

DEMOCRACIA GLOBAL Y PAZ

Modesto SEARA VÁZQUEZ

SUMARIO: I. *Democracia internacional*. II. *Ilusión y realidad en las relaciones internacionales*. III. *Democracia global y paz*.

La paz internacional está generalmente considerada como una condición para la justicia, porque la guerra sólo significa la victoria para los más poderosos, el triunfo de la fuerza sobre la razón. Sin embargo, al acercarse el final del siglo veinte, la paz internacional tiene un significado diferente e incluso más trascendente:¹ hay una ecuación entre paz internacional y supervivencia de la raza humana. Pero la paz sólo puede ser conseguida sobre la base de la justicia, que debe de ser democráticamente definida. En razón de ello, pa, justicia y democracia² son conceptos de tal modo interconectados que cualquiera de ellos es inconcebible sin los otros.

En este trabajo nos ocupamos principalmente de la definición y significado de la democracia en las relaciones internacionales, en lo que llegamos a algunas conclusiones que apuntan a la necesidad de un enfoque global a fin de conseguir una verdadera democracia en el mundo. Sin democracia global, la paz es imposible.

I. DEMOCRACIA INTERNACIONAL

La idea de democracia en las relaciones entre naciones es relativamente nueva. El principio de igualdad entre los individuos puede

¹ Sobre las diversas acepciones de la paz, ver Comblin, Joseph, *Théologie de la paix*, Paris, *Éditions Universitaires*, 1960; Kernig, Claus D., "Paz", en Kernig, C.D. (dirección de), *Marxismo y democracia*, volumen 8, Madrid, Ediciones Rioduero, 1975; Chatelet, François (director), *Historia de las ideologías*, vol. II, cap. IV, con trabajos de André Glucksman, y Christian Descamps. La evolución histórica del concepto en Lange, Ch. L., "Histoire de la doctrine pacifique et de son influence sur le développement du droit international", *R.C.A.D.I.*, 1926, núm. 13, pp. 175-243.

² Ver Burdeau, Georges, *La democracia*, Barcelona, Ariel, 1960; Friedrich, C.J., *La democracia como forma política y como forma de vida*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1966; Sartori, Giovanni, *Democratic Theory*, Nueva York, Praeger, 1967; Kariel, Henry (compilador), *The Frontiers of Democratic Theory*, Nueva York, Random House, 1970; Spitz, Elaine, *Majority Rule*, New Jersey, Chatham House, 1984.

encontrarse ya en las doctrinas de muchos antiguos filósofos (los cínicos griegos y sobre todo los estoicos griegos y romanos), y lo mismo puede decirse de algunas de las grandes religiones. Pero en lo que respecta a las relaciones internacionales, la igualdad y la democracia preocupaban muy poco, tanto a los hombres de Estado como a los pensadores.³

Esa situación era una lógica conclusión de las premisas de que cada país tenía el derecho a declarar la guerra a los demás y de que la victoria carecía de límites para los vencedores, que podían hacer lo que quisieran. Al ser la fuerza la regla general, la democracia no tenía significación alguna en las relaciones internacionales, y la paz y la justicia eran meros accidentes.

Tan recientemente como al comienzo del siglo xx, la guerra estaba todavía considerada como la *ultima ratio*, y la más alta expresión de la soberanía nacional.

Para los grandes imperios, el resto de los países eran "los demás", simples objetos de poder, enemigos constantes y esclavos potenciales. Desde esta perspectiva, la paz tenía una diferente significación para los fuertes y para los débiles. Para los primeros significaba hegemonía, para los segundos sumisión. Los romanos le dieron un nombre: *pax romana*. En los siglos subsiguientes, muchos países trataron de seguir el mismo camino sin utilizar aquel nombre. Incluso en nuestros tiempos, todavía se oyen los ecos de la *pax romana* en la lucha que tiene lugar para imponer la "*pax americana*" o la "*pax soviética*"; sin embargo, nuestro mundo es muy diferente del mundo de los años cuarenta o incluso del de los setenta (mucho más del del siglo xix) para que tengan credibilidad alguna ambas alternativas.

