

Doctrinas de la guerra y de la paz

Por ALFONSO RUIZ MIGUEL

Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO: LAS RELACIONES ENTRE LA GUERRA Y EL DERECHO.—LAS ALTERNATIVAS DEL FUTURO: ¿DEMOCRATIZACIÓN UNIVERSAL DE LOS ESTADOS O ESTADO UNIVERSAL DEMOCRÁTICO?

El título de esta aportación¹ promete mucho más que lo que voy a dar. Literalmente tomado, intentar una exposición completa y detallada de las doctrinas de la guerra y de la paz sería una tarea extensísima y desmesurada, que debería abarcar desde el belicismo extremo de un Joseph de Maistre hasta las diversas formas de pacifismo, del jurídico al gandhiano o el religioso, pasando por la teoría de la guerra justa. Además, se trata de un trabajo ya hecho por muchos autores, entre otros, y muy satisfactoriamente, por Norberto Bobbio en *El problema de la guerra y las vías de la paz*². Naturalmente, algo hablaré de algunas de las doctrinas de la guerra y de la paz, pero únicamente al hilo de dos cuestiones más concretas, a las que trataré de ir respondiendo en las dos partes de este escrito: en primer lugar, la relación entre la guerra y el Derecho, donde haré cierto hincapié en la evolución histó-

¹ Recojo en este escrito una conferencia dada en Sevilla en enero de 2001, en un ciclo organizado por la «Fundación El Monte» y dirigido por Roberto Mesa. Las mínimas adaptaciones que he hecho en el texto no han pretendido en absoluto actualizar el tema ni la bibliografía, en la idea de que, por su tono general y de filosofía de la historia, lo que en él se dice no ha quedado barrido tras el 11 de septiembre.

² BOBBIO, Norberto, *El problema de la guerra y las vías de la paz* (1979), Gedisa, Barcelona, 1982, esp. cap. I.

rica del Derecho internacional para comentar sus principales tendencias actuales, y, en segundo lugar, algunas propuestas para un futuro pacífico, donde hablaré de dos modelos ideales en contraste: el modelo de distintos Estados democráticos y el modelo de un control universal centralizado de la fuerza, que, si se quiere, puede llamarse Estado mundial.

LAS RELACIONES ENTRE LA GUERRA Y EL DERECHO

Una manera de observar la evolución histórica del Derecho internacional en lo que se refiere a la guerra, con objeto de analizar mejor sus tendencias actuales, es partir de la triple distinción entre la guerra como objeto del Derecho, la guerra como medio de realización del Derecho y la guerra como antítesis del Derecho³. Veamos esos tres puntos en un diseño histórico algo esquemático pero, espero, orientador.

Puede decirse que la guerra aparece primero como *objeto* del Derecho cuando históricamente se la deja de ver como un hecho natural o cuasinatural, esto es, cuando se comienza a pensar teóricamente en ella y se intenta legitimar, y a la vez limitar, haciéndola objeto de la regulación moral y jurídica (y téngase en cuenta que una clara distinción entre Derecho y justicia no se produce al menos hasta el siglo XVIII). Esa reflexión jurídico-moral comienza, como mínimo, en Roma, con Cicerón, y se recupera por la larga tradición escolástica medieval, con la teoría de la guerra justa, que será el pilar del Derecho internacional moderno en esta materia. La teoría de la guerra justa –que supone que hay guerras justas e injustas– propone las condiciones jurídico-morales para dos tipos de conductas relativas a la guerra: por un lado, la licitud del recurso mismo a la guerra (el *ius ad bellum*, que señala cuándo es lícito emprender o participar en una guerra, donde, en realidad, se avanza ya la idea de la guerra como medio del Derecho, especialmente como medio de realización de la justicia, sobre lo que volveré inmediatamente), y, por otro lado, la licitud de las acciones emprendidas en el curso de una guerra ya en marcha (el *ius in bello*, que plantea qué es lícito hacer con los prisioneros o los niños, o si es lícito usar ciertas armas como el veneno, etc.).

El segundo punto de vista, la guerra como *medio* de realización del Derecho, en buena parte tiene sus orígenes en esa doctrina medieval de la guerra justa y se desarrolla sobre todo tras el nacimiento del Derecho internacional moderno, a partir de los siglos XVI y XVII, desde Vitoria y Grocio hasta nuestros días. El Derecho internacional moderno, como conjunto de normas consideradas jurídicas pero con cierta

³ Esta distinción, junto con la categoría de la guerra como fuente del Derecho internacional, se puede ver, en parte con otros desarrollos, en BOBBIO, *El problema de la guerra...* cit., cap. II.

