a crear un mundo de Estados democráticos, bien gobernados que puedan cubrir las necesidades de sus ciudadanos y conducirse responsablemente en el sistema internacional». Rice, Condoleezza: “The Promise of Democratic Peace”, TWP, December 11, 2005. Véase también Halperin, Siegle & Weinstein, Morton, Joseph & Michael: “The democracy advantage. How democracies promote prosperity and peace”, Routledge, London, 2005.

<sup>18</sup> “Desarrollo, transparencia y democracia se refuerzan unas a otras. Es la razón por la que la expansión de la libertad bajo el Estado de Derecho es nuestra mejor esperanza de progreso. La libertad libera la creatividad y el impulso que produce la auténtica riqueza. La libertad es la clave de instituciones incorruptibles”. Rice, Condoleezza: “Remarks at The Institut d'Etudes Politiques - Science Politique Paris”, U.S. State Department, February 8, 2005.

<sup>19</sup> Nagan & Hammer, Winston & Craig: “The new Bush National Security Doctrine and the Rule of Law”, Berkeley JIL, Vol. 22, Num. 3, 2004.

<sup>20</sup> O'Connell, Mary Ellen: “American exceptionalism and the international law of self-defense”, Denver Journal of International Law and Policy, Vol. 31, 2003, págs. 101 y ss.

<sup>21</sup> Para un análisis del consenso interno estadounidense sobre el unilateralismo y universalismo de su política exterior: Kupchan & Trubowitz, Charles A. & Peter L.: “Dead Center: The Demise of Liberal Internationalism in the United States”, IS, Vol. 32, No. 2, 2007.

---

preexistente. Ambas posiciones han sido defendidas, arquetípicamente, por Jeane Kirkpatrick y Condoleezza Rice<sup>22</sup>.

Las ideas de la Administración Bush (h) se basaban en la convicción de que la democracia es un estado propio de la naturaleza humana porque crea las condiciones para la realización de la libertad, que constituye una aspiración permanente del individuo; por lo tanto, la acción política internacional debía estar dirigida a eliminar las restricciones o limitaciones a la libertad, para el florecimiento democrático<sup>23</sup>. Sin embargo, las razones por la que una sociedad se convierte en democrática (como realización de un conjunto de valores) exceden la simple remoción de un régimen autoritario o la realización periódica de elecciones<sup>24</sup>, sino que tienen que ver con un conjunto de circunstancias y condiciones, entre los que la cultura política<sup>25</sup>, la historia y un sistema competitivo de partidos<sup>26</sup> tienen un rol preponderante<sup>27</sup>. La democracia requiere también

---

<sup>22</sup> Para un análisis de la cuestión véase Goldstone & Ulfelder, Jack A. & Jay: "How to Construct Stable Democracies", TWQ, Vol. 28, Num. 1, Winter 2004-05.

<sup>23</sup> Sobre esta concepción de un orden natural democrático, véase: Jervis, Robert: "Why the Bush Doctrine cannot be sustained", PSQ, Vol. 120, Num. 3, 2005, pág. 372. La Jueza de la C. I. J. Rosalyn Higgins tiene esta concepción: "Pienso que el primer punto para hacer aquí es que en general estoy de acuerdo que no hay pueblos que "no están aún preparados para la democracia". He estado en el campo de los derechos humanos durante el tiempo suficiente como para saber que es simplemente una condición humana que todos queremos ser gobernados por aquellos que sentimos que hemos podido decir algo al elegirlos. Y pienso que en realidad hemos visto alrededor del mundo un gran entusiasmo por la oportunidad de votar un gobierno y por supuesto, en su debido momento, poder volver a votar para reemplazarlo". Véase el intercambio de ideas en: Rice, Condoleezza: "Centennial Annual Meeting of the American Society of International Law", U.S. State Department, March 29, 2006.

<sup>24</sup> Así, por ejemplo, Rosalyn Higgins: "Naturalmente, la democracia es algo más que tener votaciones periódicas. Es también que aquellos que han sido votados entiendan que tienen que proteger a las minorías y también lograr que las minorías entiendan que la mayoría tiene que poder, en una serie de cuestiones, tener su oportunidad si en conjunto hay una buena distribución y equilibrio de poderes. Esto es extremadamente difícil de lograr". Rice, Condoleezza: "Centennial Annual Meeting of the American Society of International Law", U.S. State Department, March 29, 2006.

<sup>25</sup> El rol de la cultura política en la modernización política es un tema ampliamente desarrollado en la literatura política y sociológica, que ha analizado en detalle las oportunidades y limitaciones que puede oponer al desarrollo de la sociedad capitalista. Así, por ejemplo: Weiner & Huntington, Myron & Samuel: "Understanding political development", Little, Brown & Co., 1987; para una visión crítica: Harrison, Lawrence: "Under-Development is a State of Mind. The Latin American Case", The Center for International Affairs, Harvard University and University Press of America, 1985.

<sup>26</sup> Sobre las transiciones y el proceso de desarrollo de una oposición competitiva políticamente, véase: Dahl, Robert A.: "Polyarchy. Participation and opposition", Yale University Press, 1971. La nueva doctrina de seguridad nacional parece recoger estos requisitos: "La participación en elecciones de personas y partidos debe incluir su compromiso con la igualdad de todos los ciudadanos; derechos de las minorías; libertades civiles; transferencia del poder voluntaria y pacífica y solución pacífica de las controversias. La democracia efectiva también requiere instituciones que puedan proteger la libertad individual y asegurar que el gobierno es receptivo y responsable ante sus ciudadanos. Debe haber medios de comunicación independientes para informar al público y facilitar el libre intercambio de ideas. Debe haber asociaciones políticas y partidos políticos que puedan competir libremente. Se debe reforzar el Estado de Derecho por medio de una justicia independiente, un cuerpo legal profesional y una fuerza de policía honesta y competente.". U.S. Government: "The National Security Strategy of the United States of América", The White House, March 2006.

