

CONTENCIÓN Y COSMOPOLITISMO DEMOCRÁTICO

IAN SHAPIRO

MI META EN ESTE ENSAYO ES DEFENDER LA CONTENCIÓN como política de seguridad nacional elegida por los demócratas cosmopolitas. Aquí, *contención* se refiere al razonamiento que George Kennan desarrollara en la década de los cuarenta, con las modificaciones que describo en mi libro *Containment: Rebuilding a Strategy against Global Terror*.¹ Tomo a los *demócratas cosmopolitas* como personas tanto comprometidas con la idea de que la democracia es el mejor sistema de gobierno, como favorables a su preservación y difusión en el mundo. He desarrollado mi razonamiento desde una perspectiva estadounidense, pero podría desarrollarse igualmente desde cualquier otra democracia.

Kennan estaba interesado en la contención como respuesta a la amenaza que representaba la Unión Soviética para los Estados Unidos, mientras que mi posición consiste en ver la contención como una política para enfrentar las amenazas de violencia que encaran las democracias en el mundo después de la Guerra Fría. Este contexto cambiante implica algunas diferencias con Kennan acerca de la mejor forma de llevar adelante la contención, pero hay también continuidades sorprendentes con sus puntos de vista. A continuación, desarrollo las bases teóricas de mi afirmación más exhaustivamente de lo que hice en mi libro. También hago frente a la crítica de que la contención da por sentado un sistema injusto de Estado-nación –del que los Estados Unidos han obtenido ganancias mal habidas– y que podría incluso ayudar a perpetuarlo.

Algunas personas equiparan el compromiso con la democracia cosmopolita con el proyecto de creación de un gobierno mundial. En el apartado I, abordo y refuto rápidamente los tres principales argumentos que se ofrecen en apoyo de la idea del gobierno mundial: los basados en afirmaciones

¹ Ian Shapiro, *Containment: Rebuilding a Strategy against Global Terror*, Princeton, Princeton University Press, 2007.

sobre la naturaleza de la coerción pública, los que apelan a observaciones sobre la arbitrariedad moral de la actual división del mundo en estados-nación y los enraizados en el principio de afectación de intereses, es decir, la premisa de que el derecho a tomar parte en una decisión se debe basar en la relevancia de los intereses que cada quien tiene en juego. En el segundo apartado, vuelvo a los fundamentos normativos de la contención y señalo su afinidad electiva con el principio democrático de la no dominación. Esto lleva a una discusión, en el apartado III, sobre los pros y los contras de la democratización mediante la sustitución por la fuerza de algún régimen. Aquí, esgrimo que esto sólo queda justificado en un conjunto extremadamente preciso de circunstancias similar al que presentaron Japón y Alemania después de la Segunda Guerra Mundial. En la mayoría de las ocasiones, incluyendo aquellas en las que se involucró la administración de George W. Bush en Oriente Medio, la naturaleza de la legitimidad democrática hace ineludiblemente problemática cualquier imposición externa.

En el apartado IV, acerca de la contención global, demuestro por qué, en una era de regímenes dictatoriales, estados débiles y amenazas terroristas móviles, la contención requiere de la cooperación de otros estados y de la legitimación mediante instituciones internacionales. Esto dista de la idea de un gobierno mundial que se discutió antes, pese a que involucra pasos para el fortalecimiento del Estado de derecho internacional. En los apartados V y VI, planteo el argumento de que la contención es inaceptable sobre la base de que legitima un *statu quo* que incorpora las ganancias mal habidas de la potencia contenciosa. Concediendo que tales argumentos sobre ganancias mal habidas fueran convincentes, sostengo que no desautorizan la contención como política de seguridad nacional elegida por los demócratas cosmopolitas. La política de contención se ajusta mejor que las alternativas actuales a las obligaciones de los gobiernos de proteger a sus poblaciones, preservar las instituciones democráticas existentes y promover el ejercicio y valores democráticos en todo el mundo.

I. COSMOPOLITISMO Y GOBIERNO MUNDIAL

Algunas personas se preguntarán por qué un demócrata cosmopolita comprometido debería defender una política de seguridad *nacional*. ¿No debería ser con el gobierno mundial nuestro compromiso? No necesariamente. Mi compromiso cosmopolita con la democracia implica mi respaldo a la perspectiva de que es el mejor sistema de gobierno y mi adhesión a la meta de apoyar su difusión en todo el mundo, pero de esto a argumentar a favor

del gobierno mundial hay un gran salto. Intentarlo no es deseable ni factible, como revela el análisis de los principales argumentos en su apoyo.

Uno de estos argumentos se relaciona sólo indirectamente con el gobierno democrático y parte de la naturaleza misma de la fuerza coercitiva. Robert Nozick, en la discusión sobre el surgimiento de los gobiernos nacionales unificados, describe muy claramente la lógica de este argumento. La afirmación fundamental de Nozick es que la fuerza coercitiva es un monopolio natural. En consecuencia, dentro de un área territorial dada, las autoridades en competencia responsables de la ejecución de la ley no pueden coexistir en equilibrio. Eventualmente, una terminará por destruir o cooptar a las demás.² El sobreviviente será, entonces, un Estado weberiano que, como tal, monopolizará el uso legítimo de la fuerza dentro de su territorio.³

¿Por qué es importante esto para el gobierno democrático mundial? La democratización histórica de los estados-nación sugiere la respuesta. Perry Anderson estableció hace tiempo que los que hoy consideramos países desarrollados de Europa no transcurrieron directamente del feudalismo a la democracia, sino que pasaron del feudalismo al absolutismo y de ahí a la democracia.⁴ Otros estudiosos, entre quienes se destaca David Held, han descrito en detalle el proceso por el cual la centralización del poder dentro de los estados-nación antecedió a su democratización.⁵ Tuvieron que existir los puestos de mando de los que los demócratas se apoderarían. Held ha sugerido, en otro momento, que hacer progresar la causa de la democracia global requeriría, como mínimo, la creación de un Estado de derecho global mediante un *Rechtsstaat* internacional por razones análogas.⁶ Al presionar la ana-

² Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Nueva York, Basic Books, 1974, pp. 54-119.

³ Sobre las relaciones entre democratización, coerción y formación del Estado, véase Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States*, Oxford, Blackwell, 1990; *Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, y Tilly, *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003. Más generalmente, véase Ian Shapiro, "Tyranny and Democracy, Reflections on some Recent Literature", *Government and Opposition*, vol. 43, núm. 3, verano de 2008, pp. 486-496.

⁴ Perry Anderson, *Lineages of the Absolutist State*, Londres, Schocken Books, 1979.

⁵ David Held, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity Press, 1995. Esto no significa, en absoluto, que los estados autoritarios centralizados necesariamente se democratizen, como creen los teóricos de la modernización. Véase Seymour Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, vol. 53, núm. 1, 1959, pp. 69-105, y David Apter, *The Politics of Modernization*, Chicago, University of Chicago Press, 1967. Los regímenes autoritarios podrían sobrevivir en un Estado mundial tal como sobreviven en estados nacionales.

⁶ David Held, "The Transformation of Political Community: Rethinking Democracy in the Context of Globalization", en Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordón (eds.), *Democracy's Edges*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 84-111.

logía de la formación de democracias nacionales parece sugerir la necesidad de un Estado mundial, de volver el *Rechtsstaat* internacional una realidad práctica.

Algunas personas se han preguntado si la democracia puede solamente suceder al establecimiento de un control centralizado de las instituciones coercitivas, pero no seguiré esa línea de argumentación en el presente artículo. De hecho, como argumento en *Containment*, el intento de la administración de Bush de hacer realidad su “teoría del dominio” sobre la democratización de Oriente Medio ha provocado políticas desastrosas en Líbano, debido a que parece no comprender la importancia de garantizar el Estado de derecho. Ansiosos por generar evidencias tangibles de la expansión de la democracia por la región, los estadounidenses presionaron intensamente para la celebración de un proceso electoral, que se llevó a cabo durante mayo y junio de 2005. Con ello, aparentemente ignoraron la realidad de que las elecciones son útiles para muchas cosas, pero no para salvar estados fallidos y terminar guerras civiles.

