

11.

Estados de guerra y legitimidad internacional.

Una crítica cosmopolita*

David Álvarez

En el presente texto se pretenden explorar los problemas de institucionalización internacional de la protección del derecho humano a la seguridad. Para ello:

1. Presentaremos una breve introducción de la relación de protección entre grupos afines en el marco del estado hobbesiano y en el orden internacional.
2. Posteriormente analizaremos tres propuestas alternativas para institucionalizar la protección del derecho humano a la seguridad en nuestro orden internacional de acuerdo con una legitimación cosmopolita.
3. Finalmente expondremos una evaluación crítica de estas propuestas desde un punto de vista cosmopolita haciendo especial hincapié en la insuficiencia de los presupuestos de la paz democrática y en las limitaciones de la concepción nacional de la ciudadanía.

* Este trabajo ha sido realizado durante el disfrute de una beca postdoctoral Fulbright/MEC.

I. Estado de guerra, protección y afinidad

Como es bien sabido, Hobbes describe el estado de naturaleza como un estado de guerra de todos contra todos. Su descripción del estado de guerra no se circunscribe únicamente a las circunstancias de conflicto desatado, en las que las agresiones se han materializado. Para Hobbes, el estado de guerra es un clima de guerra, como cuando las nubes amenazan tormenta mucho antes de que esta se desencadene. Así pues, la calma previa es parte de la tempestad. En estas condiciones, lo más racional es seguir la ley natural que nos impele a someternos bajo el poder de un único soberano común, es decir, abandonar la intemperie y refugiarse bajo la autoridad del estado.¹ Afirma Hobbes que el fin de la obediencia es la protección y, consecuentemente, el final de la capacidad de proteger implica el cese de la obligación de obedecer. Uno retendría, además, en todo caso, la libertad de defenderse cuando el protector se vuelve una amenaza contra la propia vida. Esta cláusula, sin embargo, no se extiende para defender de la espada del soberano a un tercero inocente, ya que esta resistencia socavaría la misma capacidad del soberano para defendernos.²

Hay una guerra en el germen del Leviatán, la guerra civil inglesa que mantuvo a Hobbes en el exilio, y también hay un destinatario involuntario, Oliver Cromwell, que encarnaría al soberano capaz de reestablecer el orden y de refundar la *Commonwealth*. Pero ¿fue Cromwell un soberano hobbesiano? Las medidas extremas y las masacres contra los católicos irlandeses, así como la moderada libertad de conciencia que posteriormente propiciaría, podrían ser justificadas dentro de este marco como el precio a pagar para garantizar el gobierno de los tres reinos bajo un único Lord Protector. El lenguaje de Hobbes es el de la unificación en la figura del soberano, pero toda unidad tiene un límite. El estado hobbesiano es un *sistema regular independiente absoluto* porque está integrado por sistemas dependientes subordinados, sin estar subordinado él a ningún otro.³ Pero ya que entre estados independientes no hay quien garantice la seguridad, la única ley válida entre ellos es la de seguir férreamente los dictados racionales para la propia conservación. La lógica de priorizar el propio interés no implica siempre y necesariamente el desatender el

¹ Hobbes, Th. (1991). *Leviathan* (edición: Richard Tuck), Cambridge University Press, Cambridge, 88-89.

² *Ibid.*, 153 y 152.

³ *Ibid.*, 155-156.

interés ajeno, especialmente cuando puede dar lugar a relaciones beneficiosas. Así, cuando un sistema dependiente adquiere la emancipación, como en el caso de los colonos que se independizan de la metrópoli, el vínculo que los une a su anterior patria puede ser de una afinidad análoga a la que se daría entre los miembros adultos de una familia. Pero incluso esta relación de afinidad no justificaría el ampliar la protección a otras poblaciones si no coincide con el interés estratégico del soberano.

Este sería el caso de la persecución de inocentes o incluso de grupos afines en territorio extranjero. Frente al exterminio de los valdenses en el Piamonte Oriental, Cromwell desafiaría los límites del estado hobbesiano. Esta persecución fue un acontecimiento que por su crueldad conmovió la conciencia de la época. La naturaleza pacífica de esta secta refugiada en los valles alpinos y lo indiscriminado de la represión contra inocentes desarmados por parte de tropas católicas suscitó un profundo sentimiento de indignación en la opinión pública europea. Hobbes justificaría la represión si los miembros disidentes, al profesar su fe en público, desafiasen la autoridad del soberano en materia religiosa. Hobbes expresamente afirma que lo que debe hacer todo cristiano (o *mahometano*) para evitar la persecución es obedecer externamente las leyes locales,⁴ describiendo de un modo simétrico su argumento tanto bajo soberanos cristianos como infieles.

La reacción de Cromwell, por el contrario, se hace eco de la profunda indignación colectiva ante el exterminio, amparando a súbditos ajenos más allá de los límites y de los intereses sustanciales del estado. Existe una obra pictórica que podría muy bien ilustrar esta escena. Su título, *Cromwell, Protector de los Valdenses*.⁵ En ella podemos apreciar a la figura enérgica de Cromwell dialogando con John Milton, el poeta y pensador inglés, mientras una tercera persona, el también poeta Andrew Marvell, pone por escrito lo acordado. La escena retrata el proceso de redacción de una carta de coacción diplomática en la que la autoridad política, Cromwell, delibera con Milton, el intelectual que representa el juicio reflexivo y que en la vida real ejercía como su secretario diplomático, para elaborar un documento. Su contenido es una condena de la persecución y exterminio de los valdenses y se acompaña con una serie de

⁴ *Ibid.*, 343, 413-414.

⁵ Brown, F.M. (1877) *Cromwell, protector of the vaudois*, en la Manchester City Art Gallery. John Milton recoge este mismo episodio en uno de sus poemas (*On the late massacre in Piemont*). En él se expresa en términos menos políticos y más metafísicos, invocando a la justicia divina para vengar a las víctimas inocentes del exterminio. Debo a Joseph Fouse la información sobre el soneto de Milton.

amenazas, coacciones y medidas de presión que Inglaterra tomaría en el futuro para proteger a los miembros de esta congregación más allá de sus fronteras.