<sup>27</sup> Como se ha visto en Kosovo e Irak, los cortes étnicos y religiosos juegan un papel esencial para construir un sistema político inclusivo. Otro caso que se ha utilizado como ejemplo de estas limitaciones es el de Palestina: "En Palestina, el triunfo de Hamas se inscribe en el contexto de apoyo a la democratización impulsado por los EE.UU. como alternativa al liderazgo de los grupos islámicos radicalizados. Imponer la democracia en estas tierras, asociando este proyecto a la experiencia de ocupación americana de la posguerra en el Japón y Alemania, es una empresa compleja. No habita en ellas una cultura democrática, no existen grupos capaces de transformarse en "importadores convencidos" de los valores democráticos (sí los hubo en Alemania y Japón) y sin partidos políticos, la sociedad, cuando es convocada a



la existencia de un conjunto de condiciones materiales<sup>28</sup>, de un capital social<sup>29</sup> y de una sociedad civil<sup>30</sup> para asegurar el desarrollo de sus instituciones y economía. Todos estos elementos condicionan las transiciones de un régimen autoritario a una democracia consolidada, procesos que pueden extenderse considerablemente en el tiempo así como sufrir retrocesos importantes.<sup>31</sup>

Aunque algunos analistas consideran que las sociedades donde tiene un rol determinante una versión tradicionalista del Islam presentarían mayores dificultades para el establecimiento de un régimen democrático por la oposición de estas ideas y costumbres a ciertas condiciones como la división entre lo estatal, lo privado y lo religioso, la experiencia muestra que el establecimiento de una sociedad abierta y democrática no es incompatible con una población mayoritariamente musulmana, como

---

*votar, generalmente condena a los poderes establecidos históricamente funcionales a Washington, como es el caso de Egipto y de la Autoridad Palestina, liderada por la OLP".* Pérez LLana, Carlos: "La realidad le cambia la agenda al presidente Bush", Clarín, 14 de febrero de 2006. La Estrategia de Seguridad Nacional 2006 recogió ese guante: "Estos principios están probados por la victoria de los candidatos de Hamas en las recientes elecciones en los territorios palestinos. El pueblo palestino votó en un proceso que fue libre, limpio e inclusivo. El pueblo palestino ha hecho su elección en las urnas, la prueba ahora pasa a aquellos a los que ha elegido para tomar las medidas necesarias para que avancen la paz, la prosperidad y el Estado para el pueblo palestino. (...) La oportunidad para la paz y el Estado -un objetivo consistente para esta Administración- está abierto si Hamas abandona sus raíces terroristas y cambia su relación con Israel. Los representantes elegidos de Hamas también tienen una oportunidad y una responsabilidad para mantener los principios de gobierno democrático, incluyendo la protección de los derechos de las minorías y las libertades básicas, y un compromiso con un proceso electoral regular, libre y limpio. Respetando estos principios, los nuevos líderes palestinos pueden demostrar su compromiso con la libertad y ayudar a traer una democracia duradera a los territorios palestinos. Pero cualquier gobierno elegido que reniegue de hacer honor a estos principios no puede ser considerado completamente democrático, no importa el medio por el que haya llegado al poder". U.S. Government: "The National Security Strategy of the United States of América", The White House, March 2006.

<sup>28</sup> "Aún si no hay condiciones que sean literalmente necesarias para el establecimiento de la democracia, esta forma de gobierno no es posible que florezca en todas las circunstancias. La pobreza, las divisiones profundas, la fusión de la autoridad secular y religiosa, las tradiciones e instituciones militaristas y la penuria de carreras atractivas para los políticos derrotados, todo ello inhibe la democracia". Jervis, Robert: "Why the Bush Doctrine cannot be sustained", PSQ, Vol. 120, Num. 3, 2005, pág. 372. El General John Abzaid consideró que el error cometido en Iraq fue transplantar la experiencia de la restauración democrática en Europa de la Segunda Posguerra a Iraq, no entendiendo la complejidad cultural del país: "Iran is not a suicide state", NPQ, Fall 2008.

<sup>29</sup> El rol del capital social fue desarrollado en la comparación entre las diversas regiones italianas realizada por el equipo de Robert Putnam. Véase: Putnam, Robert: "La tradizione civica nelle regioni italiane", Arnoldo Mondadori Editore, 1993. Para un análisis y medición del capital social, véase, por ejemplo, Centre for Educational Research and Innovation: "The Well-being of Nations. The role of human and social capital", OECD, 2001.

<sup>30</sup> Pérez Díaz, Víctor: "La primacía de la sociedad civil", Alianza, 1994.

<sup>31</sup> Los procesos de transición de un sistema autoritario a uno democrático pueden atravesar períodos de cierta agresividad exterior, particularmente en el caso de que sus vecinos no sean democráticos. Jervis, Robert: "Why the Bush Doctrine cannot be sustained", PSQ, Vol. 120, Num. 3, 2005, pág. 373; Para un análisis (crítico) de las intervenciones americanas para cambio de régimen desde 1900 véase Pei & Kasper, Minxin & Sara: "Lessons from the Past: The American Record on Nation Building", Policy Brief, Carnegie Endowment for International Peace, May 2003. Para un análisis comparativo de la experiencia en Iraq con otras instauraciones democráticas, que muestra que se trata de procesos prolongados en el tiempo: Moon, Bruce E.: "Long Time Coming. Prospects for Democracy in Iraq", International Security, Vol. 33, No. 4 (Spring 2009). Para una visión (pesimista) de las condiciones para el establecimiento de una democracia madura en Iraq, véase el texto del Memorandum del Coronel Timothy R. Reese, Jefe del Equipo Asesor del Comando de Operaciones de Bagdad: "Text of Colonel Reese's Memo", NYT, July 31, 2009.

---

es el caso de Turquía e Indonesia y, en cierta medida, Egipto, Marruecos y Túnez<sup>32</sup>. Lo mismo puede decirse de sociedades que habiendo concluido un período totalitario de su historia, conservan aún fuertes rasgos autoritarios en su régimen político: la experiencia de los países de Europa Central parece demostrar que la restauración democrática puede consolidarse, aún con ciertas dificultades en un período de transición, aunque los procesos en países que no tienen un “recuerdo” de una experiencia democrática plena anterior presentan más interrogantes<sup>33</sup>.