Una resolución de Naciones Unidas de septiembre de 2004, cumplida en 2005, ordenó la salida de las fuerzas militares sirias que habían estado en Líbano desde 1976 para ayudar a estabilizar el país con el aval de los Estados Unidos. Tal resolución, resultado de la participación de Siria en el asesinato del ex primer ministro de Líbano, también ordenaba el desmantelamiento de los grupos paramilitares, incluyendo a Hezbollah, el más importante. No existía un plan para lograrlo. Éste fue el motivo por el cual un general israelí predecía, en esos días, que Hezbollah se expandiría para llenar el vacío que dejarían las tropas sirias. En las elecciones de 2005, Hezbollah obtuvo escaños en el parlamento y dos posiciones en el gabinete, lo que le permitió frustrar las reformas que el ejército libanés requería para ponerle riendas a esta guerrilla.⁷ La política no siempre es la prolongación de la guerra por otros medios, pero probablemente lo sea cuando las instituciones de coerción pública están tan intensamente confrontadas como las de Líbano en 2005. A continuación, sugiero que el relato de Nozick subestima las dificultades de obtener y mantener el control de los medios de coerción. Ciertamente parece claro que introducir procedimientos democráticos en el centro mismo de las disputas por los medios de coerción debería subsanar tales dificultades.

Nozick no estaba pensando en un gobierno mundial, pero si su argumento es válido, la pregunta obligatoria es por qué no tenemos un gobierno mundial hoy en día. Los estados-nación son análogos globales de sus alianzas de protección mutua en competencia dentro de un territorio dado.

⁷ Véase *Containment*, pp. 97-100.

La perspectiva global nozickiana consideraría entonces que una nación eventualmente cooptaría o apenas vencería a las demás, lo cual no sucede.

La respuesta de Nozick probablemente incluiría una referencia a las tecnologías militares disponibles. Con el incremento del alcance geográfico de tales tecnologías, crece también el área territorial sobre la cual se puede ejercer un monopolio. El gobierno mundial no llega aún, pero, según este orden de ideas, iremos sostenidamente hacia él con la misma facilidad con la que es posible adquirir en cualquier parte del mundo armas demasiado poderosas como para ignorarlas. Es quizás un razonamiento de este tipo el que Bertrand Russell tenía en mente cuando propugnó que los Estados Unidos proclamaran un gobierno mundial luego de haber usado armas nucleares contra Japón.

Pero la teoría nozickiana carece de plausibilidad, al menos sin grandes salvedades que nos dejarían escasos motivos para prever un surgimiento del gobierno mundial a partir de la factibilidad del despliegue de un poderío militar letal en el corto plazo. La posibilidad, desde el punto de vista técnico, de desplegar en cualquier sitio un arma letal existente no necesariamente implica que pueda ser realmente desplegada. Dada su proliferación, el despliegue de este tipo de armamento podría resultar demasiado costoso, pues otros podrían utilizarlo en contra de quien lo despliega. De ahí parte la lógica de la Destrucción Mutua Asegurada que resultaba en una disuasión recíproca durante la Guerra Fría.

El argumento de Russell sin duda lo contemplaba. Su premisa era que los Estados Unidos debían aprovechar la ventana de oportunidad que su monopolio nuclear había creado luego de las detonaciones en Hiroshima y Nagasaki, precisamente porque de otra forma tal monopolio sería sólo momentáneo. “Es evidente”, insistía Russell en 1947, “que la única forma que tenemos de prevenir permanentemente la guerra es crear, para el mundo entero, un solo gobierno que cuente con las armas más poderosas”. Para hacer su trabajo, el gobierno mundial tendría que ser “irresistible; que ni siquiera otras grandes potencias fueran capaces de darle batalla con la mínima posibilidad de éxito”. Por ende, limitar el desarrollo de armas nucleares no debe ser parte de la agenda. “Mientras más letales sean las armas que la autoridad internacional monopolice, más evidente será su capacidad para hacer cumplir su voluntad y menores serán las posibilidades de que sus órdenes encuentren resistencia.”⁸

Pero los argumentos de Russell carecen de un mecanismo plausible mediante el cual un monopolio nuclear pueda traducirse en gobierno mundial. Russell confunde la superioridad militar contundente con la ca-

⁸ Bertrand Russell, *Towards World Government*, Londres, Thorney House, 1947, p. 5.

pacidad de controlar a las poblaciones en el día a día. La guerra de Vietnam hizo evidente la vasta diferencia entre ambas cosas, aunque la experiencia soviética en Afganistán y la de los Estados Unidos en Iraq posterior a 2003 demuestran que los gobiernos no aprenden con facilidad esta lección. Si la nación más poderosa de la tierra se autoproclama gobierno mundial, los conflictos actualmente designados como guerras podrían reclasificarse como movimientos insurgentes o guerras civiles, pero no hay razón para suponer que habría menos conflictos o que serían menos cruentos.

La perspectiva Russell-Nozick ignora también la existencia de muchas economías que operan con alcances muy acotados. Quizás alguna combinación de incremento en la vigilancia y fuerza podría posibilitar un escenario al estilo 1984 a nivel mundial algún día, pero por ahora estamos muy lejos de ello. Como revela la literatura sobre vigilancia de comunidades, el cumplimiento efectivo de la ley depende invariablemente del conocimiento de cada lugar y de sus relaciones.⁹ Esto es esencial no sólo para generar información relevante, sino también para que el ejercicio de la ley se perciba como legítimo. Como han señalado Fernand Braudel, James Scott y otros, con frecuencia el monopolio del Estado es incompleto y sectores importantes de la población como mínimo cuestionan su legitimidad.¹⁰ Sin esa legitimidad, se prevé que las poblaciones subordinadas terminarán yendo hacia la disidencia, ya sea mediante el crimen o tomando las armas de los débiles, en forma de terrorismo. En resumen, es improbable que la fuerza coercitiva sea un monopolio natural y es correspondientemente improbable que su evolución lleve o deba llevar al mundo hacia un gobierno mundial.¹¹

Un argumento diferente a favor del gobierno mundial apela a las normas sobre la legitimidad. El punto de partida aquí es la división arbitraria

⁹ Véase David Thacher, "Conflicting Values in Community Policing", *Law and Society Review*, vol. 33, núm. 4, 2001, pp. 765-798, y Archon Fung, *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

¹⁰ Véase Fernand Braudel, *The Mediterranean and the Mediterranean World in the Age of Philip II*, vol. 1, Berkeley, University of California Press, 1996, pp. 53-59, y *The Perspective of the World: Civilization and Capitalism: 15th to 18th Century*, vol. III, Nueva York, Harper & Row, 1984; James Scott, *Weapons of the Weak*, New Haven, Yale University Press, 1985, y *Domination and the Arts of Resistance*, New Haven, Yale University Press, 1990.

¹¹ Aun en los Estados Unidos, grupos como los amish se las han ingeniado para desafiar la voluntad del Estado con respecto a sus prácticas educativas. Durante décadas, antes del famoso caso *Wisconsin vs. Yoder* 406 US 205 (1972), las autoridades locales litigantes habían llegado casi a rendirse y dejar de obligarlos a someterse al deber de la educación preparatoria. El caso *Yoder* surgió sólo como un resultado del plan de racionalización escolar de Wisconsin, que no tenía nada que ver con los amish. Véase Richard Arneson e Ian Shapiro, "Democratic Autonomy and Religious Freedom: A Critique of *Wisconsin v. Yoder*", en Ian Shapiro, *Democracy's Place*, Ithaca, Cornell University Press, 1996, pp. 137-174.

del mundo en estados-nación. Los países se han forjado mediante guerras y otros accidentes históricos y una gran proporción del poder y la riqueza mundial ha quedado en manos de un reducido grupo de personas que viven en las naciones más ricas y poderosas. La vasta mayoría de la población mundial está, en efecto, excluida de esos recursos. Es un sistema de *apartheid* global. Ninguna de las concepciones vigentes de legitimidad contribuye verosímilmente a su defensa. Las diversas ficciones sobre el contrato social se quedan en eso, pues ninguna nación se ha creado como tal mediante un acuerdo consensual.¹² Tampoco se han seguido procedimientos democráticos en la elaboración de ninguna nación.¹³ El utilitarismo presenta notorias diferencias con la distribución del poder y los recursos en el mundo basada en estados-nación.¹⁴ En suma, ningún argumento suficientemente verosímil se ha propuesto para justificar este sistema masivamente desigual.