Los tres puntos que ilustra esta escena sobre los que quiero llamar la atención son la condena de un exterminio de víctimas inocentes, el hecho de que la reacción ante la masacre se deba a causas de *afinidad* ente el particular grupo perseguido y una potencia extranjera y, finalmente, la consideración sobre los medios políticos más apropiados para extender eficazmente la protección.

1. Paz y orden internacional

Nuestra historia institucional es en gran medida heredera de las contingencias que rodearon la creación del estado territorial moderno como consecuencia de las guerras de religión y de un orden internacional acuñado a partir de la Paz de Westfalia. El marco institucional en el que nos movemos resulta fundamental no solo por cuestiones de pragmatismo e implementación. En cierta medida, pensamos dentro de nuestras instituciones y ellas se repiensen en nuestras reflexiones. Podemos cuestionar muchas de las intuiciones recibidas sobre cómo concebir y legitimar el ejercicio del poder político, mas nuestras alternativas son también producto del devenir histórico que desechó en su momento otras opciones institucionales. Nuestras concepciones del deber son también proyecciones más o menos críticas de una ontología sociopolítica que asumimos como punto de partida de nuestra reflexión, como los ladrillos conceptuales con los que construimos un modelo.⁶

En nuestro caso, el marco general en el que representamos las relaciones políticas está conformado por jurisdicciones territoriales que se han consolidado a lo largo de un proceso de homogeneización física e ideológica de sus poblaciones. Daniel Philpott describe el orden de Westfalia como el primer gran proceso constituyente internacional, producto de una serie de transformaciones intelectuales que se plasmarían en una nueva concepción de la legitimidad y del

⁶ En este trabajo asumo una perspectiva teórica similar a la que Michael Blake denomina como “teoría institucional”. Esta se define por: «Tomar una gran parte del mundo como algo dado pre-teóricamente para lo que a cuestiones de análisis se refiere. Pienso que esta incluiría tanto el hecho del poder estatal como la división de jurisdicciones territoriales que encontramos en nuestro mundo actual. No preguntaría el si deberíamos haber desarrollado un mundo de este tipo sino qué deben hacer los diversos estados que tenemos hoy en día para que sus competencias sean justificables». Blake; M. (2001). Distributive justice, state coercion, and autonomy. *Philosophy & Public Affairs*, 30(3), 262.

orden político.⁷ Se trataría de una constitución tácita, no oficial, pero con fuerza reguladora y normativa reconocida por los distintos actores. Su principio organizador sería el célebre *Cuius regio, eius religio*, que había sido acuñado en la Paz de Augsburgo (1555). Este puede ser entendido como una licencia para instaurar la cohesión social por medio de las políticas a discreción del gobernante, bajo el compromiso de la no interferencia externa. Esta norma implica el acuerdo de reconocer y respetar la soberanía de otros estados para decidir cuestiones internas, como la determinación de la confesión predominante en un territorio. Mas este reconocimiento no implicaría la prohibición del uso de la fuerza militar como un recurso más de la política exterior. De hecho, el orden internacional europeo posterior a Westfalia, conocido como de *equilibrio de poderes*, dependía de la constante nivelación recíproca de la capacidad ofensiva. Esta doctrina buscaba evitar que una potencia pudiese aspirar a convertirse en una *Monarquía Universal*, o en *señores de todo el mundo*.⁸ En la práctica, esto implicaba el seguimiento del potencial militar de las principales potencias y el establecimiento de alianzas cambiantes para atacar y neutralizar las amenazas emergentes. Esta estrategia de estabilización para evitar las concentraciones de poder conllevó la instauración de un clima de enfrentamientos constantes. Este es precisamente el telón de fondo sobre el que comprender los proyectos de Paz Perpetua de Saint-Pierre, Rousseau y Kant.

La contemplación y la evaluación de la historia europea constituyen una buena excusa para mostrarse escéptico respecto a la posibilidad de una organización pacífica y estable de la convivencia. Si el diseño de una máquina de movimiento perpetuo se convertía en el reto de la mecánica moderna, la aspi-

⁷ Philpott, D. (2001). *Revolutions in sovereignty. How ideas shaped modern international relations*. Princeton University Press, Princeton, 48-72. La reconstrucción constructivista de Philpott describe la emergencia de sucesivas normas internacionales que son producto de las transformaciones en las concepciones políticas domésticas y, al mismo tiempo, influyen sobre ellas. Esta visión constructivista de la concepción de la soberanía propia del paradigma de Westfalia puede ser complementada con la crítica marxista en B. Teschke (2003). *The myth of 1648. Class, geopolitics and the making of modern international relations*. Verso, Londres, 28-45, 215-223 y 271-273; y con la conocida crítica neo-realista sobre la falta de estabilidad de un orden extremadamente vulnerable a la ley del más fuerte de S. Krasner (2001). *Soberanía: hipocresía organizada.*, Paidós, Barcelona.

⁸ Para más información ver A. Pagden (1997). *Señores de todo el mundo. Ideologías del imperio en España, Inglaterra y Francia en los Siglos XVI, XVII y XVIII*. Península. Barcelona.

ración de instaurar un modelo de convivencia pacífica permanente podría considerarse su análogo político.

El primer proyecto de este tipo en centrar atención fue el del Abad de Saint-Pierre. Su difusión se benefició de la síntesis y del comentario crítico de las principales ideas que elaboró Rousseau y, finalmente, la aportación más notable vendría de la pluma de Kant.⁹

El diagnóstico de los conflictos europeos que realiza Saint Pierre está marcado profundamente por un análisis de los valores de la cultura cristiana. Saint Pierre culpa de las inestabilidades y de los conflictos a la ambición desmedida y a las ansias de grandeza y de gloria de la nobleza. Frente a los conflictos y diferencias, el abad pone de manifiesto las afinidades de fondo y los ideales unificadores de la cristiandad. Su proyecto es una apuesta por una unificación dentro de una dieta permanente bajo una autoridad hegemónica reconocida para la resolución pacífica de conflictos. En este modelo, la banalización de las diferencias dentro del patrimonio cultural de la Europa cristiana tiene como telón de fondo el contraste con la amenaza que supone el imperio otomano. La afinidad se alimenta de la constatación de la existencia de un enemigo externo común y, por tanto, las coordenadas espaciales y temporales de este modelo de convivencia responden únicamente a las de la Europa cristiana.¹⁰

Rousseau realiza una relectura de este proyecto desde una clave políticamente más escéptica. Aunque simpatiza con las nobles aspiraciones de Saint Pierre, el filósofo ginebrino descarta que las pasiones más conflictivas del ser humano puedan ser domesticadas tan fácilmente. La ambición, la envidia y el ansia de dominación van parejas al proceso de socialización. La idea de humanidad no es más que una bella abstracción ya que los afectos y las lealtades reales son locales y no cosmopolitas. Las comunidades políticas ideales responden a esta escala y, más allá de sus fronteras, el soldado no es más que la otra cara del ciudadano republicano.