El origen de la idea de la igualdad de los Estados y de la democracia en las relaciones internacionales puede encontrarse en el continente americano,⁴ cuando las colonias españolas alcanzaron la independencia. Todas ellas rechazaron la pretensión de trato preferencial de las grandes potencias. Una aristocracia internacional (con ribetes oligárquicos) se formó después de la derrota de Napoleón. El "Concierto europeo" (la Cuádruple alianza, que después de 1918 se amplió con la inclusión de Francia para convertirse en la Quintuple) tenía el propósito de servir como instrumento para la solución de las contradicciones internas de las potencias europeas, para suprimir los movi-

³ Ver Sabine, George H., *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1945.

⁴ Ver Álvarez, Alejandro, *El derecho internacional del porvenir*, Madrid, Editorial América, s.f. (edición original en francés, 1916).

mientos nacionalistas y liberales dentro de sus fronteras y para imponer sus intereses al resto de los países. No funcionó totalmente así, y los aliados acabaron peleándose entre ellos.⁵

Después de la Primera Guerra Mundial hubo un nuevo intento de establecer un directorio mundial, cuando las treinta y dos "potencias aliadas y asociadas" muy pronto reducidas a "las tres grandes" (Inglaterra, Francia y los Estados Unidos) trataron de gobernar al mundo. Ellas tomaron las decisiones cruciales, pero en fin de cuentas fueron incapaces de controlar a las otras potencias, grandes y pequeñas y la alianza se hundió en las contradicciones que surgieron entre ellas mismas, en cuestiones como la Sociedad de Naciones (a la que Estados Unidos no entró) o las reparaciones alemanas.⁶

El último intento de este proyecto de orden internacional basado en la preeminencia de algunas grandes potencias se hizo al terminar la Segunda Guerra Mundial. En realidad, muchas decisiones comunes durante la guerra habían sido tomadas por Inglaterra y Estados Unidos, a los que se unió más tarde la Unión Soviética; invitándose cortésmente a Francia y China a apoyar las decisiones previamente tomadas. Esta vez institucionalizaron su hegemonía a través del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, cuya composición y procedimiento de votación habían sido decididos en la Conferencia de Yalta. Con la nueva (?) rivalidad entre la Unión Soviética y sus antiguos aliados y la consiguiente guerra fría, cualquier clase de colaboración se había vuelto imposible.⁷ La ONU se convirtió en un campo de batalla y lo mismo sucedió con el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, en el que se suponía que las grandes potencias iban a resolver sus diferencias. A decir verdad, el mundo estaba dominado sólo por dos países: Estados Unidos y la Unión Soviética, mientras que el poder del Reino Unido se iba desvaneciendo. Durante un corto periodo de tiempo después de la Segunda Guerra Mundial, la amenaza de un directorio mundial pareció factible, con Estados Unidos y la Unión Soviética como cabezas de un sistema bipolar. Ambos países eran los únicos protagonistas del sistema mundial, quedando reducido el resto de los países al papel de espectadores. Por primera vez en la historia la economía y la tecnología hicieron

⁵ Ver Hayes, Carlton J.H. y Charles Woolsey Cole, *History of Europe. Since 1500*. Nueva York, MacMillan, 1956, pp. 286 y ss.

⁶ Ver Gathorne-Hardy, G.M., *Histoire des événements internationaux de 1920 à 1939*, Paris, Presses Universitaires de France, 1946; Duroselle, J.-B., *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*, 5a. ed., Paris, Dalloz, 1971.

⁷ Un buen análisis de esa época en Fontaine, André, *Histoire de la Guerre Froide*, Paris, Fayard, vol. I, 1965, vol. II, 1967.

que la hegemonía global apareciera como una posibilidad real y aterrador, si no fuera por la rivalidad entre las dos grandes potencias y el empate nuclear, que limitaron su libertad de acción y se tradujeron en mayor libertad de acción para las potencias menores.⁸

Con todas sus limitaciones, el Pacto de la Sociedad de Naciones representó un gran paso hacia la igualdad y hacia la paz en las relaciones internacionales; aunque no fuera más que porque probó la conveniencia de un foro internacional y porque se impusieron restricciones al derecho a la guerra (la moratoria de guerra). Claro que para una prohibición completa habría que esperar al Pacto Briand-Kellog de 1928.⁹