fundamentación y alcance morales, concibe la guerra sobre todo como medio para la realización del Derecho. Las causas o motivos que legitiman jurídicamente a ir a la guerra pretenden hacer de la guerra misma la sanción jurídica más grave, la respuesta última frente a las conductas ilícitas jurídica y moralmente, conductas que aparecen como la condición o supuesto de hecho que permite poner en marcha el mecanismo procesal para la imposición de la sanción jurídica, de modo semejante a como el homicidio es condición de una pena tras el juicio correspondiente. En la teoría jurídico-internacional tradicional, que llega hasta la Primera Guerra Mundial, tales causas de licitud comprenden no sólo la legítima defensa, sino también la reparación de las injurias o delitos internacionales cometidos por otros Estados, que era la espita por la que el elenco real de motivos de guerra se ampliaba y podía dar lugar a la alegación de justa causa por los distintos Estados contendientes entre sí. Otras serias dificultades prácticas de la doctrina eran que el Estado llamado a sancionar resultaba ser a la vez parte y juez en su propia causa y que el que lograra o no sancionar al presunto injusto dependía más de su fuerza que de su razón, de modo que el vencedor bien podía ser el que terminara reivindicando su victoria como justa. En todo caso, un aspecto importante y destacable de esta doctrina es que sus protagonistas eran los Estados y no los individuos. Lo ilustra bien la posición de Kelsen, un jurista judío exiliado de la Alemania nazi, pacifista y defensor de los ideales internacionalistas, que todavía en 1941, conforme a la convicción jurídica de la época, mantenía la doctrina de que la responsabilidad jurídico-internacional es colectiva y no individual, de modo que sólo el Estado –a través del «sacrificio» de algunos individuos, y no necesariamente los dirigentes responsables– sería sujeto de sanción por la provocación de una guerra⁴. Esta doctrina significaba que ante la provocación de una guerra no autorizada por el Derecho internacional por parte de un Estado como la Alemania nazi, únicamente el Estado y no sus dirigentes era susceptible de sanciones, usualmente de carácter territorial y económico, como las impuestas a Alemania tras la Primera Guerra Mundial.

La tercera posición político-jurídica sobre la guerra es la de su exclusión del ámbito jurídico, esto es, su consideración en oposición al Derecho, como su *antítesis*. Thomas Hobbes, siempre claro y penetrante, fue el primer exponente de esta posición, para la cual los Estados, debido a la inexistencia de un soberano común que imponga unas leyes generales eficaces mediante una fuerza superior, se hallan entre sí –al igual que los individuos antes de la constitución de la organización política– en estado de naturaleza, esto es, en situación de guerra efectiva o, cuando menos, potencial de todos contra todos. Esta visión

⁴ KELSEN, Hans: *Derecho y paz en las relaciones internacionales* [1942], t. c. de Florencio Acosta, Editora Nacional, México, 1974, pp. 113-28, esp. p. 127 (este texto recoge las *Oliver Wendell Holmes Lectures* dictadas por Kelsen en 1940 y 1941).

de la guerra como antítesis del Derecho derivará en dos líneas opuestas, una belicista y otra pacifista. La primera está bien representada por Hegel, para quien las relaciones internacionales, al estar sometidas sólo al expediente del acuerdo entre iguales, se hallan por encima del Derecho y dependen sólo de la voluntad soberana de los Estados, quienes están legitimados por la historia a acudir a la guerra para perseguir sus intereses: en Hegel, así, por encima de las supuestas reglas del Derecho internacional, que son más bien papel mojado, hay una «justicia» histórica que da la razón al pueblo que vence. En cambio, la segunda y más genuina visión de la tesis de la guerra como antítesis del Derecho –al menos del Derecho ideal y, por tanto, también antítesis de la justicia– es la línea pacifista que a partir de los grandes proyectos utópicos de la Ilustración hasta el pacifismo contemporáneo, propugna la proscripción jurídica de la guerra. Esta línea, que se ha denominado de pacifismo jurídico, argumenta en favor de la superación de la soberanía estatal mediante la constitución de un poder internacional lo suficientemente fuerte como para evitar las guerras, un Estado mundial, si se quiere llamarlo así. Se trata de una doctrina que recibe su vigor de la férrea lógica de Hobbes, por más que Hobbes la aplicara sólo hacia el interior de cada uno de los distintos Estados, es decir, sólo en la búsqueda de la seguridad entre los individuos de un país, sin pensar que el mismo argumento justificaría también la necesidad de un Estado universal que estableciera la paz entre las distintas comunidades políticas. Porque, en efecto, sin un poder común que limite el uso de la fuerza por los distintos Estados, parece que la guerra siempre será el último recurso para dirimir las disputas graves entre ellos.

Pues bien, teniendo presente el marco histórico anterior, el Derecho internacional actual y sus tendencias de evolución pueden ser analizados volviendo a utilizar los mismos tres puntos de vista, de la guerra como objeto, como medio y como antítesis del Derecho. En efecto, el Derecho internacional actual puede ser considerado como un conjunto de criterios y reglas que definen y delimitan esos tres puntos sobre la guerra en una determinada configuración, si bien esa configuración no es una foto fija o un dibujo absolutamente nítido, sino que la foto contiene distintas posiciones, o el dibujo mantiene límites difusos, respondiendo a diferentes discusiones doctrinales, tanto jurídicas como éticas y políticas, que indican serias y complejas encrucijadas. Vamos a verlo con algún detalle.