⁹ Las obras a las que nos referiremos brevemente son: Jean-Jacques Rousseau; *Extracto del Proyecto de Paz Perpetua del Sr. Abate de Saint-Pierre. Su Juicio del Proyecto de Paz Perpetua. Y que el estado de guerra nace del estado social*. Todas recogidas en J-J. Rousseau (1982). *Escritos sobre la Paz y la Guerra*. (introducción: A. Truyol; traducción: M. Moran), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. De Kant (1996). *Sobre la paz perpetua*. (traducción: J. Abellán), Tecnos, Madrid; (1989). *La metafísica de las costumbres*. (traducción: A. Cortina y J. Conill), Tecnos, Madrid.

¹⁰ Mastnak, T. (1998). Abbé de Saint-Pierre: European Union and the Turk. *History of Political Thought*, 19(4), 575.

Consecuentemente, Rousseau aconseja que para alcanzar la meta propuesta por Saint Pierre resulta más realista confiar en el genio político de los grandes maquinadores y tejedores de alianzas de modo que, por mutuo interés, la estabilidad se consiga a través del equilibrio de poder entre las potencias dominantes.

El proyecto kantiano de una paz perpetua refleja una tensión entre la aspiración cosmopolita de su filosofía moral y el pragmatismo internacionalista de su propuesta política. Kant concibe, por una parte, el ideal regulativo de la historia de la humanidad como una aproximación asintótica a la realización de un reino en el que los individuos son fines en sí mismos, pero, al mismo tiempo, concede que este proceso está guiado por la insociable sociabilidad humana, la guerra y el conflicto. Los ideales emancipadores como los que animaron la revolución francesa y que inspiran el entusiasmo del espectador externo son, al mismo tiempo, contrarios al respeto de la autoridad soberana del estado que es incompatible con un supuesto derecho a la resistencia o a la revolución.

Asimismo, para Kant, el derecho constitucional, el internacional y el cosmopolita deberían complementarse en una arquitectura solidaria, sin la cual no sería posible la plena realización de la justicia.¹¹ La idea de globalidad impregna el concepto de justicia kantiano, pero la afirmación de que la violación de los derechos en una esquina del mundo se transmite por todo el sistema contrasta con el restrictivo contenido del derecho cosmopolita que se limita a proteger un derecho de visita o asilo temporal para todo extranjero.¹² Esta misma tensión está presente en el proceso de elaboración de su propuesta que oscila entre la aspiración teleológica de un futuro cosmopolita de la humanidad, y la recomendación de una vaga liga federativa inspirada en la liga de Delfos.¹³

II. Instituciones internacionales y legitimidad cosmopolita

El paso relativamente reciente de lograr un acuerdo en las Naciones Unidas que prohíba totalmente las guerras de agresión puede ser considerado un logro histórico de cara a la pacificación de las relaciones internacionales. No sería hasta el sangriento siglo xx cuando la concepción de la soberanía internacional se modifica para dar cabida a la prohibición de las guerras de agresión dentro de la Carta de Naciones Unidas y la admisión de la legítima injerencia en los “asuntos domésticos” de otros países soberanos en los casos de graves violaciones de

¹¹ Kant; *La metafísica...* 140.

¹² Kant; *Paz perpetua*, 30.

¹³ Kant; *La metafísica...*21; *Paz Perpetua*, 183.

los derechos humanos como el genocidio o la esclavitud, aunque en principio supeditando las acciones militares a la autorización del Consejo de Seguridad.

En este apartado analizaremos tres propuestas de diseño institucional que pretenden salvar la distancia entre los ideales cosmopolitas de igual respeto y atención a las condiciones de vida de todos los seres humanos, independientemente de las circunstancias concretas en la que nacieron, y el orden internacional, marcado por los intereses nacionales y las asimetrías de poder a la hora de defenderlos. Los tres proyectos en los que centramos nuestra atención son las dos alternativas sobre la juridificación de las decisiones de las Naciones Unidas defendidas por Thomas Franck y Thomas Pogge; y la institucionalización de criterios de legitimación de intervenciones preventivas defendida por Allen Buchanan y Robert Keohane.

Los cuatro autores parten de una perspectiva no-ideal en la que pretenden reconciliar un ideal normativo, en este caso el cosmopolitismo implícito en la noción de derechos humanos, con las limitaciones propias de un estado de cosas determinado por un momento institucional. Esto implica aceptar que, en materia de seguridad y protección de la vida humana, los estados siguen siendo actores fundamentales y la Organización para las Naciones Unidas el escenario principal para coordinar sus acciones.¹⁴

En sus respectivos ensayos, estos autores coinciden en sacrificar las alternativas más exigentes a favor de aquellas que pueden presentarse como las más plausibles para lograr la aspirada reconciliación con nuestra realidad social. Buchanan y Keohane son sin duda los que se expresan con más énfasis al respecto. Ambos autores hacen suyo el dicho de que «lo mejor es enemigo de lo bueno» y, en este caso, distinguen abiertamente entre los conceptos de legitimidad y justicia. En su trabajo conjunto, responden a las críticas procedentes de concepciones maximalistas formuladas en clave de justicia y defienden la pertinencia de limitar el trabajo del diseño institucional a condiciones de legitimidad. El concepto de legitimidad que emplean mantiene

¹⁴ Conviene señalar que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, el reconocimiento de un régimen internacional de derechos humanos es compatible tanto con una concepción que da primacía a la legislación estatal e incorpora la legislación internacional como parte de la doméstica, como con la concepción de la primacía del derecho internacional que regularía y limitaría la coexistencia de los distintos estados. Ambos sistemas de referencia, a juicio de Kelsen, serían perfectamente simétricos y la preferencia de una concepción sobre la otra solo puede resolverse apelando a argumentos estrictamente políticos (ver Kelsen, H. (1960). Sovereignty and international law. *The Georgetown Law Journal*, 48(4), 627-640).

un fuerte componente normativo que complementa a su uso más sociopolítico y descriptivo. Al mismo tiempo asumen que, en el ámbito internacional, deberá mantenerse un nivel de exigencia inferior al deseable dentro de un estado.