Suponiendo que esta última afirmación fuera cierta, escasamente contribuiría al debate a favor del gobierno mundial. La injusticia distributiva entre los habitantes de las diferentes naciones debería revertirse, sin duda, porque la justicia es un predicado de los individuos, no de los estados. Pero abolir los estados-nación a favor del gobierno mundial no es un camino plausible para avanzar hacia tal propósito. Dentro de los estados-nación mismos –incluyendo aquellos con sistemas políticos democráticos basados en el derecho al voto universal– persisten desigualdades inmensas y hasta crecientes. Por qué sucede esto es un enigma persistente para los estudiosos de la economía política.¹⁵ Sea cual fuere la explicación de la desigualdad en la distribución, parece inverosímil que un gobierno mundial pudiera de alguna forma aliviarla. Al contrario, las dificultades de ejecución y los obstáculos de acción colectiva que hay que modificar dentro de una entidad tan grande muy probablemente se multiplicarían.

En ocasiones, la objeción de arbitrariedad no es sobre el acceso a los recursos económicos tanto como sobre la asignación de la nacionalidad misma. ¿Por qué el accidente del nacimiento debe privilegiar a algunos al hacerlos ciudadanos de naciones benignas, en tanto a otros los condena a vivir donde la existencia es breve, brutal y repugnante? ¿Por qué los primeros deben gozar la fortuna que significa pertenecer a una nación mientras los segundos deben sufrir los costos de pertenecer a otra? Si la cuestión

¹² Véase Thomas Pogge, *Realizing Rawls*, Ithaca, Cornell University Press, 1989, y Charles Beitz, *Political Theory and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

¹³ Véase Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordón, "Outer Edges and Inner Edges", en *Democracy's Edges*, pp. 1-15.

¹⁴ Véase Shelly Kagan, *The Limits of Morality*, Oxford, Oxford University Press, 1991, y Peter Singer, *One World: The Ethics of Globalization*, New Haven, Yale University Press, 2004.

¹⁵ Para una revisión de la literatura, véase *The State of Democratic Theory*, pp. 104-145.

que nos concierne gira verdaderamente en torno de la distribución desigual de las oportunidades en relación con las distintas nacionalidades, entonces se aplican consideraciones como las que se sostienen arriba acerca de los recursos económicos: no existe una mejor razón para suponer que el paso a un gobierno mundial reduciría la desigualdad en la distribución de los factores no económicos que influyen en las oportunidades de vida más de lo que reduciría la desigualdad en la distribución de los recursos económicos.

En todo caso, es un razonamiento inconsecuente partir de la premisa de las diferentes ventajas relacionadas con las distintas nacionalidades para concluir que las nacionalidades particulares deberían abolirse. Resulta un poco como afirmar que, dado que algunas personas tienen mejor vista que otras, el mundo sería mejor si todos nos quedáramos ciegos. La existencia de diferentes nacionalidades con valores discrepantes podría constituir un fundamento para las políticas de inmigración más liberales capaces de sostenerse, o para la compensación de aquellos cuyas nacionalidades son menos deseables por parte de quienes poseen las más codiciadas, pero no para la abolición de las nacionalidades como tales. Para establecer la conveniencia de esta idea, uno tendría que asumir el trabajo adicional de demostrar que la gente estaría en mejores condiciones si fueran sólo ciudadanos globales.

Sin embargo, si el argumento efectivamente gira en torno a la posibilidad de criticar la idea misma de nacionalidad (a diferencia de los costos o beneficios instrumentalmente asociados con ella), no es claro entonces cuál es la base para criticarla. Otorgar nacionalidades de un nivel inferior al mundo entero involucra necesariamente la exclusión de algunos, sin duda, pero la exclusión no es en sí misma criticable. El amor no recíproco comúnmente lleva a la exclusión, pero en una forma que habitualmente esperamos que los demás acepten. Cualquiera podría decir que la exclusión, tratándose de una nacionalidad, es algo distinto, pero el porqué no queda claro. Hace más de dos décadas, Michael Walzer desarrolló un razonamiento muy persuasivo en el que no es la distribución desigual de los bienes como tal lo que resulta criticable, sino más bien la conversión de tal desigualdad en recursos para dominar a otros.¹⁶ Si esta convertibilidad no estuviera determinada por la nacionalidad de los individuos, sería difícil argumentar sobre la ilegitimidad de las naciones, así como afirmar que no deberían ser libres de crear y defender sus formas exclusivas de nacionalidad. Lo criticable es la convertibilidad de las nacionalidades en instrumentos de dominación, no las nacionalidades en sí mismas.

¹⁶ Michael Walzer, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, Nueva York, Basic Books, 1984.

Pero estas consideraciones sugieren un tercer fundamento para el gobierno mundial, uno que apela al principio de afectación de intereses. La legitimidad democrática está arraigada en la noción de que aquellos que resulten afectados por una decisión deben tener derecho a tomar parte en ella. Una razón por la que la toma de decisiones a nivel nacional puede resultar perturbadora es que frecuentemente opera en contradicción con este principio. En una economía crecientemente global, las decisiones sobre las políticas fiscales, monetarias, de comercio y de empleo de una nación tienen enormes ramificaciones que afectan a gente que vive en otros lugares. Esto sin mencionar los efectos de desbordamiento del deterioro ambiental, el agotamiento de los recursos naturales y las campañas militares. El incremento en el ejercicio del poder sobre bases globales conlleva la creciente necesidad de ponerle riendas mediante las instituciones globales. Si el principio de afectación de intereses es la fuente de la legitimidad democrática, ¿cómo podríamos justificar el hacer depositarios de la capacidad de decidir a los gobiernos nacionales en un mundo cada vez más interdependiente?

Este es un argumento poderoso, pero no justifica el reemplazo de los gobiernos nacionales por un gobierno mundial. Por un lado, mientras todos los habitantes de la Tierra pueden de alguna forma resultar afectados por una decisión, algunas personas tendrían intereses básicos y hasta vitales en juego en muchas decisiones mientras el resto no los tendría. Serían estas personas las que tendrían el mayor derecho de tomar parte en tal decisión. Lo que importa aquí no es la magnitud de los intereses en juego –de una suma de dinero determinada, digamos– sino su importancia para la supervivencia de la gente y su capacidad para llevar vidas normales en condiciones democráticas.¹⁷

El conjunto de personas cuyos intereses vitales están en juego en una decisión determinada puede no corresponder con la división entre poblaciones nacionales, pero una solución que diera a aquellas personas con intereses insignificantes el mismo poder de decisión que a aquellas con intereses vitales difícilmente resolvería este problema. No querríamos que la gente que no depende para su atención médica del seguro de salud pagado con fondos públicos tuviera el mismo poder de decisión, sobre qué procedimientos debería cubrir dicho seguro, que quienes van a depender de éste.¹⁸

¹⁷ Véase Ian Shapiro, *Democratic Justice*, New Haven, Yale University Press, 1999, pp. 85-90, 161-163, 186-190.