En primer lugar, el Derecho internacional contemporáneo, de manera mucho más explícita y codificada que en épocas pasadas, tiene a la guerra como objeto de su regulación normativa, y en los dos aspectos clásicos, el *ius in bello* y el *ius ad bellum*. Históricamente, son las reglas jurídico-internacionales del *ius in bello*, que limitan las conductas bélicas, las que aparecen en primer lugar, mediante tratados que comienzan a firmarse de forma generalizada desde fines del siglo XIX. Es a partir de entonces cuando las convenciones de La Haya

y de Ginebra crean jurídicamente los «crímenes de guerra» al imponer las reglas, tantas veces incumplidas, sobre la exclusión de ataques a no combatientes, el buen trato a los prisioneros o la prohibición de armas crueles y desproporcionadas. Junto a ello, y sobre todo después de la Primera Guerra Mundial, también el Derecho internacional contemporáneo ha regulado de manera mucho más expresa y precisa que en épocas pasadas el *ius ad bellum*, esto es, los motivos para iniciar o intervenir en una guerra jurídicamente lícita. Es a partir de 1928 –con la firma del Pacto Kellogg-Briand, o Pacto de París, en el seno de la Sociedad de Naciones– cuando se considera que el Derecho internacional condena el «recurso a la guerra para la solución de los conflictos internacionales» y, por tanto, toda guerra de agresión. Esta regulación jurídica, reforzada después de la Segunda Guerra Mundial por los tratados que dieron lugar a los procesos de Nüremberg, que consideraron la agresión bélica como un «crimen contra la paz», y, sobre todo, por la Carta de Naciones Unidas y sus posteriores desarrollos, ha venido a convertir la legítima defensa en la justificación central y excepcional para intervenir en una guerra. No obstante, naturalmente, existen agudos debates sobre el alcance de la idea de legítima defensa y, en general, de las causas para una acción bélica legítima, discutiéndose si aquélla comprende o no la prevención de un ataque considerado inminente o, en la discusión más reciente, si son o no lícitas las intervenciones bélicas humanitarias, sobre lo que volveré enseguida.

En segundo lugar, en cuanto a la guerra como medio de realización del Derecho, precisamente la tendencia a la consideración de la legítima defensa como razón central de intervención en una guerra parece llevar consigo una reducción del radio de acción del medio bélico, hasta el punto de que, en las interpretaciones más restrictivas, es difícil mantener la idea de la guerra como sanción al Estado infractor, pues más que como sanción ante distintas injusticias, aparece únicamente como el único remedio final, como el último recurso, para repeler una agresión bélica o una conducta asimilada a ella. En tal sentido, la diferencia entre el modelo anterior de la guerra como sanción y éste es similar a la que va de la sanción penal, impuesta mediante un juicio previo, y la defensa individual ante una agresión, donde la inmediatez de la respuesta excluye pensar en juicio previo alguno. Para observar este punto con algo más de detalle conviene fijarse en el importante proceso de individualización que puede estar produciéndose en el Derecho internacional contemporáneo, de modo que los individuos, y sus derechos y deberes individuales, parecen empezar a irrumpir en él con cierta fuerza. Este proceso –no exento de luces y sombras– sugiere que, frente a la doctrina asentada durante siglos de que los sujetos del Derecho internacional son los Estados y no los individuos, ahora hay atisbos de una ruptura que podría terminar siendo radical, aunque de momento sea sólo como la rotura de una presa que no se sabe si acabará por ser reparada y contenida o si terminará por desbordarla.

Dicho proceso de individualización puede ser visto en dos aspectos: en lo que concierne a los deberes individuales, especialmente de los representantes políticos, y en lo que se refiere a los derechos individuales, atribuidos a todos los seres humanos. Veamos uno y otro aspecto con un poco más de detalle.

De una parte, desde el final de la Segunda Guerra Mundial y los juicios de Núremberg, los individuos, y en particular los dirigentes políticos y militares en cuanto representantes de los Estados, han comenzado a ser considerados sujetos de deberes y, por tanto, responsables de delitos ante el Derecho internacional⁵. En esta línea –con sus luces y sus sombras, insisto–, pueden ser pasos decisivos la creación de tribunales internacionales ad hoc, como los de Ruanda o Yugoslavia, la aceptación de la jurisdicción de cualquier Estado contra ciertos tipos de delitos iniciada en España con el caso Pinochet o, en fin, la apertura a la ratificación del tratado sobre el Tribunal Penal Internacional, firmado el 17 de julio de 1998 y en vigor desde el 1 de julio de 2002, tras las correspondientes ratificaciones de 60 Estados, con la significativa y criticable ausencia de Estados Unidos. En este sentido, puede no ser casual que cuando la guerra comienza a dejar de ser medio del Derecho, como sanción entre los Estados, aparezca la responsabilidad penal internacional de los individuos, que no en vano fue una de las propuestas de Kelsen para que el Derecho fuera medio para la paz.

De otra parte, la individualización del Derecho internacional contemporáneo se manifiesta también en el fenómeno de la internacionalización –o, dicho de manera más fea pero también más precisa, juridificación internacional– de los derechos individuales, que comienza a perfilarse también tras la Segunda Guerra Mundial, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, a la que siguieron los Pactos de Naciones Unidas y, en fin, la creación de organizaciones