Tanto Buchanan como Pogge defienden explícitamente que las instituciones internacionales deben justificarse fundamentalmente en función del grado en que propician el cumplimiento de los derechos humanos. Sus respectivas propuestas de reforma se enmarcan dentro de esta concepción general. Priman, por tanto, los derechos humanos de todos los individuos sobre los intereses y soberanía de los estados. En el caso concreto de las intervenciones bélicas humanitarias no se discute su justificación. Es una convicción compartida que determinadas violaciones de los derechos humanos justifican el recurso a la fuerza por parte de terceras partes. El derecho humano a la vida y a la seguridad no demanda solo el correspondiente deber negativo de abstenerse de matar o perseguir a otros individuos. Se asume que también implica una obligación positiva de llevar a la práctica de modo eficaz el deber de proteger. Partimos, pues, de que se acepta la existencia de este “deber de proteger” y que las responsabilidades que esta demanda deben ser delimitadas y asumidas por la comunidad internacional, permitiendo en ocasiones el uso controlado de la fuerza.¹⁵

¹⁵ Kok-Chor Tan describe el debate en torno a la doctrina de la “Responsabilidad de Proteger” dentro de la ONU como un cambio de paradigma. En el modelo de la guerra fría, el criterio fundamental era el respeto de la soberanía y la misión consistía en limitar las ocasiones en las que alguna potencia pudiese plantear una excepción a la regla. En contraste, en nuestros días, el consenso se situaría en la obligatoriedad moral de intervenir en casos señalados, y el escándalo lo suscitaría la falta de iniciativa. En su artículo sostiene que la responsabilidad de proteger un deber imperfecto y que, por tanto, no puede ser exigido a ningún estado en concreto en un grado determinado, ya que excedería los compromisos democráticos de sus representantes. Advierte, sin embargo, que el hecho de que sea un deber imperfecto no impide que sea institucionalizado internacionalmente de modo que esté siempre garantizado el deber de proteger con un coste aceptable para las ciudadanía (Tan, K-Ch. (2006). *The duty to protect*, en T. Nardin y M. Williams (Eds.) *Humanitarian intervention. Nomos XLVII*, New York University Press, Nueva York, 84-116).

En este trabajo parto de una justificación cosmopolita de las instituciones internacionales en función de su capacidad de proteger los derechos humanos básicos. La protección de estos derechos humanos básicos es un deber para todos los agentes capaces y un deber perfecto para la comunidad internacional en su conjunto. Los modelos que se analizan plantean formas alternativas de mitigar el grado de incumplimiento actual de este deber dentro de un modelo internacional.

Lo que discutimos a continuación es el modo adecuado de dar forma institucional a este deber dentro de una estructura diseñada originariamente para acomodar a estados soberanos con diferente capacidad de influencia.

El análisis de la teoría moral del derecho internacional que defiende Allen Buchanan, y que sirve de marco teórico para su propuesta conjunta con Keohane, puede servirnos para analizar la relación entre la teoría normativa y su concreción institucional. El marco teórico presentado se fundamenta en el con-

La doctrina de la “Responsabilidad de Proteger” fue asumida por el Consejo de Seguridad de la ONU el 28 de Abril de 2006 al incorporar expresamente en el punto 4 de la Resolución 1674 (2006) los artículos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005. Como se puede ver en su redacción, el lenguaje en el que se formulan es exquisitamente respetuoso con el respeto de la responsabilidad fundamental de los estados sobre su población y la mención al Capítulo VII de la Carta implica la acción militar como último recurso. Su contenido es el siguiente: *Responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad*. 138. Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana. 139. La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional. También tenemos intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos.

cepto de justicia, del que afirma que es el objetivo moral fundamental del derecho internacional. Esta concepción se opone explícitamente a quienes defienden que la organización de la convivencia pacífica entre los estados es el valor primordial del orden legal internacional. Buchanan entiende la justicia como la protección de los derechos humanos básicos, pues estos encarnan el principio de igualdad moral. Correlativamente, sostiene que todas las personas tienen el Deber Natural de Justicia, esto es: «una obligación moral limitada de ayudar a garantizar que todas las personas tengan un acceso a instituciones, incluyendo instituciones legales, que protejan sus derechos humanos básicos».¹⁶

A su vez, tanto en el plano estatal como en el internacional, los derechos humanos juegan un papel de justificación suficiente del gobierno: «Una entidad política posee legitimidad política si y solo si está justificada moralmente en el ejercicio del poder político». Y esto, a su vez, implica: «cumplir unos estándares mínimos de justicia, entendida como la protección de los derechos humanos básicos».¹⁷ El concepto de *legitimidad política* se diferencia del concepto de *autoridad política* en que el primero se limita únicamente a la justificación del ejercicio del poder y del cumplimiento de la ley mientras que el segundo implica la existencia de un deber de obediencia, especialmente claro cuando existen condiciones de autorización democrática. Este no es siempre el caso en el escenario internacional, en él encontramos estados miembros que no cuentan con las garantías necesarias para la autorización democrática del poder político, así como circunstancias críticas en las que no existe ni siquiera una clara comunidad política unificada capaz de otorgar su consentimiento. Ninguna de estas condiciones privaría de legitimidad a una intervención humanitaria para frenar un genocidio o a una acción preventiva para evitar una masacre. Estas serían escenarios de mínima legitimación política que, en ausencia de los recursos institucionales de autorización democrática necesarios para la plena legitimidad, únicamente demanda: «que satisfagan los estándares mínimos de protección de los derechos humanos básicos a través de procesos y políticas que sean al menos mínimamente justos».¹⁸ Una concepción de la legitimidad política internacional para el uso de la fuerza, según Buchanan, puede ser defendida en ausencia de una democracia global. La evaluación de las circunstancias institucionales en la que se aplica puede

¹⁶ Buchanan, A. y Keohane, R. (2004). The preventive use of force: A cosmopolitan institutional proposal. *Ethics & International Affairs*, 18(2), 74.