¹⁸ Para una discusión adicional, como se ilustra en las deficientes sesiones deliberativas de la reforma del sistema de asistencia a la salud del estado de Oregon a principios de la década de 1990, véase *The State of Democratic Theory*, pp. 23-28.

Más aún, si la meta de una decisión es —como creo que debería serlo— reflejar lo mejor posible las preferencias de las personas con intereses vitales en juego, a veces esto implicará la transferencia de competencias a unidades subnacionales en lugar de supranacionales. Los argumentos recientes a favor de la devolución de Westminster a las asambleas de Gales y Escocia invocan esta idea. Y a veces, cuando tiene sentido llevar una decisión a una unidad mayor, sería a Bruselas, antes que a una legislatura mundial. El principio de subsidiariedad, que la Unión Europea adoptó, lo reconoce de manera explícita. Este principio establece la presunción de defensa de una toma de decisiones más local, y luego las decisiones suben en la jerarquía de subsidiariedad en la estricta medida en que los intereses afectados así lo requieran. No hay duda de que habrá desacuerdos acerca de a qué nivel de la jerarquía deben llevarse decisiones particulares y de que se requieren los mecanismos adecuados para resolver tales desacuerdos. Pero el punto relevante es que, más que un gobierno mundial, el principio de afectación de intereses sugiere desagregar al *demos* decisión por decisión. De hecho, algunas decisiones —como por ejemplo desconectar o no el equipo que mantiene con vida a los enfermos terminales— deberán devolverse a unidades más pequeñas como la de los familiares y, quizás (mediante instrumentos jurídicos de voluntad anticipada y poderes durables), a los individuos mismos.¹⁹

II. FUNDAMENTO NORMATIVO DE LA CONTENCIÓN

Si los demócratas están comprometidos con la no dominación, ¿por qué es importante la contención para avanzar hacia tal objetivo? Para Kennan, esta pregunta se derivaba de los eventos. Al final de la Segunda Guerra Mundial, cuando las tropas estaban siendo desmovilizadas y los presupuestos recortados, él era consciente de que la seguridad nacional debería perseguirse con un ojo puesto en la preservación de los recursos más escasos. Este no sería un mundo en el que los Estados Unidos pudieran darse el lujo de dominar el sistema de seguridad global. En tal contexto, razonaba Kennan, los Estados Unidos tendrían mayor capacidad para garantizar su seguridad al construir un mundo que nadie pudiera dominar.

En parte, esto era un juicio sobre la URSS. Convencido de que el sistema soviético era disfuncional y que su extensión excesiva lo llevaría eventualmente a derrumbarse sobre sí mismo, Kennan advirtió que sólo tendríamos que presionar a los soviéticos y esperar a que se hicieran a un lado. Al sos-

¹⁹ Para una discusión adicional, véase *Democratic Justice*, pp. 219-229.

tener que el objetivo soviético de establecer una hegemonía global estaba perdido y que cualquier meta estadounidense similar sería insosteniblemente costosa, Kennan estaba basándose –aunque fuera inconscientemente– en argumentos republicanos tradicionales según los cuales los imperios invariablemente se hacen demasiado amplios y terminan colapsando.

El giro particular de Kennan era invertir la lógica de “divide y reinarás” para ponerla al servicio de la resistencia a la dominación. Podríamos llamarlo el principio de “divide y rechazarás ser dominado”. Kennan consideró un error asumir al movimiento comunista mundial como nuestro adversario en la Guerra Fría. La nación que amenazaba a los Estados Unidos y sus aliados era la Unión Soviética. Había conflictos reales y potenciales dentro del campo comunista que podían favorecer a los Estados Unidos en su esfuerzo por neutralizar tal amenaza. Así, Kennan dio la bienvenida al surgimiento del titoísmo en Yugoslavia; era la clase de amenaza interna a la hegemonía soviética que promovería la competencia dentro de su propio campo, debilitando el afianzamiento soviético en Europa Oriental y complicando su batalla para ganar corazones y almas en el Tercer Mundo. En defensa de su perspectiva, Kennan se opuso a John Foster Dulles y otros partidarios de la política del “*rollback*” (hacer retroceder) que planteaban la confrontación agresiva del comunismo a nivel mundial. En *Containment* establezco un razonamiento análogo al de Kennan sobre la imprudencia del “Eje del Mal” de la administración de Bush, el cual aglomera adversarios inmensamente distintos, dándoles motivos para sepultar sus diferencias y formar frentes unidos contra las democracias capitalistas en general y los Estados Unidos en particular.

Para Kennan, la meta de crear un mundo que nadie pudiera dominar era estratégica de principio a fin. Los grupos multilaterales de poderes nacionales a los que llevaría ofrecían a los estadounidenses la mejor garantía de seguridad ante un ataque extranjero. Pero las consideraciones normativas, arraigadas en la teoría democrática, embonan perfectamente con el razonamiento de Kennan. Al comienzo de los *Discursos*, Maquiavelo sostiene que es mejor darle poder a la gente común porque, a diferencia de la aristocracia cuyo deseo es dominar, su deseo es no ser dominada.²⁰ Institucionalizar medidas adecuadas para prevenir la dominación ha sido un objetivo principal de la teoría democrática desde los tiempos de Maquiavelo y ha estado presente en el origen de los debates sobre las medidas

²⁰ Véase la discusión de Maquiavelo, al principio de *Discursos*, sobre el argumento romano de que las personas comunes deben ser los guardianes de la libertad pues, a diferencia de los aristócratas, cuyo deseo es dominar, el suyo es no ser dominadas. Nicolás Maquiavelo, *The Discourses*, Harmondsworth, Penguin, 1970, [1517], § I.5.

de atrincheramiento que resultan esenciales para la operación de las políticas democráticas, la regulación del alcance de los intereses privados en la política y el aseguramiento de la representación de las minorías carentes de influencia.

La contención lleva el argumento del neomaquiavelismo a favor de la no dominación al ámbito de la seguridad nacional. La idea esencial es detener al agresor sin convertirnos en agresores nosotros mismos. En este sentido, apela al impulso de rechazar ser dominados en lugar de al impulso de dominar. Es este arraigo de la contención en la idea de la no dominación el que le da una afinidad electiva con las políticas democráticas, confiriéndole legitimidad en el ámbito nacional y en el extranjero. En política interna, la contención puede ofrecer seguridad a la gente sin someterla a obligaciones militares insostenibles, y puede estimularla a apoyar la democracia más allá de las fronteras nacionales sin atribuirse como propia la tarea de derrocar regímenes en otros países. En el extranjero, la contención puede verse como una política que requiere de la aceptación por parte de otros de la legitimidad de las democracias existentes. También determina que, en tanto que ello sea compatible con su propia supervivencia, los gobiernos democráticos cerrarán filas contra la dominación más allá de sus fronteras, ayudando a proteger otras democracias, combatiendo la expansión de la tiranía y apoyando la resistencia democrática viable contra regímenes autoritarios.

La contención es más un asunto de conducta que de ideología, en el sentido de que se concentra en lo que hacen los adversarios potenciales a nivel internacional más que en sus arreglos políticos internos o en las creencias de sus líderes. Los politólogos podrían discernir en ella un elemento de disposición explícita “política, no metafísica”, en vista de que busca un fundamento para interactuar con los demás que no dependa de persuadirlos de la validez de nuestras creencias o de la falacia de las suyas.²¹ Esto surge, en el razonamiento de Kennan, de la convicción de que discutir con los líderes soviéticos sobre la importancia de los asuntos internacionales era una pérdida de tiempo, pues nunca se convencerían de los valores y compromisos de los líderes políticos de Estados Unidos.²² Él pensó que los soviéticos responderían, sin embargo, a la lógica implícita en la contención, aun si rechazaban o eran incapaces de reconocer que lo estaban haciendo.

²¹ Véase John Rawls, *Political Liberalism*, Nueva York, Columbia University Press, 1993, pp. 131-254.