⁵ Kelsen contribuyó doctrinalmente a esta nueva posición mediante una argumentación que comportaba, me parece, una considerable revisión de su propia doctrina, antes comentada, a propósito de la responsabilidad eminentemente colectiva en el Derecho internacional. En una serie de artículos publicados en 1943 el jurista austriaco mantuvo que, mediante un tratado internacional «concluido con el Estado cuyos actos han de ser castigados» que, incluso de forma retroactiva, estableciera las normas sustantivas y procesales correspondientes, era jurídicamente posible sancionar penalmente a los responsables políticos de la provocación de una guerra ilícita según el Derecho internacional general o convencional y, por tanto y en concreto, a los jefes de Estado y de Gobierno de las potencias del Eje (cf. el libro en el que Kelsen reelaboró los citados artículos: *La paz por medio del Derecho* [1944], t. c. de Luis Echávarri y Genaro R. Carrió, Losada, Buenos Aires, 1946, parte II, esp. pp. 118, 137-44; la cita textual en p. 137). No obstante, el acuerdo de Londres de 8 de agosto de 1945, por el que se establecieron tanto la jurisdicción del tribunal militar internacional de Núremberg como los delitos y sanciones internacionales aplicables, fue firmado únicamente por los Estados vencedores. Tampoco la Carta de Naciones Unidas siguió la propuesta de Kelsen de crear un Tribunal permanente con jurisdicción obligatoria y competencia en materia penal sobre acciones individuales contrarias al Derecho internacional.

internacionales regionales que, como el Convenio Europeo para la Salvaguarda de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de 1950, han llegado a aceptar que los individuos puedan reclamar judicialmente ante una instancia internacional (no obstante, como muestra de la dificultad del avance del control internacional sobre los Estados, ese recurso anterior, además de garantizarse sólo en los países que ya por su cuenta mejor salvaguardan los derechos humanos, se puede ejercer sólo de forma indirecta, a través de una Comisión que filtra qué casos pueden pasar al Tribunal de Estrasburgo). Por lo demás, este proceso de internacionalización de los derechos humanos —que debería tender a su verdadera universalización o globalización— debe relacionarse, en parte críticamente, con uno de los cambios del Derecho internacional naciente tras la caída del muro de Berlín y la superación de la época de la guerra fría y la bipolarización, que han dado lugar a la hegemonía internacional de Estados Unidos a la cabeza de los países occidentales. Me refiero a la ampliación que la doctrina jurídico-internacional está dando a la idea de conducta contraria a la paz internacional, ampliación por la que se tiende a aceptar la licitud de las llamadas intervenciones bélicas humanitarias, que se pretenden justificar como formas de defensa frente a la agresión gravísima de los derechos humanos más básicos por parte de un determinado Estado, incluso contra su propia población. Hablar de las intervenciones bélicas humanitarias sería tema por sí solo para una charla, por lo que me limitaré a repetir la paradoja de que los derechos humanos pretenden ser salvados mediante la guerra, el modo más violento de acción y muy poco capaz de diferenciar entre víctimas y verdugos. Y, sin embargo, para no simplificar en exceso un debate complejo, en el que hay muchas razones y argumentos en juego, añadiré sólo que a veces quizá la única esperanza para poblaciones civiles cuyos derechos están siendo masivamente violados puede ser sólo una intervención armada, aunque limitada, selectiva y proporcionada ⁶.

⁶ Frente al inicialmente rotundo peso de la apelación a los derechos humanos, los argumentos contra las intervenciones bélicas humanitarias son numerosos, aunque no siempre necesariamente convincentes. Pueden ordenarse en cuatro apartados. El primero destaca los graves riesgos y daños de tales intervenciones, sea porque podrían dar lugar a escaladas y contraintervenciones que degenerasen en una guerra generalizada y devastadora, sea por las dificultades de mantener la debida proporción entre el mal infligido y el que se quiere evitar. Un segundo apartado insiste en los peligros de abuso, tanto porque categorías como «humanitarismo» y «derechos humanos» carecerían de límites bien definidos y animarían a imponer el modelo occidental en dos tercios del mundo, como porque, aunque sus límites fueran estrechos y razonables, siempre servirían de coartada para intervenir selectivamente, con el consabido doble rasero para amigos e indiferentes o enemigos, y por simple autointerés de los Estados más poderosos. Un tercer apartado corresponde a las advertencias políticas y estratégicas sobre las altas posibilidades de fracaso de este tipo de acciones, que rara y difícilmente parece que puedan durar y profundizar hasta cambiar de veras las estructuras políticas de los países intervenidos. En fin, el cuarto y último apartado denuncia la confusión entre argumentos jurídicos y morales, que conduciría no sólo a