¹⁷ Buchanan y Keohane, The preventive use..., 233-234.

¹⁸ Buchanan y Keohane, The preventive use..., 259.

muy bien justificar el rebajar las exigencias normativas para garantizar las posibilidades de implementación. Ahora bien, esta concesión pragmática no anula el mencionado Deber Natural de Justicia de colaborar en la plena institucionalización de la protección de los derechos humanos.

En su trabajo en solitario sobre la justicia internacional, Buchanan declara expresamente que su concepción de la legitimidad es únicamente normativa y se desmarca de cualquier sentido sociológico del término. Por el contrario, en su trabajo conjunto con Keohane, ambos autores emplean una concepción mixta normativo/sociológica. En este sentido mixto, la legitimidad, entendida básicamente como “el derecho a gobernar,” implica la satisfacción de los criterios normativos y supone la amplia creencia de que se posee este derecho a gobernar.¹⁹ Así pues, distinguiremos en este trabajo entre:

- El concepto de Legitimidad Normativa (L-N), que implica una concepción de la justicia mínima, como la satisfacción de ciertos derechos humanos.
- El concepto de Legitimidad Sociológica (L-S), que presupone la creencia compartida en que la institución internacional está justificada para gobernar.
- El concepto de Legitimidad mixto Normativo-Sociológico (L-NS), que combina ambos factores.

Cuando Keohane y Buchanan detallan una concepción mixta de la legitimidad internacional (L-NS) su intención es ganar un espacio conceptual a medio camino entre un orden coordinado únicamente a través de la armonización del propio interés de las partes y un orden establecido únicamente a través de medidas coercitivas. La dimensión moral, que motiva las acciones más allá del propio interés, pero que no siempre necesita el respaldo de la amenaza coercitiva, posee un valor instrumental único y difícil de suplementar a través de los otros mecanismos. La aceptabilidad moral modela de una forma singular nuestra percepción de las instituciones y nuestro compromiso con sus fines últimos. Buchanan y Keohane se refieren a esta dimensión moral como una

¹⁹ «“Legitimidad” tiene tanto un significado normativo como sociológico. Decir que una institución es legítima en el sentido normativo equivale a afirmar que tiene el derecho de gobernar –donde gobernar incluye promulgar reglas e intentar garantizar que sean observadas asociando costes a su falta de cumplimiento y beneficios a su cumplimiento–. Una institución es legítima en el sentido sociológico cuando se cree abiertamente que posee el derecho a gobernar.» Buchanan, A. y Keohane, R. (2006). The legitimacy of global governance institutions. *Ethics & International Affairs*, 20(4), 405.

«perspectiva de evaluación compartida». El beneficio fundamental de modelar las instituciones internacionales de modo que sus miembros compartan esta perspectiva fundamental es que el reconocimiento recíproco de su existencia proporciona garantías adicionales de estabilidad. Las peculiares condiciones del orden internacional, con la ausencia de una autoridad suprema unificada y reconocida, hace que las volátiles constelaciones de intereses y las cambiantes alianzas amenacen constantemente la continuidad de los compromisos adquiridos. El umbral de legitimidad exigible a las instituciones internacionales expresa un consenso de mínimos que contrasta con los criterios de una concepción de la justicia completamente especificada, pero, al mismo tiempo, evita los profundos desacuerdos sobre qué es lo que se requeriría en términos de justicia. De este modo, es posible mantener un grado de coordinación suficiente y duradera.

El enfoque de Pogge con respecto a la posibilidad de implementación de reformas cosmopolitas puede considerarse coincidente con esta estrategia a rasgos generales. Podemos apreciar una confluencia entre el concepto de legitimidad descrito por Buchanan y el de “justicia mínima” empleado por Pogge en tanto que ambos descansan en una concepción de los derechos humanos básica, evalúan a las instituciones por su capacidad para garantizar la protección de estos derechos fundamentales, al tiempo que mantienen la obligación de los individuos de implementar la justicia plena cuando las condiciones lo permiten (Deber Negativo en Pogge y Deber Natural de Justicia en Buchanan). Ambos son conceptos de legitimidad fuertemente normativos.

Pogge basa parte de su estrategia de institucionalización de los derechos humanos en el artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo contenido exige que el orden internacional sea diseñado y regulado de un modo compatible con la realización de los derechos de la Declaración. Consecuentemente, las responsabilidades institucionales respecto a su protección se desmarcan del ámbito estricto de las competencias nacionales soberanas para ser interpretado desde una perspectiva que combina las interacciones entre las instituciones globales y los agentes estatales. Los derechos humanos sirven como criterios para evaluar el modo en como las instituciones tratan a sus miembros y, en los casos que se discute una intervención humanitaria, lo que se denuncia es una abierta contradicción de estas responsabilidades que demanda la actuación de agentes subsidiarios. Los criterios morales cosmopolitas que deberían guiar estas reformas institucionales son:

- *Individualismo Normativo*: Las unidades fundamentales de relevancia moral son los seres humanos. Otros agentes colectivos como los esta-

dos, los grupos culturales, clanes, etc., gozan de una consideración derivada de su composición por miembros individuales y su evaluación se supedita a cómo afectan a las vidas de los miembros que los forman.

- *Imparcialidad/Anonimato*: Los intereses de todos los individuos son valorados de un modo simétrico y la desigualdad en las consecuencias concretas de las decisiones debe ser congruente con la igualdad de probabilidades de las personas contempladas bajo un mismo criterio.
- *Inclusividad Total*: Todos los individuos deben ser tenidos en cuenta a la hora de evaluar las decisiones.
- *Generalidad*: La autoridad moral de los criterios cosmopolitas es global y las responsabilidades que implican conciernen a todos los seres humanos por igual. Es independiente de cualquier otro tipo de vinculaciones particulares.²⁰

Ya que el orden internacional está diseñado en función de los intereses de estados soberanos, la adopción de reformas cosmopolitas implica fundamentalmente un proceso de acomodación más que de implementación de un nuevo orden mundial. Esto es especialmente significativo en el caso de la justificación del uso de la fuerza y de cualquier medida que comprometa el concepto tradicional de soberanía estatal.