²² Éste fue el tema de su famoso “telegrama largo”, de 8 000 palabras, cuando era diplomático en Moscú en 1946, que llamó por primera vez la atención de la administración de Truman.

Kennan consideró que esto ofrecía los mejores fundamentos para tratar con ellos.

Por mucho que esto haya sido verdad en el caso de los líderes soviéticos durante la Guerra Fría, lo parece aún más para adversarios cuyas creencias están en total desacuerdo con las de la mayoría de los estadounidenses y que carecen de la más mínima historia de política democrática. Buscar convertirlos a nuestra perspectiva del mundo es, cuando menos, ingenuo. La fusión de comunismo y nacionalismo antiestadounidense demostró ser una mezcla muy potente en Indochina y buena parte de África y América Latina durante la Guerra Fría. Hay razones más que suficientes para esperar que la fusión de islamismo con nacionalismo antiestadounidense sea igualmente poderosa. Así como el conflicto de Vietnam consolidó el anti-norteamericanismo en el sureste de Asia, la invasión a Iraq de 2003 lo ha hecho a lo largo de Medio Oriente.

La administración de George W. Bush participó en esta dinámica, contribuyendo a la interpretación de lo que está en juego como un “choque de civilizaciones”.²³ En los días posteriores al 11 de septiembre y en la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América de 2002,²⁴ la administración de Bush insistió en que la guerra contra el terrorismo es contra gente que detesta la “libertad” y nos detesta por ser quienes somos.²⁵ En una serie de discursos a finales de 2005, el presidente Bush comenzó a relacionar de forma explícita la guerra contra el terrorismo con algunas variantes del islamismo militante y radical.²⁶ Al hacerlo se inclinaba en la dirección de algunos neoconservadores como David Frum y Richard Perle,

²³ Véase Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Nueva York, Simon and Schuster, 1998.

²⁴ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* 2002. Disponible en <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf> [3 de septiembre de 2007].

²⁵ “Los estadounidenses se preguntan; ¿por qué nos detestan? Detestan lo que vemos aquí mismo en esta sala: un gobierno electo democráticamente. Sus líderes son autoproclamados. Detestan nuestras libertades; nuestra libertad religiosa, nuestra libertad de expresarnos, nuestra libertad de votar, de congregarnos y de disentir de los demás.” George W. Bush, discurso ante una Sesión Conjunta del Congreso y el Pueblo de los Estados Unidos, 20/09/01, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>. El presidente Bush comentó también, luego de los atentados en Madrid en 2004, que “esa gente mata porque detesta la libertad y detesta lo que España significa”. George W. Bush, entrevistado por Televisión Española, 12/03/04. <http://63.161.169.137/news/releases/2004/03/20040312-19.html> [07/04/2006].

²⁶ Véase el discurso del presidente Bush en la Fundación Nacional por la Democracia, 06/10/05, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/10/20051006-3.html> [18/06/06]. Bush siguió negando que fuera intrínseco a la religión islámica, pero, como al mencionar a Iraq en el mismo párrafo del 11 de septiembre, mientras negaba que estuviera convencido de que ambos conceptos estuvieran relacionados, la afinidad resultante —y quizás hasta su propósito— quedaron de manifiesto.

quienes han insistido desde hace tiempo que el islamismo militante es la principal causa del terrorismo, que cuenta con amplio respaldo a lo largo del mundo musulmán y entre las minorías musulmana en Occidente y que su meta es “derrocar a nuestra civilización para convertir a las naciones occidentales en sociedades islámicas, imponiendo en el mundo entero su religión y sus leyes”.²⁷

Este análisis contradice las opiniones especializadas que reconocen que, desde 1980, los ataques terroristas –incluyendo los bombardeos suicidas– son obra de grupos seculares más que de fundamentalistas religiosos,²⁸ y que hasta los líderes terroristas islámicos, como Osama bin Laden, se consideran comprometidos con una “yihad defensiva” organizada en respuesta a las políticas de Estados Unidos en Medio Oriente, más que con una “yihad ofensiva” orientada hacia la expansión global del islamismo.²⁹ Alimentar la idea de un choque de civilizaciones es tan autodestructivo con respecto al islamismo como Kennan lo consideró con respecto al comunismo internacional.

La contención también presupone una razón normativa para preferir la simple actitud “política, no metafísica” hacia las creencias de los demás. En cierto sentido, esta actitud recuerda la lógica del voto secreto. Las democracias no requieren que los votantes justifiquen ante otros sus inclinaciones a menos que ellos así lo quieran. Hay, sin duda, líneas deliberativas en la teoría democrática que exigen intentos más o menos ambiciosos al momento de justificar las convicciones de cada quien en términos que los demás acepten.³⁰ Sea cual sea nuestra perspectiva sobre esas cruzadas filosóficas, es evidente que las democracias no las institucionalizan. De hecho, ni sus más entusiastas proponentes llegan a sostener que, en política, la deliberación debiera ser *obligatoria* para la gente, ni que los resultados de “encuestas deliberativas” y otros mecanismos afines debieran ser en realidad vinculantes para las decisiones de un gobierno democrático.

²⁷ David Frum y Richard Perle, *An End to Evil: How to Win the War on Terror*, Nueva York, Random House, 2003, p. 42.

²⁸ Véase Stephen Hopgood, “Tamil Tigers”, en Diego Gambetta (ed.), *Making Sense of Suicide Missions*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 43-76; Robert Pape, *Dying to Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism*, Nueva York, Random House, 2005; y Mia Bloom, *Dying to Kill: The Allure of Suicide Terror*, Nueva York, Columbia University Press, 2005.

²⁹ Para un tratamiento definitivo de este tema, véase Michael Scheuer, *Imperial Hubris: Why the West is Losing the War on Terror*, Virginia, Potomac Books, 2004.

³⁰ Véase Jürgen Habermas, *The Theory of Communicative Action*, vol. I: *Reason and the Rationalization of Society*, Boston, Beacon Press, 1984, y “Three Normative Models of Democracy”, *Constellations*, núm. 1, 1994, pp. 1-20; Amy Gutmann y Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Harvard University Press, 1996; y James Fishkin, *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1995.

La deliberación puede ser un complemento útil de los procesos democráticos, aunque sus beneficios suelen ser sobreestimados.³¹ En todo caso, la democracia no requiere que los votantes justifiquen sus decisiones electorales. De hecho, como advertieran John Ferejohn y Pasquale Pasquino, tendemos a exigir más en términos de justificación mientras más lejos estamos de las urnas. Por ejemplo, esperamos que los jueces justifiquen sus decisiones sólo porque carecen del respaldo de la legitimidad del voto.³² Al margen de si Ferejohn y Pasquino están en lo correcto en cuanto a si ésta es la razón, queda claro que no requerimos ninguna justificación por parte de los votantes. La democracia nos exige que aceptemos las preferencias políticas de los demás al margen de sus argumentos para inclinarse por ellas, siempre y cuando no nos las impongan mediante la violación de los procesos democráticos. Por analogía, la contención es indiferente de las creencias de otros, siempre que las acciones que deriven de tales creencias no amenacen nuestra capacidad de operar democráticamente sobre la base de nuestras propias convicciones.

III. CONTENCIÓN Y “CAMBIO DE RÉGIMEN”

La contención se encuentra en un punto intermedio en el continuo entre el aislacionismo y el proselitismo para que tenga lugar un cambio de régimen. El principal imperativo de la contención para los gobiernos democráticos es proteger a sus pueblos y resistir las amenazas a su supervivencia como democracias. Este impulso particularista no es síntoma de una indiferencia hacia el destino de la democracia en el mundo. El compromiso con la contención es consistente con el compromiso del cosmopolitismo democrático con la resistencia a la expansión de la tiranía en el mundo. Involucra la voluntad de proteger a otras democracias, resistir las ambiciones expansionistas de los regímenes tiránicos y dar asistencia a las oposiciones democráticas en naciones con regímenes autoritarios.