En fin, quedaba por comentar, en tercer lugar, el punto de vista de la guerra como antítesis del derecho en el Derecho internacional contemporáneo. Aunque sea más como esperanza ideal que como realidad efectiva, varios fenómenos actuales, algunos ya mencionados, animan a reflexionar sobre la posibilidad y la necesidad de que la guerra se convierta en antijurídica. Me refiero a la tendencia a la limitación de las causas justas de guerra a la legítima defensa y a los procesos de individualización del Derecho internacional que he comentado, pero también a la enorme desproporción entre los pretendidos fines y los terribles medios bélicos hoy disponibles –de las armas químicas y biológicas a las nucleares–, que castigan sobre todo a las poblaciones civiles. El actor francés Colouche, creo recordar que a propósito de la guerra del Golfo, dijo con gran percepción que en la próxima guerra quería ser militar. Ahora bien, aun con estos importantes procesos de cambio, el que la guerra tienda a estar hoy casi proscrita por el Derecho internacional y que se vaya abriendo poco a poco el camino hacia la responsabilidad penal individual de los responsables políticos, no garantiza en absoluto la superación en el futuro de la violencia en las relaciones internacionales. Esta falta de garantía procede sobre todo del déficit de efectividad del Derecho internacional –déficit sólo relativo, no obstante, si se piensa también en los muchos casos en que sus normas sí resultan eficaces–, que en último término depende de la subsistencia de una diversidad de Estados capaces de hecho de almacenar armas y de recurrir a ellas y regulados políticamente sólo por un sistema basado en parte en alianzas y equilibrios entre los países más grandes y en parte en los impulsos hegemónicos de Estados Unidos. Tales condiciones no permiten pensar en una superación de la violencia bélica en las relaciones internacionales mientras no se den pasos decididos hacia una mayor institucionalización centralizada de la fuerza a escala mundial. En el límite, eso supone defender la conveniencia, y aun la necesidad, de una organización internacional que absorbiera la capacidad bélica de los actuales Estados. Pero, naturalmente, tal organización internacional no podría ser de cualquier tipo, sino democrática, para garantizar los derechos básicos de los individuos, como comentaré enseguida. Ahora bien, frente a este modelo futuro –de «Estado democrático mundial»–, cuyo más conocido defensor contemporáneo es Habermas, otros importantes autores contemporáneos, como John Rawls, han recogido una tesis intermedia,

la difuminación y oscurecimiento de las reglas aplicables, sino también al olvido de los procedimientos jurídicos básicos y, en concreto hoy, a la relegación de Naciones Unidas en favor de Estados Unidos como gendarme mundial. Sin embargo, la seriedad de varias de las objeciones anteriores, que merecerían una más detallada discusión, no elimina ni la gravedad de las violaciones de los derechos más básicos ni la necesidad de buscar y emplear los medios apropiados para evitarlas (sobre ello, remito a mi escrito «Las intervenciones bélicas humanitarias», *Claves de Razón Práctica*, n. 68, dic. 1996, pp. 14-22).

aparentemente más pacifista que el modelo actual, a la vez pluriestatal y belicosa, y, aparentemente también, menos utópica que el del Estado mundial: la tesis de que sería suficiente una pluralidad de Estados democráticos en relaciones pacíficas entre sí bajo una organización internacional similar a Naciones Unidas. En adelante comentaré estos dos modelos alternativos, que –frente a una posición escéptica y a fin de cuentas belicista como la de Carl Schmitt– en realidad tienen mucho en común, en especial la creencia de que no sólo es deseable, sino también posible un cierto control internacional efectivo que limite las guerras en el futuro⁷. Sin embargo, como es lógico, me interesará destacar más bien lo que las diferencia.

LAS ALTERNATIVAS DEL FUTURO: ¿DEMOCRATIZACIÓN UNIVERSAL DE LOS ESTADOS O ESTADO UNIVERSAL DEMOCRÁTICO?

La tesis intermedia que desconfiaba de la idea del Estado mundial y propone como ideal suficiente y políticamente más viable el de una diversidad de Estados democráticos, que serían esencialmente pacíficos entre sí, tiene su origen en el opúsculo kantiano *La paz perpetua*, en el que Kant afirma que las guerras son mucho más improbables y difíciles entre Estados republicanos (liberal-democráticos, diríamos hoy), básicamente porque en ellos es más difícil para los dirigentes obtener el consentimiento de los ciudadanos para emprender una guerra o participar en ella. Kant añade, además, que si esa forma de Estado democrático llegara a generalizarse en el futuro, la confederación entre ellos –esto es, su unión voluntaria y revocable, al modo de la actual Naciones Unidas– permitiría unas relaciones internacionales definitivamente pacíficas⁸. En cuanto tesis o hipótesis histórica, como

⁷ En tal sentido, Habermas ha sostenido que el «nuevo espacio político mundial global» –con el acceso de la opinión pública mundial a las nuevas guerras– «ha iniciado ya la obsolescencia del “estado de naturaleza” que aún perdura entre Estados belicistas, de cuya supuesta soberanía no queda ya en realidad demasiado. El Estado cosmopolita ya ha dejado de ser un puro fantasma, aun cuando nos encontremos todavía bien lejos de él. El ser ciudadano de un Estado y el ser ciudadano del mundo constituyen un *continuum* cuyos perfiles empiezan ya al menos a dibujarse» [«Ciudadanía e identidad nacional» (1990), en *Facticidad y validez*, p. 643]. Con todo, como he dicho, Habermas viene a sostener también que la tesis de la pluralidad de Estados democráticos es intermedia no sólo en un sentido conceptual, sino también en uno temporal: «La actual situación mundial –dice en artículo de 1995– se puede comprender, en el mejor de los casos, como una situación transitoria desde el derecho internacional hacia el derecho cosmopolita» [«La idea kantiana de paz perpetua. Desde la distancia histórica de doscientos años» (1995), en *Isegortia. Revista de filosofía moral y política*, núm. 16, mayo, 1997, p. 75].