Se ha criticado también que la doctrina Bush (h) buscaba una suerte de democracia “instantánea”<sup>34</sup>, que surgiría automáticamente al removerse la opresión política<sup>35</sup>. Su optimismo, sin embargo, reposaba más en la idea de que la democracia puede lograrse en cualquier sociedad<sup>36</sup>, antes que en el hecho de considerar que se trata de un proceso que

---

<sup>32</sup> «No tratemos de imponer un modelo y estemos a la escucha de las necesidades y aspiraciones de los gobiernos y los pueblos. Que ello no nos impide afirmar alto y fuerte que la democracia es un valor universal, a la que todo el mundo aspira y que no se puede realizar plenamente que bajo ciertas condiciones fundamentales. No es sólo la obra de los gobiernos, sino sobre todo de los pueblos. Sostengamos en todo lugar la sociedad civil, los hombres políticos, los partidos y los medios de comunicación. Y abandonemos la idea, arrogante y condescendiente, de que el Islam en sí mismo bloquea el desarrollo. No es ciertamente el caso en Indonesia, ni en Turquía, ni en Europa, para los millones de musulmanes que viven aquí, ni mismo, cada vez más, en el Medio Oriente». Straw, Jack: “N'essayons pas d'imposer un modèle de démocratie”, *Le Monde*, 15 mars 2005. La política de la Administración Obama parece coincidir con esta perspectiva: “A Broad Dialogue With Muslims Worldwide. Interview with Farah A. Pandith, U.S. Special Representative to the Muslim Communities, U.S. State Department”, CFR, October 28, 2009.

<sup>33</sup> La cuestión es analizada, por ejemplo, en: Deudney & Ikenberry, Daniel & G. John: “The Myth of the Autocratic Revival”, *Foreign Affairs*, January/February 2009; Goldsmith, Arthur: “Making the World Safe for Partial Democracy?”, *International Security*, Vol. 33, Num. 2, Fall 2008.

<sup>34</sup> «Como Lakhdar Brahimi, el ex enviado de las Naciones en Afganistán recientemente contó al *Times*, “Hay ahora un bienvenido y bienintencionado interés occidental en apoyar la democracia en todas partes, pero quieren hacerlo como el café instantáneo”. En cambio, en ambos países (Afganistán e Irak) la verdadera lucha ha recién comenzado, y durará una generación o más, con poco apoyo internacional a la vista y sin tener la victoria asegurada”. Packer, George: “A Democratic World”, *The New Yorker*, February 16, 2004. «Es a Octavio Paz que debemos la expresión “democracia Nescafé”. Con ello se refería a la inmensa ilusión de querer exportar todas las piezas de los “sistemas políticos democráticos” sin importar las condiciones políticas, sociales y culturales de los países en condiciones o no de importarlas. Porque toda la acción política de los Estados Unidos en Irak reposa en este potente simplismo: la democracia es un bien universal que trasciende las culturas y las historias y su implantación es una cuestión de voluntad. En este esquema, la democracia es vista como un valor sin historia propia, que sería el reverso de la tiranía». Laïdi, Zaki: “Irak : les blocages de la «démocratie Nescafé»”, *Le Figaro*, 28 janvier 2005. Una viva controversia –conocida como la polémica “Albright-Védrine”– (por el nombre de los jefes de las diplomacias estadounidense y francesa, respectivamente) sobre este tema se desarrolló en junio de 2000 en Varsovia en ocasión de una conferencia sobre democracia de la que participaron 108 países.

<sup>35</sup> Declaraciones como la siguiente parecen, *prime facie*, abonar esta percepción: «Hemos sido testigos del surgimiento de gobiernos democráticos en culturas predominantemente hindúes y musulmanas, budistas, judías y cristianas. Las instituciones democráticas se han enraizado en las sociedades modernas y en las sociedades tradicionales. Cuando se llega al deseo de libertad y justicia, no hay choque de civilizaciones. En todos lados los pueblos están capacitados para la libertad y se merecen la libertad». Bush, George W.: “President Speaks to the United Nations General Assembly”, Office of the Press Secretary, September 21, 2004

<sup>36</sup> “Ahora, hay cínicos que han dudado siempre de la atracción universal de los derechos democráticos. Hubo una época – gente que hace un tiempo creía que los blancos no eran aptos para la democracia, de alguna manera demasiado niños o demasiado incapaces de autogobernarse. Y hubo cínicos que pensaron que la democracia no se establecería en otros lugares del mundo. Los cínicos afirmaban que los “valores asiáticos” inhibirían la democracia en Asia Oriental; que la cultura latina impediría la democracia en Sudamérica, que la sociedad tribal negaba la democracia en África; y que las tradiciones despóticas obstruirían la democracia en el ex Unión Soviética. Estas predicciones no se hicieron realidad. Al contrario, en los últimos quince años, nuestro mundo ha experimentado la más dramática expansión de la democracia de toda la historia humana. (...) Caracterizaron falsamente el apoyo a la democracia como la “exportación” de la democracia, como si la democracia sólo fuera un producto manufacturado en los Estados Unidos. Estos cínicos dicen que estamos

puede darse de manera inmediata<sup>37</sup> o sin condiciones<sup>38</sup>. También hay autores que han expresado su temor del fracaso de la promoción de la democracia que no esté acompañada por una ayuda financiera externa que permita elevar el nivel de vida de la población, reforzando así las tendencias positivas y las expectativas de una vida mejor en el futuro: el éxito de la promoción democrática en Europa y Japón de la presidencia Truman, sostienen, reposó, en gran medida, en el flujo de fondos e inversiones del “Plan Marshall”<sup>39</sup>.

La tercera cuestión es dilucidar si efectivamente las democracias son pacíficas por su propia naturaleza, lo que permitiría instaurar un orden democrático global que reduzca sustancialmente las posibilidades de una guerra.

#### *Régimen democrático y propensión a la guerra.*

¿Por qué tipo de procesos una sociedad determinada decide aumentar exponencialmente los riesgos para su supervivencia, desafiando a otras comunidades que la superan claramente en sus recursos para la guerra, impidiendo así que funcionen la contención y la disuasión?. La ausencia de una evaluación razonable de riesgos, costos y beneficios (llamada habitualmente “racionalidad”) está fuertemente influenciada por el sistema político interno, ya sea que se trate de un “régimen hostil” no democrático (en el que un grupo social o una asociación de individuos audaces se adueña del aparato del Estado para manejarlo en función de sus fines particulares y su beneficio), o de un proceso de degradación institucional de tal profundidad que la sociedad está a las puertas de su desintegración (Estados “fallidos”), aunque también puede deberse a factores de diversa índole como la cultura política, la historia, la religión o el capital social.