La Carta de las Naciones Unidas¹⁰ llegó mucho más lejos: a) al asumir competencias tanto en lo que respecta a la prohibición de la guerra (y la correspondiente obligación de solución pacífica de los conflictos) como en la promoción de la cooperación internacional en todos los campos; b) al proclamar que "la Organización está basada en la igualdad soberana de todos sus miembros".¹¹ Sin embargo, por muy progresiva que sea, la Carta no es más que un documento de su tiempo: la Organización de Naciones Unidas fue creada como una organización internacional cuya preocupación fundamental sería la preservación de la sociedad internacional tal cual era. La referencia a la necesidad de no poner en peligro la justicia, en el artículo 2, párrafo 3 de la Carta¹² no debe confundirnos y llevarnos a creer que los autores de la Organización tenían en mente algún tipo de cambio en el *status quo* con el fin de conseguir la justicia; al contrario, para ellos la justicia (internacional) no era más que la conservación de ese *status quo*. La promoción de la cooperación internacional estaba concebida sobre la base de la independencia y soberanía de todos los países miembros, lo que quiere decir que cualquier Estado miembro podría rechazar la aplicación de las decisiones que no le gustaran, excepto en el Consejo de Seguridad, en el que las decisiones relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales son obligatorias para

⁸ Ver Seara Vázquez, Modesto, *Paz y conflicto en la sociedad internacional*, México, UNAM, 1969; Griffith, William E., *Las superpotencias y las tensiones regionales, URSS, EEUU y Europa*, Buenos Aires, Ediciones Tres Tiempos, 1983.

⁹ Seara Vázquez, Modesto, *Tratado general de la organización internacional*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 21-80.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 81-470.

¹¹ Art. 2, párrafo 1.

¹² "Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos, de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia."

todos los miembros,¹³ y el derecho de veto queda reservado a los cinco miembros permanentes.

Todavía más ambiguo es el principio de "igualdad soberana", contradicho por muchos artículos de la Carta. Se ha afirmado que "igualdad soberana" sólo significa que todos los países son igualmente soberanos y que ello no debería de interpretarse como sinónimo de igualdad jurídica,¹⁴ pero tenemos el derecho de preguntar qué significado puede tener la soberanía de los Estados si no son iguales y algunos de ellos tienen más derechos que otros. La verdad es que al aceptar la referencia al principio de igualdad soberana, las grandes potencias se limitaron a hacer una concesión sin consecuencias, a los gobiernos de los países más pequeños. Se trató únicamente de una maniobra para cubrir las apariencias. La igualdad entre los miembros de las Naciones Unidas no existe y no ha existido nunca. Para decirlo incluso más claramente, una igualdad jurídica real sería impráctica desde el punto de vista político e injusta desde el punto de vista jurídico, por la simple razón de que las enormes diferencias físicas entre ellos deben tener consecuencias políticas y jurídicas.¹⁵

El problema es que, como señalábamos al comienzo de este trabajo, la paz es imposible sin la justicia, que la justicia debe ser democráticamente definida y que la democracia no puede existir sin la igualdad.

La cuestión ahora es la de si la democracia internacional es posible y si no lo es, qué alternativas quedan abiertas para que nosotros podamos construir un mundo donde la justicia permita asegurar la paz.

II. ILUSIÓN Y REALIDAD EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

¿Qué hay debajo de la brillante fachada de las soberanías nacionales? No es difícil de ver, para los que se preocupen de mirar detrás

¹³ Según el artículo 15 de la Carta, "Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta."

¹⁴ En realidad, los documentos de la Conferencia de San Francisco llevan a otras conclusiones, pues en uno de ellos se lee que: "... igualdad soberana... incluye los siguientes elementos: a) que los Estados son jurídicamente iguales...". Ver la referencia completa en Seara Vázquez, M., *Tratado general...*, pp. 96-97.

¹⁵ Basta revisar la Carta para darse cuenta de cómo en ella se hace realidad la desigualdad de los miembros, no sólo en la composición y procedimiento de votación del Consejo de Seguridad (sin duda lo más significativo) que distingue entre miembros permanentes y no permanentes y le otorga a éstos el derecho de veto, sino en la composición de otros órganos, en los que las grandes potencias no necesitan someterse a elección.