⁸ Aunque Kant comienza reconociendo que *idealmente* una comunidad internacional capaz de instaurar una verdadera paz, la «paz perpetua», exigiría un Estado mundial centralizado o «Estado de naciones», como «*asociación universal de Esta-*

hecho relativo al pasado, la idea kantiana ha sido aceptada por un historiador como Hugh Thomas o por un filósofo del Derecho como Norberto Bobbio y ha sido revalidada con una amplia, aunque discutida, base empírica, por un autor americano, Michael Doyle, que ha defendido que desde comienzos del siglo XIX hasta hoy no ha existido una guerra abierta entre Estados democráticos, por más que haya habido muchas entre Estados democráticos y no democráticos; en cuanto tesis o doctrina programática, como modelo regulativo, es sobre todo Rawls quien suscribe que esta propuesta es más viable, y al fin y al cabo más deseable, que la del Estado mundial⁹.

Esta teoría de las democracias como pacíficas entre sí ha dado lugar a un extenso y rico debate entre teóricos de las relaciones internacionales¹⁰ y puede discutirse en muchos planos, desde el concepto de democracia que presupone hasta la amplitud de la base empírica de la que parte, pasando por la conexión explicativa entre los datos alegados y la hipótesis pretendida. Así, sobre los hechos, se ha discutido su exactitud (se aducen contraejemplos como la intervención de USA en el Chile de Allende) o, si la teoría se limita para excluir intervenciones encubiertas —como Rawls ha propuesto—, se puede criticar su carácter pobre y ad hoc. En cuanto a la explicación presupuesta por la teoría, ha sido bien expresada por Habermas —que la acepta en parte— en la posible conexión existente entre «orientaciones valorativas de carácter universalista de una población acostumbrada a instituciones libres» y «el deseo de fomentar la expansión de formas no autoritarias

dos (análoga a aquélla por la que el pueblo se convierte en Estado)» [*Die Metaphysik der Sitten* (1797), I, § 61; se cita por la ed. cast. de Adela CORTINA y Jesús CONILL, *La metafísica de las costumbres* Tecnos, Madrid, 1989, p. 190], sin embargo, también precisó que tal asociación o sería irrealizable, y en tal medida impotente para evitar de hecho las guerras entre las naciones, si no apareciera un Estado absolutamente dominante como lo había sido el Imperio Romano, o bien, si tal Estado dominante llegara a existir, sería indeseable por encontrarse en oposición a la razón moral. Su conclusión, por ello, fue que «la división en Estados independientes es más conforme a la idea de la razón que la anexión de todos por una potencia vencedora, que se convierte en monarquía universal» [*Zum ewigen Frieden* (1795), se cita por la t. c. de RIVERA PASTOR, *La paz perpetua*, Espasa Calpe, Madrid, 1972³, p. 127].

⁹ Cf. THOMAS, Hugh, *An Unfinished History of the World* (1979), t. c. de la 2.ª ed. de Ana María BRAVO, *Una historia del mundo*, Grijalbo, Barcelona, 1982, p. 582; y DOYLE, Michael W., «Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs», part I, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, n. 3, verano 1983, esp. pp. 213 y 225 ss; RAWLS, John, *The Law of Peoples. With «The Idea of Public Reason Revisited»*, Cambridge (Mass.)-Londres, Harvard University Press, 1999, pp. 17-8; BOBBIO, Norberto: *El futuro de la democracia* (1984), t. c. de Juan Moreno, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, p. 47, así como la «Introducción» a *El tiempo de los derechos* (1990), t. c. de Rafael de Asís Roig, Editorial Sistema, Madrid, 1991, p. 14; y, con precisiones sobre alcance y a modo de posición intermedia al establecimiento de un control internacional efectivo sobre los distintos Estados, véase también HABERMAS, «La idea kantiana de paz perpetua...» cit., p. 67.

¹⁰ Véase una amplia consideración crítica en PEÑAS, Francisco, «Liberalismo y relaciones internacionales: la tesis de la paz democrática y sus críticos», *Isegoría. Revista de filosofía moral y política*, núm. 17, mayo 1997, pp. 119-40.

de Estado y de gobierno», esto es, en el deseo de la ciudadanía de los países democráticos de generalizar su modelo político¹¹. Sin embargo, como también el propio Habermas reconoce, sobre la dirección de la presión de las poblaciones democráticas –que sin duda actúa a veces en favor de principios morales, quizá de modo más esporádico que continuado– también hay ejemplos que no animan al optimismo, como, por ejemplo, la inflamación nacionalista que tan fácilmente aquejó a Inglaterra ante la guerra de Las Malvinas: y, en efecto, si se me permite una generalización, el nacionalismo ha sido, durante los dos últimos siglos, el gran enemigo de los ideales universalistas que alientan detrás del sistema político democrático. Por lo demás, frente a la supuesta conexión general entre sentimientos democráticos y pacifismo se puede aducir que la explicación de la ausencia de guerras abiertas entre democracias, en la medida en que sea cierta, podría hallarse en otros factores, como la existencia de una alianza entre países con intereses económicos comunes y agrupados políticamente frente al enemigo comunista de la guerra fría, o como el mantenimiento de un liderazgo hegemónico por parte de Estados Unidos que también sirve a los intereses comunes de las democracias occidentales, de modo que un cambio futuro en las circunstancias económicas y en las alianzas internacionales, aun sin un cambio del régimen político democrático de los Estados afectados, podría dar lugar a una guerra entre democracias. Aquí sólo me atrevo a formular un «no sabemos», si bien no es arriesgado afirmar que sería mucho más fiable un sistema internacional sin la capacidad para cada Estado, democrático o no, de armarse y de recurrir a la guerra. Concuero así sustancialmente con la idea de Habermas de que

«El concepto kantiano de una asociación de naciones respetuosa a la larga con la soberanía de los Estados no es consistente. El derecho cosmopolita debe estar tan institucionalizado que vincule a los diferentes Gobiernos. La comunidad internacional debe poder obligar a sus miembros, bajo amenaza de sanciones, al menos a un comportamiento acorde con el derecho¹².»