---

*imponiendo arrogantemente nuestros principios democráticos en pueblos que no los quieren. Pero es la cúspide de la arrogancia creer que la libertad política, y los derechos de la mujer, y la libertad de expresión y el estado de derecho sólo nos pertenece a nosotros. Todos los pueblos merecen estos derechos y los eligen libremente. Es la tiranía, no la democracia, la que se ha impuesto al pueblo a punta de pistola”. Rice, Condoleezza: “Remarks With United Kingdom Foreign Secretary Jack Straw at the Blackburn Institute's Frank A. Nix Lecture”, U. S. State Department, October 21, 2005. “Como se sabe, los valores de la libertad y la democracia no son sólo valores occidentales o europeos. Son valores musulmanes y asiáticos también. De hecho, son valores universales. Son el puente que une la civilización”. Wolfowitz, Paul: “Town Hall Meeting with Iraqi-American Community”, U. S. Department of Defense, February 23, 2003. « (...) ahora hay una oportunidad para construir una sociedad árabe mucho mejor y para demostrar al resto del mundo que los árabes son capaces para la democracia. Yo creo que lo son”. Wolfowitz, Paul: “Interview with Maria Ressa, CNN International”, U. S. Department of Defense, May 31, 2003.*

<sup>37</sup> «Realizar completamente la promesa de un gobierno representativo lleva tiempo, como los Estados Unidos lo hicieron luego de dos siglos de debate y conflicto. Tampoco hay una –solo una forma de gobierno representativo- porque las democracias, por definición, toman el carácter propio de los pueblos que las crean. Pero hay muchas cosas que sabemos con certeza: el deseo de libertad reside en cada corazón humano. Y ese deseo no puede contenerse para siempre con muros de prisión o leyes marciales o policías secretas. Con el tiempo, y a lo largo de toda la Tierra, la libertad encontrará su camino». Bush, George W.: “President Speaks to the United Nations General Assembly”, Office of the Press Secretary, September 21, 2004

<sup>38</sup> «Hay, para la implantación de la democracia, tres condiciones esenciales: la adecuación entre la democracia y la nación; la presencia de una clase de importadores democráticos que tengan un interés social en hacer avanzar la reivindicación pluralista; la existencia de un clima mundial capaz de acompañar esta mutación por medio del apoyo más que por la amenaza». Laïdi, Zaki: “Irak : les blocages de la «démocratie Nescafé»”, Le Figaro, 28 janvier 2005.

<sup>39</sup> Packer, George: “A Democratic World”, The New Yorker, February 16, 2004. También: Sachs, Jeffrey: “Ahora es necesario un nuevo Plan Marshall”, Clarín, 14 de diciembre de 2001. Un proceso similar se dio también en Japón, Corea del Sur y Taiwán.

---



La instauración global de la tríada democracia–racionalidad–derecho, permitiría aventar la propensión a las políticas de fuerza, porque las democracias son más pacíficas que las formas autoritarias de gobierno<sup>40</sup>.

En una democracia consolidada, la definición de las amenazas externas y el uso de la panoplia de respuestas para contrarrestarlas está asentada en "el pleno funcionamiento del sistema representativo en materia de defensa", que se caracteriza porque "todas las decisiones de naturaleza política son adoptadas por actores que han sido elegidos de acuerdo con un proceso abierto, libre y competitivo, y siguiendo un procedimiento establecido en una Constitución cuya legalidad está basada en haber sido aprobada por representantes libremente elegidos por el pueblo"<sup>41</sup>.

Ello involucra:

- a) *Que las autoridades políticas legítimamente elegidas diseñan y controlan la política de defensa.*
- b) *La información sobre cuestiones militares y de seguridad circula con relativa facilidad en la sociedad, y está permanentemente disponible para las autoridades civiles.*
- c) *La identificación de las amenazas y los intereses nacionales; el desarrollo de los conceptos estratégicos; y las decisiones sobre la compra, venta y producción de armas, son de primaria responsabilidad de las autoridades políticas elegidas del Estado.*
- d) *El rol de las Fuerzas Armadas es asesorar a las autoridades civiles en estas materias, e implementar sus instrucciones de una manera consistente<sup>42</sup>.*

La doctrina Bush (h) se basó en la concepción de que las democracias no hacen la guerra entre sí y de que los sistemas democráticos contribuyen a la estabilidad internacional: se trata de una idea sobre la que no existe consenso en la doctrina<sup>43</sup>.

A pesar de la premisa kantiana de que el consenso democrático de los gobernados sirve como una poderosa restricción a la decisión de ir a la guerra, porque sus ciudadanos son los que inevitablemente terminan "pagando los costos, peleando las batallas y

---

<sup>40</sup> Mousseau, Michael: "The Social Market Roots of Democratic Peace", *International Security*, Vol. 33, No. 4, Spring 2009, sostiene que el contractualismo democrático refuerza esas tendencias a considerar la guerra entre democracias como última instancia de una controversia, lo que aumenta el peso de lo económico *vis-à-vis* lo político.

<sup>41</sup> Dojas, Alberto E.: "Estrategia argentina sobre armas de destrucción en masa y su no proliferación. El caso de las armas químicas", Trabajo presentado ante el Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 1994. Disponible en: <http://www.aedojas.com.ar>.

<sup>42</sup> Dojas, Alberto E.: "Op. cit".

<sup>43</sup> Así, por ejemplo, para D'Amato, las formas internas de gobierno no encuentran necesariamente correlato con el "aventurerismo militar exterior". D'Amato, Anthony: "Nicaragua and International Law: The 'Academic' and the 'Real'", *AJIL*, Vol. 79, Num. 3, 1985, pág. 659; para Lord Skidelsky, la proposición de que las democracias no hacen la guerra entre sí, es criticable como teoría y falsa en los hechos, como lo probarían estos ejemplos que cita: "Alemania era más una democracia que una dictadura en 1914, cuando un Reichstag elegido por el pueblo, incluyendo los socialdemócratas, votó mayoritariamente por la guerra contra Francia y proveyó al gobierno imperial con los créditos para financiarla", y "América Latina ha sido en gran medida gobernada por dictadores, pero han habido muy pocas guerras desde que esos países alcanzaron la independencia de España y Portugal hace casi 200 años". Skidelsky, Lord: "A fatal flaw at the heart of Bush and Blair's democratic crusade", *Times On Line*, September 17, 2005. Para un análisis de este tema véase Schweller, Randall L.: "Domestic Structure and Preventive War: Are Democracies more Pacific?", *WP*, Vol. 44, Num. 2, 1992.