Pero ¿por qué proteger nuestra democracia *primero*? Esta prioridad no descansa en el supuesto de que la vida de los estadounidenses es más valiosa que la de los demás, ni de que su democracia es más importante que la de cualquier otro país del mundo (aun si mi razonamiento resulte atractivo para quienes creen estas cosas). Más bien, refleja la realidad de que ningún

³¹ *The State of Democratic Theory*, pp. 21-49.

³² Véase John Ferejohn y Pasquale Pasquino, “Constitutional Courts as Deliberative Institutions: Towards an Institutional Theory of Constitutional Justice”, en Wojciech Sadurski (ed.), *Constitutional Justice, East and West: Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*, Nueva York, Springer, 2002, pp. 21-36.

gobierno será capaz de proteger a otros ni de fomentar la democracia en otras partes si no es capaz de proteger a su propio pueblo y preservar su nación como democracia.

En este sentido, la necesidad imperativa de garantizar primero la democracia estadounidense es análoga al mandato de John Locke de que cada individuo luche por preservar a la humanidad en la medida en que su lucha sea compatible con su propia supervivencia. Esto no significaba, para Locke, que la supervivencia de una persona determinada fuera más importante que la de cualquier otra. Por el contrario, el sello distintivo y la perspectiva revolucionaria de Locke era que todos somos iguales a los ojos de Dios. Se trataba simplemente de quién tenía una responsabilidad prioritaria sobre qué cosa.³³ Así, el particularismo de la contención es compatible con un compromiso cosmopolita con la democracia que sugeriría garantizar primeramente la democracia francesa, como prioridad de seguridad nacional francesa; garantizar la democracia sudafricana como política de seguridad nacional sudafricana, y así sucesivamente.

Pero yo quiero hacer una aseveración más contundente: la contención no sólo es *compatible* con el compromiso cosmopolita con la democracia, sino que es la mejor política de seguridad nacional que los demócratas cosmopolitas pueden adoptar. Parece innecesario explicar por qué la contención es superior al aislacionismo; para mis propósitos inmediatos, simplemente asumiré que los demócratas cosmopolitas preferirían la contención al aislamiento. La pregunta más polémica es si estoy en lo correcto en que la contención supera a la política de derrocar regímenes autoritarios para reemplazarlos por democracias.

Las ventajas de mi perspectiva deberían ser evidentes luego de reflexionar sobre las dificultades asociadas con la imposición de cambios de régimen en nombre de la democracia. Se suele mencionar al Japón y la Alemania posteriores a la Segunda Guerra Mundial en apoyo de la opinión según la cual la democracia viable puede y a veces debe imponerse desde el exterior. Pero Alemania y Japón eran casos totalmente inusuales en cuanto que habían emprendido una guerra muy agresiva contra los Estados Unidos y sus aliados con el resultado de que internacionalmente –y hasta en el ámbito interno, dentro de sus mismas poblaciones– se aceptó como legítima la destrucción que hicieran los aliados de sus regímenes. Una vez depuestos, asumimos de hecho la obligación de construir democracias en

³³ “Toda persona, así como está obligada a preservarse a sí misma y a no renunciar a ese cometido, por esa misma razón, mientras su propia integridad no entre en conflicto, tiene la obligación de preservar al resto de la humanidad, en la medida en que le sea posible.” John Locke, “Second Treatise of Government”, en *Two Treatises of Government and a Letter Concerning Toleration*, ed. de Ian Shapiro, New Haven, Yale University Press, 2003, c. II, § 6, p. 102.

estos países, hasta donde fuera posible. Es importante resaltar que este proceso requirió de un inmenso compromiso en cuanto a recursos de los estadounidenses, así como de una presencia militar que se prolongó por varias décadas, pese a que antes de la guerra tanto Alemania como Japón habían tenido ya experiencias democráticas.

Hacer la guerra para implementar un cambio de régimen cuando no hemos sufrido ninguna agresión, ni estamos bajo amenaza de ataque inminente, es una propuesta enteramente distinta. Si la justificación para esto es que la democracia es mejor que el autoritarismo, enfrentamos el dilema de que la democracia obtiene su legitimidad del apoyo con que cuenta el régimen por parte de aquellos sobre los que éste ejerce el poder. Surgen entonces dos problemas: el nuevo régimen carece de legitimidad porque no lo crearon quienes están sujetos a él y las motivaciones del poder invasor serán ineludiblemente sospechosas. El segundo problema complica aún más el primero, cuando el nuevo gobierno parece ser el títere de un poder imperial.

Es verdad que las transiciones democráticas requieren de una acción decisiva desde arriba en coyunturas cruciales. La Constitución de los Estados Unidos se impuso en violación de los Artículos de la Confederación. Las dirigencias del CNA y del gobierno del Partido Nacional negociaron en secreto los términos de la transición sudafricana, mientras había voces discrepantes en el Partido de la Libertad Inkatha, y a los miembros de la derecha blanca se les dijo, una vez cerrado el trato, que si no les gustaba tendrían que resignarse. Pero lo que diferencia estos casos de una imposición desde el extranjero es la existencia de grandes electorados nacionales que apoyaban la transición democrática. Más aún, las transiciones no se llevaron a cabo sólo verticalmente desde arriba. Había una dinámica interactiva en la que las élites políticas tuvieron cuidado de construir el apoyo necesario para sus medidas entre electorados clave a lo largo de sus procesos.³⁴

Cuando es un poder extranjero el que se entroniza, los obstáculos para la legitimidad son mucho mayores. ¿Con qué autoridad actúa? ¿Cuáles son sus motivos y agenda verdaderos? ¿Cómo puede afirmar que actúa en nombre de la democracia cuando está obligando a la población nacional a aceptar las instituciones que le impone?

Una forma en que estas dificultades son mitigadas es que el poder extranjero actúe en concierto con –y a petición de– una oposición democrá-

³⁴ Véase Courtney Jung, Ellen Lust-Okar e Ian Shapiro, "Problems and Prospects for Democratic Settlements: South Africa as a Model for the Middle East and Northern Ireland", *Politics and Society*, vol. 33, núm. 2, junio de 2005, pp. 277-326.

tica local. Pero, como advirtiera Mill hace tiempo, si la oposición carece de la fuerza suficiente para derrocar al régimen por sí sola, sus posibilidades de establecer una democracia viable son bajas.³⁵ Mill pudo haber exagerado, pero es definitivamente cierto que, si la oposición local va a legitimar la intervención de una fuerza extranjera, deberá convertirse en defensora de tal intervención y requerirá un extenso apoyo. Siempre será difícil saber si de hecho existe un respaldo suficiente, pues los movimientos opositores pueden sobreestimar sus propias posibilidades de éxito.

Una regla práctica es que las oposiciones internas que busquen asistencia del exterior deben recibir mayores consideraciones que las expatriadas. Es más probable que la oposición interna cuente con información precisa y, lo que es más importante, a diferencia de la expatriada tendrá que vivir con las consecuencias si su insurrección fracasa. Esto les da el incentivo para obtener información adecuada sobre sus posibilidades de éxito. Los expatriados, especialmente aquellos que han estado fuera de sus países por muchos años, son más propensos a tener información dudosa y a ser más proclives a “pensar con los deseos”, lo cual suele ocurrir cuando se habla más que nada con personas con puntos de vista similares a los propios.³⁶ Los cubanos expatriados que aseguraron a la administración de Kennedy, antes de Bahía de Cochinos, que la población se levantaría contra Castro justifican un escepticismo considerable en este sentido. Las certezas que ofreciera Ahmad Chalabi acerca de cómo serían recibidos los estadounidenses en Iraq en 2003 apuntan en una dirección similar.

Aun si los demócratas deben estar dispuestos a ayudar a la creación de nuevas democracias, han de hacerlo recordando que la legitimidad democrática viene en primer lugar desde adentro y desde abajo. Los extranjeros deben permanecer en una posición de subordinación asistiendo a las fuerzas democráticas locales para no convertirse en nuevos agentes de dominación. Sus acciones se tornarán autodestructivas si involucionan hacia la instalación de regímenes títere carentes de legitimidad.