1. Legalidad y legitimidad internacional

El sistema legal internacional presenta limitaciones que son inherentes a la naturaleza de los actores estatales. Thomas Franck analiza el grado de flexibilidad de estas normas en contraste con los sistemas nacionales. En concreto, el caso de la intervención humanitaria es particularmente pertinente ya que puede ser contemplado como la excepción a una norma más general, el artículo 2(4) de la Carta de Naciones Unidas que prohíbe expresamente las guerras de agresión.²¹

Salvo en el caso de las guerras defensivas y de los ataques preventivos ante amenazas inequívocamente inminentes, esta prohibición es clara y con-

²⁰ Cf. Pogge, Th. (2007). *Cosmopolitanism*, en Goodin, Pettit y Pogge (Eds.) *A companion to contemporary political philosophy*. (2ª edición). Blackwell, Oxford, 312-331.

²¹ Carta de Naciones Unidas; cap. I art. 2.4. «Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.»

tundente. El artículo 2(4) es lo que Franck denomina como una “regla idiota.” Al igual que los semáforos rojos en el código de circulación, la prohibición categórica de las guerras de agresión es suficientemente incontrovertida. El problema surge cuando las reglas necesitan especificar excepciones o cuando se trata de “reglas sofistas” que han sido redactadas en términos intencionalmente vagos para dotarlas de mayor grado de flexibilidad.²² El escenario de regulación internacional es especialmente propenso a evitar estos dos últimos casos, sobre todo en los asuntos en los que la seguridad y la soberanía nacional se pueden ver comprometidas. Los estados tienen razones para temer que el recurso a la intervención humanitaria pueda ser instrumentalizado como una retórica al servicio de los intereses de las potencias hegemónicas. Esta razonable cautela hace que las normas tengan que ser redactadas de una forma excesivamente rígida, con un escaso margen para la interpretación. A esto hay que añadir que la legislación internacional es, por naturaleza, menos dinámica que la nacional y, por tanto, se dan circunstancias históricas nuevas (armas de destrucción masiva, grupos terroristas y amenazas de tipo no estatal, etc.) que no habían sido contemplados en el momento de redacción de la norma.

Los problemas de interpretación y contextualización de una norma no son únicos del ámbito internacional. Todo enunciado lingüístico posee cierto grado de ambigüedad que debe ser determinado y, al mismo tiempo, su capacidad de referir a situaciones y escenarios de aplicación debe ser constantemente redefinido. Este es el célebre conflicto entre el espíritu y la letra de la ley. Franck observa que cuando se favorece la interpretación literal y restrictiva de una norma y en detrimento de su sentido originario se socava su legitimación moral. Consecuentemente, la efectividad de las normas tiende a descansar únicamente en los mecanismos de coerción. Dentro del ámbito estatal es posible reducir la distancia entre la mera legalidad y la legitimidad a través del margen de interpretación flexible de los jueces y jurados. Mas esto es precisamente lo que se trata de evitar en la regulación del escenario internacional.

Existen dos grandes modelos para la conformación de un jurado o de un consejo deliberativo que tenga que aplicar normas imparcialmente, como el Consejo de Seguridad de la ONU.

Según el primer modelo –selección imparcial–, el criterio a seguir sería la selección de aquellos candidatos que tengan la reputación, la expectativa y

²² Franck, Th. (2006). Legality and legitimacy in humanitarian intervention, en T. Nardin y M. Williams (Eds.) *Humanitarian intervention. Nomos XLVII*, New York University Press, Nueva York, 149.

la capacidad de juzgar imparcialmente los datos, distanciándose de sus afinidades particulares, anulando sus prejuicios y compensando sus sesgos.

El segundo modelo –selección intersectorial– implica un distanciamiento crítico respecto a las limitaciones prácticas del ideal de imparcialidad. En el primer caso se imponen unas exigencias ideales difíciles de satisfacer en la realidad. Esto lleva a adoptar una estrategia que parta de la constatación de los distintos intereses y perspectivas presentes en la asamblea y establecer un mecanismo de selección representativo. Esta opción implica una reinterpretación del concepto de imparcialidad en función del de representatividad.

El modo en cómo se equilibren estos modelos en la configuración del jurado es determinante en el ámbito estatal, mas a juicio de Franck, insuficiente en el internacional. La especificidad de este ámbito hace que un tercer factor cobre especial relevancia para promover que los estados acepten el veredicto de un jurado y restrinjan su autonomía dentro de un marco de convivencia regulado. Este factor es la recíproca percepción de compartir un compromiso de cooperación sostenida.²³ Para Franck, el buen juicio en la aplicación selectiva de la norma y la flexibilidad en las sanciones por su violación justificada son recursos suficientes y preferibles a la codificación de la intervención humanitaria. Si se detallan legalmente las excepciones a la norma de no intervención se corre el riesgo de desincentivar la aceptación de la institución y, por tanto, en los términos de Franck, se agravaría la distancia entre su legalidad y su legitimidad.

Paradójicamente, como veíamos con anterioridad, esta disposición previa a mantener la cooperación en el tiempo es presentada por Buchanan y Keohane como una de las consecuencias de un sistema de instituciones que satisface un concepto de legitimidad normativo-sociológico (L-NS). La caracterización que realiza Franck de la promoción de la figura del jurado (o de la función deliberativa del Consejo de Seguridad) para la consideración de excepciones en el caso de intervenciones humanitarias se sustentaría, pues, en la experiencia previa de cooperación institucional en otros ámbitos. Cabe pensar que esta condición previa condicione a su vez la deliberación del jurado. Y para medir el grado de influencia en la deliberación sobre cuestiones que el mismo

²³ «En mi opinión, la efectividad de un jurado para persuadir a personas o estados de que acaten las leyes depende menos de si comparten un mismo juicio moral que de si perciben que comparen un sentido de cohesión social (por ejemplo, que tienen un mayor interés en un régimen de gobierno pacífico y ordenado que en su propia autonomía ilimitada) y de si el jurado que va a aplicar las leyes va a estar constituido por aquellos que no tienen (o tienen un débil) compromiso con conclusiones previas y que no sea desproporcionadamente representativo de ninguna parte eco-socio-política de la comunidad.» *Ibid.*, 153.

Franck denominó de naturaleza vaga (reglas sofistas) se necesita una referencia común previa que determine qué es un crimen contra la humanidad y qué un genocidio, cuántos “actos de genocidio” hacen falta para hablar de genocidio, quién debe intervenir o qué medios son los proporcionales.