reparando los daños”, la experiencia parece demostrar que las democracias van a la guerra como cualquier otro régimen político. Pero la experiencia también indica que las democracias muy raramente han ido a la guerra entre sí<sup>44</sup>, entre otras razones, por la existencia de la división de poderes y otras restricciones sobre el Poder Ejecutivo; porque el propio sistema democrático se asienta en los valores de la competencia pacífica entre individuos y grupos, la persuasión y las soluciones de compromiso político, que son trasladables a la escena internacional; y porque los cambios bruscos o inesperados de política son menos probables por su dificultad para implementar ante la mayor complejidad del proceso de toma de decisión, que da mayores oportunidades de que las aventuras militares sean contrarrestadas<sup>45</sup>; además, el uso de la fuerza de una democracia contra otra es, habitualmente, considerada como un fracaso de la política exterior. Si bien en todo régimen político la probabilidad del uso de la fuerza para una aventura externa aumenta a medida que crecen los problemas internos y baja la popularidad de los líderes políticos, la posibilidad de su ocurrencia está muy limitada en una democracia<sup>46</sup>.

La cuestión fue desarrollada en el Informe del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre políticas y conceptos de la defensa no ofensiva:

*“Un sistema político abierto, como la democracia, facilitaría más los esfuerzos por reducir la desconfianza que un sistema político cerrado. Si bien no constituye una garantía de que no se alberguen intenciones agresivas, el sistema político abierto promueve el debate franco para impugnar esas intenciones en caso de que se las promulgue como política oficial. Será más difícil aplicar los cambios repentinos e inesperados de política. Además, un sistema político abierto basado en principios democráticos proporciona un contrapeso eficaz a la tendencia de los gobiernos de ocultar sus actos en el secreto. Como el secreto conduce a otros a sospechar motivos e intenciones, el sistema político que desalienta el secreto en la formación de políticas proporciona una base para mitigar las sospechas y los temores”.*

*“Resulta también importante que las autoridades legítimas formulen y controlen las políticas de defensa. Las organizaciones militares, en cierta medida, tienden a ser sociedades secretas y cerradas. Sin embargo, a fin de promover el control legítimo, debe distribuirse la información relativa a las cuestiones militares y ponerse a disposición de las legítimas autoridades políticas. El control político entraña que la determinación de amenazas e intereses nacionales, la elaboración de conceptos estratégicos y las decisiones sobre adquisición de armas sean la responsabilidad primaria de las legítimas autoridades políticas de un país. La tarea de los militares consiste en asesorar a las legítimas autoridades*

---

<sup>44</sup> Mintz & Geva, Alex & Nehemia: “Why Don't Democracies Fight Each Other? An Experimental Study”, TJCR, Vol. 37, Num. 3, September 1993. “Los Estados Unidos nunca han peleado una guerra contra una democracia”: Obama, Barack: “Nobel Lecture”, Oslo, 10 December 2009. También se ha considerado que las democracias no son sólo más exitosas en elegir las situaciones en las que van a la guerra, sino también en ganarlas. Véase un análisis de esta cuestión en: Downes, Alexander B.: “How Smart and Tough Are Democracies?. Reassessing Theories of Democratic Victory in War”, International Security, Vol. 33, Num. 4, Spring 2009.

<sup>45</sup> Cañardo, Hernando V.: “El legado de Vietnam: la amenaza y el uso de la fuerza en la política exterior norteamericana”, Prudentia Iuris, Núm. 51, Marzo de 2000.

<sup>46</sup> Dojas, Alberto E.: “Op. cit”. El gobierno argentino también ha defendido la tesis de que “la ausencia de legitimidad política es una fuente constante de inestabilidad”. Gobierno Argentino: « Panel de Alto Nivel sobre las Amenazas, Desafío y Cambio. Documento Argentino », Res Diplomática. Revista del I.S.E.N. Año V, Núm. 7, Octubre-Noviembre 2004 pág. 87.

---

*políticas respecto de estas cuestiones y en ejecutar las decisiones de las autoridades políticas de conformidad con sus instrucciones”.*

*“El control político entraña también la promoción de expertos civiles en asuntos militares tanto a nivel administrativo y gubernamental como dentro de la sociedad civil en general. Ello reviste una importancia particular en los países que se encuentran en transición de gobiernos militares a la democracia. El debate abierto sobre cuestiones de defensa y seguridad en que participan expertos de partidos políticos y de la sociedad civil tiende a ofrecer seguridades adicionales en el sentido de que los gobiernos no optarán por seguir políticas agresivas”<sup>47</sup>.*

*“Es posible que la democracia como tal no siempre garantice que un Estado no siga políticas ofensivas y, decididamente, no garantiza que otros Estados no consideren sus políticas amenazantes o provocadoras. La simple enunciación de intenciones no agresivas o pacíficas no garantiza la seguridad y la estabilidad, aún cuando estas intenciones se comprueban con más facilidad en una sociedad abierta. Si bien las intenciones pueden cambiar súbitamente, no sucede lo mismo con el poderío militar. De ahí que, para que puedan ser verdaderamente convincentes, tranquilizadores y estabilizadores, los pronunciamientos políticos sobre intenciones defensivas deben hallar su expresión material en la forma en que están estructuradas, adiestradas, equipadas, organizadas y desplegadas las fuerzas armadas”<sup>48</sup>.*

### *Sociedad e instituciones*

A nivel estatal, un régimen político y sus instituciones reflejan la cultura política de su sociedad; del mismo modo, las instituciones internacionales y su funcionamiento reflejan la cultura política de la sociedad internacional: el sistema de Naciones Unidas (al igual que las demás organizaciones internacionales) tiene una orientación y eficacia determinada por las políticas de los Estados miembros, que, a su vez, reflejan las demandas políticas de sus sociedades: en definitiva, el funcionamiento y orientación política del sistema de Naciones Unidas es la resultante del nivel de demandas y cultura política de la sociedad humana en su conjunto. A medida que la sociedad global perfecciona los valores de su cultura política, de manera mediata ello termina reflejándose en el funcionamiento del sistema internacional.