Históricamente, las administraciones de los Estados Unidos han sucumbido con demasiada frecuencia a la tentación de instalar y apoyar a los líderes locales que han considerado más afines, en lugar de a quienes puedan contar con la legitimidad necesaria en las calles. Las políticas de la administración de Bush con respecto a Hamas y Fatah en Cisjordania y Gaza respectivamente, posteriores a la victoria de Hamas en las elecciones

³⁵ Véase John Stuart Mill, “A Few Words on Non-Intervention”, en John Stuart Mill, *Essays on Politics and Culture*, Nueva York, Anchor Books, 1963, pp. 381-382.

³⁶ Véase Cass Sunstein, “The Law of Group Polarization”, *Journal of Political Philosophy*, vol. 10, núm. 1, pp. 175-195.

de 2006, son los ejemplos más recientes. Ésta es una práctica que viene desde el derrocamiento que hiciera la administración de Eisenhower del gobierno de Irán, electo en 1953, para instalar al terriblemente impopular sah. Quizá nosotros no pongamos en duda nuestras credenciales democráticas, pero, si nos comportamos de forma imperialista en el mundo, otros inevitablemente lo harán.

IV. CONTENCIÓN GLOBAL

En el mundo posterior a la Guerra Fría, de regímenes dictatoriales, estados débiles y organizaciones terroristas itinerantes, enfrentar y detener la expansión de la tiranía puede requerir una empresa militar como respuesta a la beligerancia, aun cuando ésta no supone en sentido estricto una autodefensa ante una amenaza inminente. Los demócratas deberían estar dispuestos a apoyar la contención internacional para este propósito. La invasión de Saddam Hussein a Kuwait en 1991 es un caso pertinente. Fue una agresión no provocada que demandaba una clara respuesta de todos aquellos que estaban comprometidos con la resistencia del avance de la dominación en el mundo. Pero, en vista de que no era un asunto de defensa propia para los Estados Unidos y sus aliados, surge inevitablemente la pregunta: ¿con qué autoridad podían actuar?

Para que una medida así obtenga legitimidad, debe incluir una extensa participación internacional –con sólidos compromisos de la región– y debe estar autorizada por las instituciones internacionales. Ésta es una divergencia importante de la concepción clásica de contención. Kennan no tenía tiempo para las instituciones internacionales, como la ONU, la cual creía que sería dejada de lado en caso de algún conflicto importante entre los Estados Unidos y los soviéticos. Kennan también desconfiaba de las alianzas, pensando que obstaculizarían innecesariamente a los Estados Unidos y que, en el caso de la OTAN, militarizaría el *impasse* con los soviéticos en Europa. Pero, si así era entonces, ahora es diferente. Contener las tiranías agresivas que pueden emerger impredeciblemente en diferentes partes del mundo requiere una respuesta tanto coordinada a nivel transnacional como internacionalmente autorizada.

La acción coordinada a nivel transnacional con una sólida participación regional es importante, en parte, por razones pragmáticas. Las naciones vecinas de regímenes fallidos o dictatoriales suelen tener intereses vitales en juego y ser saboteadoras si no se garantiza su cooperación. Si esto se consigue afianzar, ayudará a conjurar la percepción de que la fuerza ajena a la región actúa con motivos imperialistas. La participación de las nacio-

nes árabes de la región en el esfuerzo de los Estados Unidos para expulsar a Iraq de Kuwait en 1991 fue muy útil por todas estas razones. La falta de una cooperación similar con la invasión estadounidense de 2003 a Iraq ha intensificado seriamente nuestras dificultades. El grupo de estudio sobre Iraq comprendió esto bien cuando en diciembre de 2006 recomendó que la administración comenzara a trabajar con Siria e Irán para garantizar las fronteras suroeste y sureste de Iraq.³⁷ El primer ministro de Iraq, Nuri al-Maliki, estaba también convencido de esto a finales de 2007.³⁸ Una estrategia efectiva de contención, posterior a la ocupación, contra la respuesta terrorista que emanara del Estado fracasado en que Iraq se ha convertido sería inconcebible de cualquier otra forma.

Esto, sin negar que síguese siendo necesario contener también a Irán, de la misma forma en que la apertura de los Estados Unidos hacia China como parte de su contención de la Unión Soviética no iba en contra de la necesidad de seguir conteniendo a China. Aprovecharse de los intereses comunes no necesariamente implica la pretensión de identidad de intereses. Más bien sugiere que debemos aprovecharnos de intereses comunes siempre que sea posible, al tiempo que insistimos en que contendremos todos los intentos de agresión externa, así como el financiamiento y exportación del terrorismo.

La búsqueda de la contención a nivel global requerirá de la cooperación de otros. Se dice en ocasiones que el régimen de contención contra el Iraq de Saddam Hussein estaba agotado para 2002, como lo indica el que él accediera al regreso de los inspectores de armas nucleares de la ONU sólo cuando las tropas estadounidenses estaban ya acumulándose en sus fronteras. Conceder valor a ese argumento revela los límites de la acción unilateral. Como régimen de contención, el proyecto de los Estados Unidos era insostenible. Todo el mundo sabía que no podíamos mantener ahí a las tropas listas para atacar hasta el verano de 2003, pues eso habría significado para la administración de Bush la difícil decisión de ordenar la invasión o la retirada, en cuyo caso, Saddam habría expulsado a los inspectores de armas nucleares de nuevo.

Pero sí, en cambio, el presidente Bush hubiera organizado la clase de coalición que reunió su padre en 1991, las tropas de diversas naciones habrían podido turnarse para mantener la presión. Ante esto se podría objetar que los pocos países que hubieran accedido a participar no habrían

³⁷ James Baker III *et al.*, "The Iraq Study Group Report", diciembre de 2006, pp. 25-40. http://bakerinstitute.org/Pubs/iraqstudygroup_findings.pdf [11/09/07].

³⁸ Waleed Ibrahim, "Iraq PM Defends Government, Urges Regional Cooperation", *The Washington Post*, 9 de septiembre de 2007 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/09/09/AR2007090900356.html?referrer=emailarticle>) [11/09/07].

sido suficientes para hacerlo posible. Quizás fuera cierto, pero esto sugiere, a su vez, que los estadounidenses exageraron la amenaza. El hecho de que no participaran otras naciones poderosas y que los vecinos de Iraq no se sintieran lo suficientemente amenazados como para involucrarse debería haber advertido que la amenaza de armas de destrucción masiva en Iraq era sólo un tigre de papel.

La participación regional es importante también por razones normativas. Las naciones que comparten fronteras con un poder expansionista tendrán intereses muy importantes, quizá vitales, en juego. Así, el principio de afectación de intereses da validez a su exigencia de opinar y participar en la respuesta defensiva. Ante esto se puede criticar que, si no son ellos mismos regímenes democráticos, ¿por qué deberían los demócratas respetar la invocación de los gobiernos de las naciones de la región al principio de afectación de intereses? ¿Por qué deberían preocuparnos los intereses de Kuwait, por no mencionar los de Siria e Irán?

Peró el menosprecio de otros respecto del principio de afectación de intereses no es razón suficiente para que los demócratas lo desprecien. Más aún, los demócratas tienen un interés en animar a regímenes no democráticos a que adopten sus normas y sigan sus reglas cuando operan en el ámbito internacional, ya sea en instituciones como la ONU o por vía de coaliciones o consultas informales. Mientras más gobiernos acepten la legitimidad de la norma en un contexto, más la legitiman, queriéndolo o no, en otros, y hacen más difícil la resistencia a las demandas internas de una reforma democrática.