Quizás este es el motivo por el cual Thomas Franck y Thomas Pogge realizan evaluaciones diametralmente opuestas sobre la potencialidad del modelo del jurado en las deliberaciones del Consejo de Seguridad. Franck destaca los momentos en los que el consejo de seguridad mostró la sensibilidad apropiada para exculpar o mitigar las intervenciones no autorizadas pero moralmente legitimadas, como en Kosovo, mientras que Pogge contrapone la parálisis institucional, los dobles raseros y la negligencia de las responsabilidades en casos como el de Ruanda.

Una posible explicación de esta divergencia puede deberse a que se están empleando concepciones de la legitimidad distintas. El problema del que se ocupa Franck es el de cómo salvar la distancia entre un sistema legal rígido que aplica la letra de la norma en su estricta literalidad, y la legitimidad que promovería su aceptación voluntaria. La concepción de la legitimidad implícita en su análisis expresa una versión marcadamente sociológica/weberiana, que le diferencia de la concepción de la legitimidad (mixta) de Buchanan y Keohane o fuertemente normativa de Pogge.

Lo que Franck pretende salvar con la promoción de la figura del jurado dentro del ámbito estatal es la percepción de congruencia entre la ley y la concepción moral dominante. Pero dada la pluralidad de concepciones morales que caracteriza al espacio internacional, en este ámbito las expectativas de confluencia se rebajan a los mínimos de confianza necesarios para mantener la cooperación. Esta concepción L-S expresa fundamentalmente a una cuestión de percepción, esto es, “la creencia en su legitimidad,” y de la capacidad de suscitar actitudes de conformidad, aceptación y lealtad.

En sus trabajos previos sobre el concepto de legitimidad de las normas internacionales, Franck ofrece una formulación más explícita de la concepción que emplea: «En el contexto internacional, la legitimidad se logra si –o en la medida en que– los destinatarios de una regla, o de una institución promulgadora de reglas perciben que se ha originado y opera de acuerdo con principios generalmente aceptados de procedimiento debido».²⁴ Pogge, por el contrario, defiende un estándar objetivo para evaluar el comportamiento de las

²⁴ Franck, Th. (1992). The emerging right to democratic governance, *The American Journal of International Law*, 86(1), 51.

instituciones (la protección de los derechos humanos) que va más allá de la simple aceptación sociológica. La concepción de Franck difiere de la de Pogge en que está diseñada para evaluar el grado de reconocimiento de una norma internacional, no su justificación teórica.

En el caso de la emergencia de nuevas normas internacionales, como en su estudio sobre el derecho al autogobierno democrático, Franck ofrece un criterio para evaluar su normatividad, pero el sentido de estos términos es distinto del empleado por Pogge. Franck propone una serie de características formales que permiten identificar una pauta emergente dentro de una multitud de datos empíricos. En el caso de la legitimidad de una norma, propone observar un conjunto de indicadores (*pedigrí, determinación, coherencia y conexión normativa*) cuya presencia revelaría el grado de su aceptación y observación voluntaria. Debemos añadir que por normatividad, Franck entiende fundamentalmente la expectativa generalizada de cumplimiento, y no exclusivamente la justificación moral. En este sentido, una regla habría alcanzado un estatus de normatividad cuando manifiesta coherencia, es decir, cuando no se aplica a casos especiales de un modo aislado y selectivo, sino que se universaliza al tratar de un modo idéntico los casos iguales, «caiga quien caiga».²⁵

Con respecto a las excepciones a la norma de no intervención, el contraste entre las concepciones L-S y L-N se hace más evidente. La doctrina del deber de proteger no solo manifiesta un gran grado de incoherencia en la práctica, sino que en su misma formulación se hace explícito que el proceder de las deliberaciones del Consejo de Seguridad se realizarán “caso a caso,” primando las condiciones específicas sobre su generalidad.²⁶ Con respecto a otras normas, como con la evolución del principio de autodeterminación desde Versalles hasta la Carta de Naciones Unidas, Franck sostiene que el incremento de coherencia ha sido un factor determinante para generar su legitimidad. En el caso de las excepciones a la norma de no intervención parece haber tomado la dirección opuesta. Según su interpretación, la aplicación selectiva de la norma y la discrecionalidad en la sanción del incumplimiento producirían más confianza y estabilidad entre los estados que su codificación sistemática.

El análisis de Franck incide fundamentalmente en la necesidad de afianzar la preservación de las instituciones necesarias para la implementación de las normas que se discuten. Pero en ausencia de un mecanismo con aspiraciones

²⁵ Franck, *The emerging right...*, 86.

²⁶ En la redacción original del artículo 139 se especifica *case by case*, «en cada caso concreto» en la traducción oficial (ver nota 6 supra).

de imparcialidad con el que valorar las deliberaciones singulares del Consejo de Seguridad, la fragmentación de la opinión pública a nivel internacional impide realizar una percepción unificada de la legitimidad entre los distintos estados y entre los representantes y sus poblaciones. Así, el balance de las actuaciones del Consejo de Seguridad puede verse fuertemente influenciado por las distintas afinidades, que amplifican la resonancia y la atención de ciertos conflictos, mientras otros “objetivamente” equiparables son obviados. Los estados más perjudicados por estas asimetrías rara vez pueden hacer un uso efectivo de su voz o voto y, normalmente, la salida, que pondría en evidencia una falta de legitimidad no es una opción realista y viable. De este modo, la percepción externa de relativa sensatez y de adecuado juicio moral que Franck atribuye a las deliberaciones del Consejo de Seguridad, puede ser explicada como una combinación de la proyección de las afinidades hegemónicas en un marco asimétrico de deliberación.²⁷

Un segundo factor que debemos tener en cuenta es que las disposiciones de carácter cosmopolita, como la protección de los derechos humanos, en la práctica no se corresponden con un orden legal cosmopolita, sino que son incorporadas o suplementadas a un orden internacional, esto es, a un orden que representa los intereses parciales de los nacionales y no los generales del conjunto de los seres humanos. Esta obvia observación apunta a que si aceptamos por pragmatismo la reducción de los estándares de justificación de las instituciones internacionales a los de justicia mínima/legitimidad, y convenimos en que el criterio de legitimación de las instituciones internacionales consiste en su grado de protección de los derechos humanos básicos, entonces el grado de implementación de criterios cosmopolitas dependerá de un modo crucial de cómo se diseñen las constricciones de las instituciones internacionales para que los estados acepten comprometer su autonomía.