A menudo se afirma que “las Naciones Unidas son lo que quieren sus miembros” y se atribuyen sus limitaciones a la “voluntad” de los Estados; pero cuando analizamos en detalle las distintas posiciones de los Estados, surge con claridad que cuanto más avanzado es el régimen democrático de una sociedad, aumentan sus proposiciones para que las Naciones Unidas cumplan un rol positivo en defensa de la paz y los derechos humanos. Por supuesto, no se trata de una progresión lineal: sociedades avanzadas pueden experimentar retrocesos y sociedades atrasadas pueden progresar aceleradamente y, por otra parte, el cinismo político no es exclusividad de las dictaduras: como ya hemos mencionado, no hay una “necesidad” ni “ley” histórica en este proceso: los grandes motores del cambio son la sociedad civil, la cultura y participación políticas y la calidad

---

<sup>47</sup> A/47/394, paras. 106 a 108.

<sup>48</sup> A/47/394, para. 110. El subrayado es mío, AED.

institucional, elementos todos que aseguran la supervivencia y perfeccionamiento de una sociedad abierta. Del mismo modo, es el desarrollo de una opinión pública global, de una sociedad que se piensa a sí misma en términos universales, que se interesa por lo que pasa en todos los rincones de la aldea global, que participa y demanda, la que finalmente hace que las instituciones funcionen y avancen en un sentido más evolucionado.

Cuando analizamos el proceso de evaluación de la legalidad de la respuesta en los 55 casos que hemos visto en este trabajo, vemos que, por un lado, las tres grandes instancias que hemos considerado –Consejo de Seguridad, Asamblea General y la OEA– han adoptado decisiones como reflejo de la opinión pública del momento en cada país y en cada región; y que los intereses de los países poderosos muchas veces impidieron, a través del veto, una condena, pero que rara vez pudieron evitar la ilegalidad de la acción que surgía de un clamor de la sociedad mundial. La Unión Soviética pudo evitar a través del veto que el Consejo de Seguridad emitiera una resolución condenando la represión al ansia democrática en Hungría y en Checoslovaquia, pero no pudo evitar que sus acciones se consideraran como mayoritariamente ilegales ni pudo convencer a la opinión pública independiente de la legitimidad de sus acciones; en el otro extremo, Israel tuvo que esperar el actual proceso de deslegitimación del terrorismo para que mejorara la evaluación de la legalidad de sus respuestas; en una situación intermedia, las diversas intervenciones estadounidenses durante la Guerra Fría fueron juzgadas también de acuerdo con los avatares de la opinión pública internacional; el régimen serbio pudo justificar en el paradigma wesphaliano de la Carta la limpieza étnica y el veto de sus aliados le podía garantizar que no habría una resolución condenatoria en el Consejo, pero no pudo evitar la condena de la opinión pública mundial que dice que el genocidio no es ya una práctica aceptable.

Cincuenta años después de la creación de los tribunales de Nuremberg<sup>49</sup> y Tokio, las Naciones Unidas no contaban aún con una instancia de juzgamiento de los crímenes más aberrantes contra la Humanidad. Fue el clamor de la opinión pública mundial lo que llevó a la creación de los tribunales penales internacionales, mostrando de esta manera la dinámica del sistema internacional: se trata del fenómeno más novedoso de desarrollo institucional internacional desde la Carta de las Naciones Unidas y ha sido, precisamente, producto de la demanda de la sociedad civil mundial. El caso del Líbano es también paradigmático porque ha sido la opinión pública internacional la que ha impulsado el nuevo rol del Consejo de Seguridad interviniendo en contra de su ocupación militar o del asesinato políticamente inducido de líderes opositores a esa ocupación y ha sido también la opinión pública internacional la que deslegitimó las acciones militares de Hezbollah y otros grupos armados dentro de su territorio que buscan convertirlo en un Estado fallido. De resultados de todo este proceso, es la demanda de la opinión pública internacional la que está contribuyendo a que el Líbano deje de ser un Estado fallido y se convierta en un miembro de pleno derecho de la comunidad internacional, un rango que, por otra parte, le corresponde como una de las naciones más antiguas de la civilización humana.

Otro avance importante hacia una nueva institucionalidad democrática en el sistema internacional son las llamadas “cláusulas democráticas”, nacidas a partir de la

---

<sup>49</sup> Jackson, William Eldred: “Putting the Nuremberg Law to Work”, *Foreign Affairs*, 1946-1947.

experiencia de integración europea. En nuestro hemisferio, las cláusulas han tenido un importante desarrollo.

La Carta de la OEA, en su preámbulo, afirma que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región; en su artículo 2, establece que uno de sus propósitos es la promoción y la consolidación de la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención; el artículo 3 afirma que la solidaridad de los Estados Americanos requiere la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa; el artículo 9 establece que un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza puede ser suspendido de su participación. La facultad de suspensión sólo se hará efectiva una vez que las gestiones diplomáticas hayan resultado infructuosas y se requerirá el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros.

La resolución 1080 de la OEA estableció un procedimiento de respuesta a la interrupción abrupta o irregular del proceso democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros. En efecto, el Secretario General solicitará la convocatoria inmediata del Consejo Permanente que examinará la situación y decidirá la reunión ad hoc de los Ministros de Relaciones Exteriores.

En el caso de Haití, luego del derrocamiento del Presidente Aristide el 29 de septiembre de 1991, la Resolución 1080 fue invocada por el Secretario General, Baena Soares, procediéndose a la convocatoria del Consejo Permanente de la Organización. Este órgano condenó el golpe de estado y convocó, seguidamente, una Reunión Ad Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores que, a su vez, condenó el acto y decidió no reconocer el gobierno instaurado por la fuerza<sup>50</sup>.

En la declaración de Quebec (2001) los Estados reconocieron que el respeto del sistema democrático es una condición esencial para la participación de los Estados en las Cumbres de las Américas y afirmaron que toda alteración o ruptura institucional del orden democrático en un Estado del hemisferio constituía un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de las Cumbres de las Américas; reafirmaron que la subordinación constitucional de las fuerzas armadas y de seguridad a las autoridades civiles legalmente constituidas y el respeto al Estado de Derecho por parte de todas las instituciones nacionales y sectores de la sociedad, son fundamentales para la democracia y solicitaron a los Ministros de Relaciones Exteriores la preparación de una Carta Democrática que reforzara los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa.