A mi modo de ver, además, la propuesta de una organización mundial suficientemente integradora y poderosa, que supere el marco de la actual concepción de la soberanía estatal, no debería tener sólo la

¹¹ «La idea kantiana de paz perpetua...» cit., p. 67. He dicho que Habermas acepta en parte esta teoría porque aunque comienza criticando, con razón, la tesis kantiana por no dar cuenta –en su tiempo Kant no podía hacerlo– de la doble función del nacionalismo, como transformador de los súbditos en ciudadanos pero también en soldados dispuestos a luchar y morir por la patria, a continuación, sin embargo, añade que «tampoco es totalmente falso el pensamiento de que una situación democrática en el interior sugiere una conducta pacifista del Estado hacia fuera», por la razón que se ha dado en el texto (cf. *Ibíd.*, pp. 66-67).

¹² «La idea kantiana de paz perpetua...» cit., p. 72.

función de garantizar la paz, sino también la de permitir acercarse al cumplimiento de la promesa universalista que alienta bajo la tradición y la doctrina de los derechos humanos. En efecto, con el modelo kantiano de la pluralidad de Estados, en el que vivimos, no está resultando nada sencillo, en primer lugar, universalizar de verdad los derechos civiles y políticos: y no se olvide que la protección de tales derechos depende no de la existencia del Estado, ni de distintos Estados, sino de un tipo de Estado, como el liberal-democrático –ese cuya razón, como ha dicho Bobbio, es contar y no cortar cabezas–, que funciona de forma mínimamente decente sólo en una parte del mundo. Pero, en segundo lugar, todavía estamos más lejos de la universalización –o globalización, que no sólo los conocimientos, los capitales y algunos servicios son susceptibles de globalizarse– de los derechos de igualdad básicos, tanto el de igualdad ante la ley como, especialmente, los de una mínima igualdad material (esto es, cultural, social y económica), lo que depende primariamente de la existencia de distintos Estados, que operan con el principio de ciudadanía nacional¹³, y que sólo podría resolverse mediante un sistema de gobierno internacional que, sometiendo a una debida regulación las relaciones económicas, instaurara mecanismos de tributación y redistribución en alguna medida similares a los del Estado social¹⁴.

Naturalmente, como Kant en el siglo XVIII y hoy Rawls, se puede ser escéptico sobre la posibilidad de tal organización e incluso de su conveniencia. Kant ponía en duda ambas cosas porque creía que únicamente una «monarquía universal» de carácter despótico podría evitar las guerras, y eso sólo de manera momentánea, hasta que su excesiva extensión haga ineficaz su gobierno¹⁵. En la actualidad, Rawls más bien descrea sólo de su posibilidad, con lo que se puede ahorrar el hablar de su indeseabilidad, que parece dar por supuesta. En concreto, Rawls argumenta la hoy por hoy –y por lo que se puede prever en el mañana cercano– insuperable diversidad cultural y religiosa entre los pueblos, así como el carácter extremo y políticamente inabordable de las desigualdades entre ricos y pobres. Creo, sin embar-

¹³ Sobre los derechos de ciudadanía como discriminatorios, y en defensa de una superación del marco estatal en favor de un gobierno internacional, véase FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, prólogo de Perfecto Andrés Ibáñez, trad. cast. de P. Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Editorial Trotta, Madrid, 1999, pp. 55-8 y 116-9.

¹⁴ Sobre ello, véase HIERRO SÁNCHEZ-PESCADOR, Liborio, «Las huellas de la desigualdad en la Constitución», en REYES MATE, Manuel (comp.), *Pensar la igualdad y la diferencia (Una reflexión filosófica)*, Fundación Argentaria-Visor Distribuciones, Madrid, 1995, pp. 131-50. Sobre el modelo de una democracia cosmopolita, a medio camino entre un esquema federal y uno confederal o kantiano, vide HELD, David, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita* (1995), Paidós, Barcelona, 1997, caps. 10-12, y esp. pp. 275 y 322 y ss., y JÁUREGUI, Gurutz, *La democracia planetaria*, Ediciones Nobel, Oviedo, 2000, esp. cap. V.