La autorización mediante instituciones internacionales también importa por razones tanto prácticas como normativas. En el frente práctico, frecuentemente serán los funcionarios de la ONU, de la agencia de desarrollo u otras, quienes tendrán acceso a la información adecuada sobre el terreno. Esto es especialmente probable para el caso de los estados débiles y fallidos, en los que serán los representantes locales de las instituciones internacionales los que conozcan en detalle las capacidades y agendas de los jefes militares de los diferentes bandos, los puntos débiles de la frontera y demás cuestiones importantes acerca de las cuales se hable en las calles. Más aún, contar con autorización internacional incrementa la estabilidad de las coaliciones de contención. Es más difícil que una nación cancele su participación si su compromiso se obtuvo mediante un proceso legal internacional que si sólo se unió a una coalición “de voluntarios” acerca de la cual alguna administración futura podría tener una perspectiva diferente. La sucesión de Tony Blair por Gordon Brown es un buen ejemplo.

Peró las razones más importantes para esperar la autorización internacional son normativas. Si las naciones poderosas se conducen ya sea unilate-

ralmente o en coaliciones de voluntarios cuando no están bajo amenaza de ataque inminente, carecerán de una autoridad basada en principios para sus acciones. Como resultado, es probable que sean vistos como oportunistas o imperialistas. La Guerra del Golfo de 1991 y la invasión de Afganistán en 2001 contaron con el apoyo internacional en parte porque el Consejo de Seguridad de la ONU las autorizó. En contraste total está la guerra de Iraq de 2003, que se interpreta todavía como un brutal ataque estadounidense contra un país que no significaba amenaza alguna a nivel global o regional. En lugar de socavar a la ONU cada vez que pueden, como lo ha hecho la administración de Bush, las naciones democráticas más poderosas deberían fortalecerla para trabajar conjuntamente con ella a fin de enfrentar la dominación. Los demócratas cosmopolitas deberían presionar a sus gobiernos para hacerlos trabajar por tal propósito. Esto es totalmente distinto de la aspiración de crear un gobierno mundial que se discutió anteriormente. Pero es un paso modesto en la dirección de mejorar el Estado de derecho internacional.

V. CONTENCIÓN Y LEGITIMACIÓN DEL *STATU QUO*

Una inquietud diferente en relación con la contención se deriva de la aparente indiferencia ante injusticias perpetradas en el pasado por naciones que han aplicado esta doctrina. Aquellas personas que reconocen que los Estados Unidos han sido una gran fuente de opresión y perjuicio en el mundo durante las décadas pasadas podrían negarse a responder la pregunta de cuál debería ser *ahora* la política de seguridad nacional de Norteamérica. Tal negativa resulta de que, sea quien sea el que responda a esta pregunta, no puede evitar ensuciarse al legitimar las acciones injustas que han ayudado a alcanzar este *statu quo*. El esfuerzo por garantizar la seguridad de Estados Unidos puede verse muy fácilmente como una estrategia para asegurar ganancias mal habidas y poder hegemónico.

Esta inquietud merece toda nuestra atención, especialmente porque ignorar los daños de los cuales los Estados Unidos han sido responsables limita nuestra conciencia de qué tan malévolamente nos ven en buena parte de África, Asia y América Latina. Podemos dar por buena gran parte de la crítica de la izquierda sobre la conducta de Estados Unidos a nivel global durante el último medio siglo y aun así reconocer que estamos obligados a formular la pregunta: ¿y ahora qué? Sin importar qué combinación de decisiones, fuerzas y eventos llevaron a los Estados Unidos a su posición geopolítica actual, nos encontramos ante la necesidad de elegir nuestras políticas para el futuro. El hecho de que los Estados Unidos hayan fracasado

frecuentemente como fuerza global a favor de la democracia en el pasado hace mucho más urgente la tarea de pensar en principios y estrategias para garantizar dicha fuerza en el futuro. Por esto es trascendental adoptar una política de seguridad nacional arraigada en principios democráticos y que comprometa en adelante a los Estados Unidos con el rechazo a la opresión y con la difusión legítima de la democracia en el mundo entero.

Sin duda, buena parte de la estrategia en apoyo de la democracia y su difusión en el mundo involucra el mediano plazo: construir instituciones internacionales, brindar apoyo al desarrollo económico necesario para hacer viables a los estados débiles y mostrar que trabajamos para disminuir la injusticia en el mundo. Pero respaldar este paquete de compromisos de mediano plazo no puede implicar que ignoremos la seguridad nacional en su sentido más inmediato, el cual obliga a los gobiernos a cubrir garantías esenciales contra amenazas de ataque o violencia. Una lección que debemos aprender a partir de los eventos posteriores al 11 de septiembre es que, si los que favorecen un cambio democrático progresivo en el mundo fracasan en el desarrollo de una agenda de seguridad nacional factible, otros lo lograrán. Para estar en posición de desarrollar e implementar políticas que promuevan un cambio así, los gobiernos democráticos deben pensar políticas capaces de ofrecer a las poblaciones bajo su control un mínimo de seguridad, así como preservar sus instituciones políticas para el futuro.

VI. EL COSMOPOLITISMO RECONSIDERADO

La contención puede incomodar a los demócratas cosmopolitas porque parece legitimar el sistema de Estado-nación que hemos heredado. He intentado demostrar en este artículo que no hay motivo para tal incomodidad. La democracia obtiene su legitimidad y atractivo del principio de afectación de intereses, sin duda, y éste se encuentra frecuentemente en franca contradicción con la suposición de que las decisiones deben tomarse primeramente a nivel nacional. Pese al hecho de que la no dominación democrática es un predicado de los individuos más que de los estados, hemos visto en el apartado I que nada de esto se traduce en una justificación de un gobierno mundial. Mi razonamiento en los apartados II y III es que la contención, que se sitúa a medio camino en el continuo entre el aislacionismo y un cambio de régimen por la persuasión, es la política de seguridad nacional de elección de los demócratas cosmopolitas. La contención es deseable en vista de sus afinidades electivas con los principios democráticos de la no dominación. Tiene también sentido desde el punto de vista pragmático y normativo como la mejor alternativa para garantizar la seguridad

de las poblaciones e instituciones de las naciones democráticas y para promover la difusión de la democracia en el mundo entero.

En el apartado IV observo que la doctrina de la contención heredada de George Kennan necesita las modificaciones que demanda el mundo posterior a la Guerra Fría, de forma que respalde el desarrollo de un Estado de derecho global. Esto es totalmente distinto de la idea del gobierno mundial que algunos demócratas cosmopolitas favorecen, pero es un guiño en su dirección teniendo en cuenta que el Estado de derecho efectivo en un dominio determinado es, en todo caso, condición necesaria para el establecimiento de políticas democráticas viables en tal dominio. Este aspecto de mi razonamiento se habría captado mejor si hubiera subtítulo mi libro “Una respuesta global ante el terrorismo” en lugar de “Una respuesta ante el terrorismo global”.³⁹ El subtítulo alternativo vincula la contención más claramente con el proyecto de sostener la democracia a nivel mundial mediante la autorización internacional como requisito para la aplicación de la contención más allá de la estricta defensa propia por parte de una nación ante un ataque verificado o inminente. Y mi propuesta alternativa también abre la puerta a la perspectiva de la política de seguridad nacional que esbozo en el apartado V. A pesar de las injusticias de que los Estados Unidos han sido culpables en el pasado, estamos obligados a preguntarnos cuál será la mejor política de seguridad nacional de hoy en adelante. Para los demócratas cosmopolitas, la visión de la contención que he esbozado aquí es la respuesta a esta pregunta.

Traducción de CARLOS PIMENTEL

³⁹ Este subtítulo también habría sido preferible desde el frente minimizador de la historia. Como un miembro de la audiencia señalara, durante una discusión de mi libro en la London School of Economics, la simple fórmula “terror global” tiende a amplificar la amenaza. Distrae, además, la atención de la realidad de que, en cualquiera de las democracias capitalistas avanzadas, es más probable morir a consecuencia de un accidente automovilístico que por un ataque terrorista.