Como consecuencia de este proceso, el 11 de septiembre de 2001 la OEA aprobó la Carta Democrática Interamericana que afirma que los pueblos de América Latina tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla<sup>51</sup>. La

---

<sup>50</sup> Perina, Rubén: "El régimen democrático interamericano: el papel de la OEA", Mayo 2001.

<sup>51</sup> Art. 1 de la Carta Democrática Interamericana, 2001.



Carta también declara que la ruptura del orden democrático o la alteración del orden constitucional que *“afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización”*<sup>52</sup>. Por lo tanto, si la Asamblea constata que efectivamente se ha producido una alteración del orden democrático y las gestiones diplomáticas resultaron infructuosas, suspenderá al país en cuestión de su participación de la OEA. Requerirá para ello el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros<sup>53</sup>.

En el Mercosur, el primer antecedente lo encontramos en una Declaración Presidencial del 25 de junio de 1996. Las partes acordaron que la plena vigencia de las instituciones democráticas era condición esencial para la cooperación en el ámbito del Mercosur<sup>54</sup> y que toda alteración del orden democrático constituía un *“obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto al Estado miembro afectado.”*<sup>55</sup>

La Declaración también previó que, en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, las partes iniciarían un proceso de consultas; si éstas resultaran infructuosas, las partes podrían decidir la aplicación de una serie de medidas que van *“desde la suspensión del derecho de participación en los foros del Mercosur hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de las normas del Mercosur”*<sup>56</sup>. El artículo 5 de la Declaración también estableció que en los acuerdos con otros países o grupos de países, las partes tenían que incluir una cláusula de afirmación del compromiso con los principios democráticos.

La cláusula democrática se institucionalizó a través de la aprobación del “Protocolo de Ushuaia”, firmado el 24 de julio de 1998, por el que se recordó que la plena vigencia de las instituciones democráticas era una condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre las partes<sup>57</sup>. El Protocolo también afirmó que en caso ruptura del orden democrático en alguno de los países, las partes iniciarán un proceso de consultas y que si las mismas resultaran infructuosas, las partes podían decidir la aplicación de una serie de medidas como las arriba descritas<sup>58</sup>. Estas medidas deben ser aprobadas por consenso<sup>59</sup> (sin participación del Estado afectado) y cesarán una vez que los Estados parte hayan verificado el pleno restablecimiento del orden democrático en el país<sup>60</sup>.

La cláusula democrática logró frenar un intento de golpe de Estado<sup>61</sup> en Paraguay contra el gobierno del Presidente Juan Carlos Wasmosy: el apoyo de los países del

---

<sup>52</sup> Art. 19 de la Carta Democrática Interamericana, 2001.

<sup>53</sup> Art. 21 de la Carta Democrática Interamericana, 2001.

<sup>54</sup> Art. 1 de la Declaración presidencial sobre compromiso democrático en el Mercosur, 1996.

<sup>55</sup> Art. 2 de la Declaración presidencial sobre compromiso democrático en el Mercosur, 1996.

<sup>56</sup> Art. 4 de la Declaración presidencial sobre compromiso democrático en el Mercosur, 1996.

<sup>57</sup> Art. 1 del Protocolo de Ushuaia, 1998.

<sup>58</sup> Art. 5 del Protocolo de Ushuaia, 1998.

<sup>59</sup> Art. 6 del Protocolo de Ushuaia, 1998.

<sup>60</sup> Art. 7 del Protocolo de Ushuaia, 1998.

<sup>61</sup> Liderado por el General Oviedo, quien se retiró del país.

Mercosur al mantenimiento del orden constitucional tuvo el efecto disuasorio esperado por el Protocolo. El sistema no pudo evitar, en cambio, el desplazamiento del Presidente de Honduras en 2008, por desacuerdos entre los miembros.

Un progreso institucional sería la incorporación de una cláusula democrática en el sistema de las Naciones Unidas. El mero hecho de que un régimen político exprese su voluntad de conducirse de acuerdo con los principios y obligaciones de la Carta de las Naciones Unidas no debiera ser condición suficiente para su aceptación como legítimo representante de un país miembro en la Organización. Es decir, se debe avanzar en la diferenciación entre Estado miembro y régimen político. Todo nuevo régimen político debería ser obligado a reunir ciertas condiciones materiales, como su origen democrático, el respecto por los derechos humanos y la protección de las minorías. El artículo 55 de la Carta puede brindar una base para la implementación de una cláusula democrática en las Naciones Unidas<sup>62</sup>.

Durante el ciclo que va desde la Carta de las Naciones Unidas y los juicios de Nuremberg y Tokio hasta nuestros días, la difusión internacional de la idea de que existen unos derechos esenciales a toda la Humanidad ha sido de una magnitud histórica, y ello se está reflejando también en el plano institucional. En este proceso han tenido un impacto esencial las nuevas tecnologías; el crecimiento exponencial de la circulación de personas, bienes y servicios; la intangibilidad de la información y la globalización de una *lingua franca*, el desarrollo económico y la elevación del nivel de vida de las sociedades<sup>63</sup>; la reunión de todos estos elementos perfora los controles y la represión de los sistemas autoritarios y totalitarios al punto que hoy ningún sufrimiento humano nos es completamente ignorado o sentido como ajeno. Se trata de un proceso que, en términos históricos, no ha hecho sino comenzar y que nos permite ser razonablemente optimistas de que puede conducir en el largo plazo a la construcción de una sociedad global en la que se reconozcan sin restricciones los derechos inalienables de la persona humana<sup>64</sup>. Es un proceso que se desarrollará paralelamente a la toma de conciencia de otro conjunto de temas que pertenecen también a la agenda global, como la preservación del medio ambiente, el combate contra las pandemias, la búsqueda de recursos energéticos alternativos, la preservación y distribución del agua dulce, o la adopción de decisiones concertadas frente al calentamiento global.

---

<sup>62</sup> "Artículo 55: Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;  
b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y

c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades."

<sup>63</sup> Inglehart & Welzel, Ronald & Christian: "How Development Leads to Democracy", *Foreign Affairs*, March/April 2009.