¹⁵ Cf. KANT, *La paz perpetua...* cit., p. 127; así como *La metafísica de las costumbres* cit., pp. 190-1.

go, que se puede aceptar la previsión sobre la enorme dificultad de alcanzar una organización que se acerque a un orden universal, y más todavía democrático, sin resignarse a proponer, como hace Rawls, una teoría que llama «ideal» pero que en realidad acepta y consagra el actual statu quo, es decir, la diversidad de Estados existentes y el mantenimiento de relaciones entre ellos bajo instituciones internacionales sustancialmente similares a las actuales y, por tanto, ineficaces en sus limitaciones de la violencia. Por eso me parece rescatable la idea del Estado mundial como ideal, que hoy aparece, ciertamente, como una utopía, *quizá* irrealizable, pero quién sabe si, dentro de un tiempo, sean muchos años o varios siglos, realizada. En tal caso, bien pudiera ser que nuestra época, todavía en esto kantiana, fuera vista desde allí como nosotros vemos la concepción política medieval defensora de las diferencias estamentales, que –al igual que hoy las diferencias entre Estados– eran vistas por sus contemporáneos como realidades naturales en el sentido de socialmente inmodificables. La analogía, por lo demás, puede llevarse, salvando las distancias, hasta considerar que los actuales habitantes de los Estados del primer mundo somos el equivalente al estamento medieval de la nobleza, correspondiendo a los Estados del tercer mundo el correlato de la servidumbre de la gleba.

Por supuesto, en la propuesta de tal organización internacional democrática, los problemas de concepción, esto es, de diseño teórico de cómo debería ser, no son menores, aunque sean de tipo diferente, que los de realización práctica. Si se parte de que tal orden internacional no podría ni debería construirse haciendo *tabula rasa* de la existencia de distintos Estados más o menos similares en extensión a los actuales, las dudas se acumulan. Cuando pensamos tal organización bajo el prisma de la división de los tres poderes tradicionales, el primer problema es cómo organizar cada uno de ellos. El poder legislativo, ¿debería ser una asamblea de representantes de Estados, cada uno con un igual voto, o, como ha propuesto Habermas, un parlamento mundial en el que toda la población del globo esté proporcionalmente representada? ¿y con qué competencias? Aunque se hable de «Estado mundial», sin embargo, no debe olvidarse que tal organización podría, y hasta debería, ser compatible con el mantenimiento de numerosas competencias de los actuales Estados, que podrían subsistir como Estados federados, sobre todo si las competencias de la organización internacional se limitaran a la exclusión de la guerra, la garantía de los derechos humanos más básicos y una básica ordenación de las condiciones de la economía internacional para garantizar unos derechos básicos de igualdad. Y el poder ejecutivo, ¿se habría de organizar de manera similar al actual Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con representantes de algunos Estados permanentes y otros rotatorios?, ¿o con todos los Estados al modo del Consejo de Ministros de la Unión Europea?, ¿o sólo con algunos a sorteo o de forma electiva? etc. Y, en fin, en cuanto al poder judicial, ¿el tribunal inter-

nacional podría seguir teniendo una jurisdicción voluntaria o debería pasar a ser obligatoria? ¿cabría ante él un recurso individual, directo o mediado por algún órgano, o sólo podrían actuar los Estados?

Junto al grupo de preguntas anteriores, hay otro que afecta a la ordenación de la secuencia temporal en la puesta en marcha de los tres poderes, un problema que preocupó especialmente a Kelsen en los años en que terminaba la Segunda Guerra Mundial. ¿Por dónde sería más operativo empezar? ¿Sería realista atribuir primero carácter obligatorio a los acuerdos de un órgano como la Asamblea General de Naciones Unidas? Fácilmente se correría el riesgo de que sus normas fueran consideradas como meramente programáticas, cuando no directamente incumplidas, con el consiguiente vaciamiento y desprestigio de esa labor legislativa. ¿No habría más bien que empezar por reforzar un poder ejecutivo que pudiera ser verdaderamente eficaz mediante la introducción de un criterio de mayoría de Estados? Sin embargo, también aquí ha de observarse que las razones por las que hasta ahora el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha sido muy ineficaz, la facilidad del veto de alguno de los grandes, que ha impedido adoptar muchas resoluciones, podrían superarse sólo para dar lugar a otras, quizá más destructivas del sistema, como la generalización de la actitud de desobediencia por parte de los Estados no interesados en cumplir decisiones mayoritarias. O, en fin, ¿no sería más eficaz empezar por reforzar el poder judicial internacional, estableciendo su jurisdicción obligatoria, como pretendió sin éxito Kelsen? Quizá esta última vía sigue siendo la más prometedora teóricamente y, a la vez, seguramente la más difícil en la práctica, a la vista de la experiencia sobre las dificultades de acuerdo y de ratificación del tratado sobre el Tribunal Penal Internacional, que tal vez muestre, algo paradójicamente, que la resistencia a aceptar la obligatoriedad de la jurisdicción internacional procede de la gran fuerza que impulsaría a obedecer sus resoluciones.

En suma, y termino ya, el ideal es y debe seguir siendo el ideal, en el límite aunque pensemos que es imposible alcanzarlo, no sólo porque nos permite tener una guía para el futuro sino también y sobre todo porque nos sirve como criterio para la crítica de las insuficiencias e injusticias del presente. Como dijo León Tolstoi en el «Comentario» a su *Sonata a Kreuzer*:

Es injusto pensar que el ideal de la perfección en el infinito no puede servirnos de guía y que debemos abandonarlo o rebajarlo al nivel de nuestra flaqueza. Ese razonamiento es parecido al de un navegante que, al no poder seguir la dirección indicada por la brújula, la arroja por la borda diciendo que no le sirve para nada. Esto equivaldría a poner la aguja en la dirección que sigue el navío, sustituyendo de este modo lo que debe ser por lo que es, es decir, rebajando el ideal al nivel de la flaqueza de uno.