de esa fachada:¹⁶ hay una gran diferencia en el poder de los Estados, diferencias que no deja de tener consecuencias políticas y económicas importantes. Por grande que sea la distancia entre el poder militar de los Estados Unidos y la Unión Soviética, por un lado, y el resto de los países, por el otro, yo no prestaría mucha atención a ello, por la simple razón de que el empate nuclear hace que el eventual uso de las armas nucleares quede convertido en un simple acto de locura. Las armas nucleares han limitado el juego entre las grandes potencias, que no pueden usarlas ni pueden comprometerse en aventuras que las hagan correr el riesgo de una guerra nuclear generalizada. Esas restricciones involuntarias en la conducta militar de las potencias nucleares crea las condiciones que dan mayor libertad de acción a las potencias menores, que pueden tomar el riesgo de iniciar acciones que ahora están fuera de las posibilidades de las grandes potencias. Es muy importante llamar la atención sobre esta paradoja, de las dos grandes potencias perdiendo su libertad de acción a medida que aumenta su poder militar. Es importante porque con mucha frecuencia la gente llega a conclusiones equivocadas y al concentrarse en el aspecto militar dejan de ver los aspectos económicos y políticos que son mucho más importantes.

La creciente interdependencia económica de los países del mundo es un hecho que nadie puede poner en duda. Ninguna economía nacional es realmente independiente.¹⁷ Sin embargo, mientras hasta cierto punto (los Estados nacionales continúan tomando decisiones, correctas o incorrectas, que son efectivas o carecen de efectividad al nivel nacional y tienen o no consecuencias para el resto del mundo) la economía mundial funciona como una unidad, la división política se mantiene, con el resultado de que los intereses de las economías más fuertes prevalecen sobre las más débiles, que carecen de defensa contra fuerzas económicas que actúan al margen de ellas. La distancia del control económico al político es muy corta; por ello no debe extrañarnos que la superioridad económica siempre termine por convertirse en hegemonía política.

El ataque a la independencia económica y política de los Estados pequeños y medianos no procede solamente de los grandes. También están las grandes corporaciones transnacionales, que persiguen sus propios fines y a cuyo poder no pueden enfrentarse eficazmente los

¹⁶ Una discusión acerca del problema de la soberanía en nuestros tiempos, en Seara Vázquez Modesto, *La hora decisiva*, México, Joaquín Mortiz, Planeta, 1986, pp. 264-277.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 85-172.

países pequeños y medianos, dado que esas empresas funcionan con una gran eficacia, porque en ellas la línea jerárquica está perfectamente clara, y porque actúan sin las limitaciones y controles políticos de los Estados nacionales.

La fragmentación política del mundo en los Estados, y su creciente interdependencia económica, se combinan para asegurar que los intereses de los países más fuertes prevalezcan sobre los de los débiles. Desde este punto de vista, la soberanía nacional se convierte no sólo en una palabra vacía de contenido, sino también en la condición que facilita el predominio de los países más fuertes.

Dada la actual estructura de la sociedad internacoinal, la igualdad es imposible. Sin la igualdad no hay democracia, ni justicia, ni paz, y la búsqueda de soluciones a los urgentes problemas actuales, de la miseria y de la paz en el mundo, se convierte en una tarea igualmente imposible. No importa cuántas y cuáles sean las concesiones que hagan los poderosos, los problemas reales seguirán sin solución, y ello preparará el camino hacia la desintegración de la sociedad humana.

III. DEMOCRACIA GLOBAL Y PAZ

Por muy progresista que pueda parecer, la democracia internacional es un simple espejismo, dado que los Estados nacionales, que son tan diferentes física y económicamente, nunca llegarán a ser jurídicamente iguales. Además, ningún país dejará su posición de poder, ni se desarmará voluntariamente, abandonando la seguridad que cree obtener a través de sus propias fuerzas armadas.

Igualmente importante es la consideración general de que nadie renuncia voluntariamente a sus privilegios, ya sean económicos o políticos. Desde esta perspectiva, nos vemos tentados de concluir que cualquier cambio radical en la estructura de la sociedad internacional se vuelve imposible y que todo permanecerá tal como está en este momento. Puede ser así... durante algún tiempo; pero no hay duda ninguna de que la sociedad humana se encamina al desastre, a menos que se haga algo y muy rápidamente. Los Estados más poderosos deben asumir la realidad y reconocer que la hegemonía mundial, incluso una hegemonía compartida, es una entelequia en la era nuclear. En lo que respecta a los países más pequeños, también deben enfrentarse a esa realidad y aceptar la inevitable conclusión de que para que consigan recuperar el control de su destino, la democracia global y no la internacional es el único camino; para introducirse en el pro-

ceso de toma de decisiones. De otro modo, seguirán cautivos de los grandes Estados y del creciente poder de las empresas transnacionales, que actúan a nivel global, mientras los Estados siguen constreñidos por los estrechos límites en sus propias fronteras.