<sup>64</sup> Para un debate sobre los riesgos de la internacionalización de estos derechos: Chertoff, Michael: "The Responsibility to Contain. Protecting Sovereignty Under International Law", *Foreign Affairs*, January/February 2009.

---

Estas demandas crecientes de la sociedad civil global pueden concluir perfeccionando las instituciones internacionales, pero para que el proceso se consolide efectivamente es necesario que, como sostenían Kant y Freud, estos valores se internalicen a través de la educación y la reflexión individual sobre su necesidad: la mera adhesión formal o hipócrita nos puede llevar a volver a cometer los errores del pasado<sup>65</sup>.

#### *El uso de la fuerza durante un período de transición*

Nos encontramos actualmente en un momento de transición de paradigmas. El paradigma jurídico actual consiste en el derecho internacional de la post Guerra Fría, que puede ser modificado tanto por los resultados de la doctrina Bush (h) como por las demandas de cambio de estas fuerzas profundas que reclaman el reconocimiento de los derechos, libertades y garantías individuales. ¿Qué paradigma legal podemos avizorar para los próximos 10 años, qué es nuestro horizonte de previsibilidad razonable en términos jurídicos?. Las amenazas actuales continuarán existiendo al igual que la panoplia de respuestas<sup>66</sup>. ¿Qué cambios en la valoración de legalidad podemos esperar en los próximos 10 años (lo que en los cuadros 12 y 13 llamamos “paradigma futuro”)?.

La mayor parte de las amenazas definidas por la Administración Bush no desaparecerán fácilmente y no podemos descartar la aparición de nuevas. Si miramos otra vez el cuadro 12, el paradigma que allí nombramos como “futuro” corresponde a lo que estimamos que puede ser la legalidad de la respuesta armada por tipo de amenaza en los próximos 10 años. La respuesta ante un ataque armado continuará siendo legal y la respuesta ante las amenazas inminentes también pero dependiendo de las circunstancias del caso y de las pruebas aportadas. La respuesta ante las amenazas eventuales que corresponden a la intervención preventiva es muy probable que recuperen el consenso sobre su ilegalidad a la luz de las intervenciones que hemos visto durante la Administración Bush (h). La respuesta al ataque a los nacionales en el extranjero, en particular producto de atentados terroristas, avanzará sustancialmente en su legalidad de lo que fue tradicional a partir de 1945 y otro tanto sucederá con los ataques al sistema político democrático, ya sea para instaurar regímenes autoritarios o como producto de la acción de grupos terroristas. La legalidad de la intervención para la protección de los derechos humanos (en las tres variantes allí descritas) avanzará sustancialmente al igual que la respuesta frente a las amenazas globales: serán las circunstancias del caso y no ya el paradigma wesphaliano de la Carta los elementos decisivos para juzgar la legalidad de la intervención en un caso concreto.

Si miramos ahora el tipo de respuesta armada a esas amenazas (cuadro 13), continuará la legalidad histórica de la intervención blanda, la disuasión, la contención, la legítima defensa y las intervenciones autorizadas en virtud del Capítulo VII de la Carta; como ya hemos mencionado aumentará en legalidad la legítima defensa precautoria de

---

<sup>65</sup> Las acciones políticas de los gobiernos democráticos hacia los no democráticos deben dirigirse a provocar este cambio en esas sociedades. Price, David: «Global Democracy Promotion: Seven Lessons for the New Administration», *The Washington Quarterly*, January 2009.

<sup>66</sup> «Debemos comenzar por reconocer la dura verdad: no erradicaremos el conflicto violento en lo que duren nuestras vidas. Habrá tiempos en los que las naciones –actuando individual o concertadamente– encontrarán el uso de la fuerza no sólo necesario sino moralmente justificado». Obama, Barack: “Nobel Lecture”, Oslo, 10 December 2009.

acuerdo a las circunstancias del caso y la intervención preventiva recuperará su ilegalidad histórica a partir de la Carta de las Naciones Unidas. Las represalias armadas, en cambio, avanzarán en su ilegalidad correlativamente con la mayor flexibilidad del uso de la legítima defensa precautoria. Las circunstancias en las que se recurra a una ejecución unilateral de una decisión del Consejo en virtud del Capítulo VII de la Carta pueden aumentar en la medida en que no se recree un consenso entre los miembros permanentes sobre las amenazas globales; y las intervenciones armadas, si bien disminuirá la legalidad que le atribuye la doctrina de la intervención preventiva, continuarán siendo una herramienta para contrarrestar un conjunto de situaciones internacionales complejas en las cuales, al igual que durante la Guerra Fría, no pudo obtenerse un consenso entre los miembros permanentes del Consejo. Finalmente consideramos que la opinión pública mundial reforzará la legalidad de las intervenciones humanitarias.

En definitiva, de las nueve respuestas armadas consideradas en tres no existen cambios entre el paradigma actual, el de la intervención preventiva y el futuro; de los seis restantes el futuro tiene uno en coincidencia con el actual y dos con el de la intervención preventiva; los otros tres son diferentes a los paradigmas anteriores. En conclusión, consideramos que en aquellas respuestas armadas sobre las que existía controversia entre los paradigmas, el paradigma futuro rescatará de la doctrina Bush (h) la mayor legalidad de la legítima defensa precautoria<sup>67</sup> y de la intervención humanitaria, y del paradigma de la post Guerra Fría, la ilegalidad de la intervención preventiva. El paradigma futuro será diferente de los dos anteriores en la legalidad de las represalias armadas, la ejecución unilateral de una decisión del Capítulo VII y las intervenciones armadas<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Reisman & Armstrong, Michael & Andrea: "The past and future of the claim of preemptive self-defense", *AJIL*, Vol. 100, Num. 3, July 2006, pág. 547.

<sup>68</sup> La arquitectura global actual se ha ido construyendo sobre la base de estructuras más flexibles, abiertas y consensuales entre Estados que comparten intereses o visiones políticas comunes frente a determinados problemas o cuestiones, cuando una negociación multilateral universal aparece como improbable. Se trata de una globalización «a la carta» que no excluye, sin embargo, la presión directa o indirecta frente a los miembros remisos que no han participado del esquema inicial. Véase un ejemplo en: Etzioni, Amitai: «Tomorrow's Institution Today. The Promise of the Proliferation Security Initiative», *Foreign Affairs*, May/June 2009.