²⁷ Este contraste entre las concepciones normativa y sociológica nos lleva a cuestionar la estabilidad conceptual de la concepción mixta defendida por Keohane/Buchanan. Si reducimos la cuestión de la legitimidad a la de su percepción subjetiva, el papel de un criterio objetivo podría ser crítico al cuestionar un posible consenso infundado. Podemos entender que la concepción mixta se mantiene si se interpreta en términos de transparencia: que todas las partes constatan que los miembros son dignos de confianza y cumple con las normas. El problema del subjetivismo de la concepción weberiana de legitimidad analizado y contrastado con otras concepciones en John Simmons (2001). *Justification and legitimacy: Essays on rights and obligations*. Cambridge University Press, Cambridge, 132-135.

2. *Legitimidad internacional: propuestas institucionales*

A continuación analizaremos las propuestas de diseño institucional de Thomas Pogge y de Keohane-Buchanan para articular los criterios cosmopolitas, como la protección del derecho humano a la vida y a la seguridad, dentro de un sistema de estados soberanos.

La propuesta de Thomas Pogge es una respuesta al análisis anteriormente presentado por Thomas Franck. Para compensar los efectos perversos de las asimetrías de poder entre los estados, Pogge propone separar el momento deliberativo sobre la existencia de un caso para la intervención humanitaria, del de la autorización política de las medidas concretas a llevar a cabo. El primer momento estaría a cargo de una corte internacional que funcionaría con criterios estrictamente jurídicos, aplicados por un cuerpo de jueces con garantías de independencia. Este órgano judicial independiente debe sentenciar si existe un caso para la intervención. Si se dan las garantías de funcionamiento eficaz de la Corte Internacional, entonces tendría sentido una flexibilización de la Carta de la Naciones Unidas con respecto a las intervenciones militares. Con un veredicto autónomo, el Consejo de Seguridad podría autorizar la intervención a un estado o coalición. De este modo se superarían tanto los problemas de dejar demasiada flexibilidad a un influenciado Consejo de Seguridad, como los derivados de la estricta rigidez de la aplicación literal de la Carta.

Keohane/Buchanan defienden una propuesta específicamente diseñada para los casos de justificación de las guerras preventivas. Estas amenazas pueden estar dirigidas hacia otros países o bien hacia un grupo determinado de la propia población. En este segundo caso, la intervención humanitaria tomaría la forma de un ataque preventivo destinado a neutralizar una fundada amenaza de exterminio.

Esta propuesta es una respuesta a la doctrina que los autores denominan como de la *Extensión del Derecho a la Autodefensa*. Esta corresponde, a grandes rasgos, con la política exterior asumida oficialmente por la administración norteamericana para justificar su “guerra global contra el terrorismo”. Con ella se justifican guerras ofensivas bajo los mismos parámetros de las defensivas, prescindiendo en caso necesario de la autorización internacional. Las acciones a las que se refiere son agresiones previas a un ataque, con lo que no serían guerras defensivas en el sentido tradicional. Esta doctrina incluye ataques dirigidos contra objetivos que no tienen por que ser amenazas estrictamente inminentes, por lo que tampoco serían estrictamente “preventivos” según la acepción tradicional (*preemptive strike*). Finalmente, esta doctrina no se limita

a neutralizar los medios y la posibilidad de un ataque probable (*preventive strike*), sino que contempla la posible aniquilación del enemigo. Conviene aclarar que estas dos últimas matizaciones son relevantes.

En el primer caso, hablamos de ataques de *anticipación* a una ofensiva inminente e inevitable. Este suele considerarse como un caso dentro de las guerras defensivas que simplemente justifica o despenaliza el anticiparse para no recibir un primer golpe potencialmente devastador.

En el segundo caso, nos referimos a un ataque destinado a *impedir* que un enemigo disponga de un potencial de amenaza que incline la balanza de poderes a su favor. Esto no implica ni un ataque inminente, ni siquiera la certeza de un ataque futuro. En este caso hablamos de una estricta guerra de agresión y estas están prohibidas por la Carta de las Naciones Unidas y además conllevan un peligroso potencial de desestabilización internacional. Esta amenaza se agrava cuando los ataques no solo buscan mermar la capacidad ofensiva del enemigo, por ejemplo al destruir una instalación militar, sino que, como en la versión norteamericana, se expanden hasta justificar la aniquilación del enemigo.²⁸

La mencionada doctrina de la *Extensión del Derecho a la Autodefensa* contrasta con otras tres doctrinas sobre el uso de la fuerza:

1. La *Prohibición Absoluta* dentro de la actualización de la tradición de las guerras justas únicamente contempla el derecho a la autodefensa, incluyendo los ataques de anticipación defensiva.
2. La doctrina realista del *Interés Nacional* concibe el recurso de la fuerza no solo como un medio legítimo sino incluso necesario para que los estados puedan mantener su posición en el inclemente ecosistema internacional.
3. El *Statu quo Legal Internacional* mantiene la prohibición absoluta con la cláusula de la autodefensa anteriormente mencionada y suplementada con la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La contribución que avanzan Keohane y Buchanan, la *Propuesta Institucional Cosmopolita* (PIC) constituye un avance con respecto al *Statu quo*

²⁸ En la práctica puede haber casos difíciles que se sitúen ambiguamente sobre esta distinción aunque, muchas veces, en el ámbito hispanohablante el principal escollo es de tipo terminológico. La práctica habitual de traducir ambos casos indistintamente como “guerras preventivas” más que un “falso amigo” de la traducción se convierte en un verdadero enemigo de la reflexión.

Legal Internacional. Ambas perspectivas coinciden en la posibilidad de permitir el uso de la fuerza en condiciones que van más allá de la respuesta a un ataque. Los autores argumentan que la PIC se basa en una concepción cosmopolita ya que la justificación normativa de este ataque se realiza no únicamente en función de criterios de seguridad nacional de los países implicados, sino de la consideración de los derechos humanos de todos los individuos que puedan ser potencialmente afectados por esta medida. Esto implica que aunque el objetivo de esta doctrina es proteger a poblaciones del riesgo de atentados de magnitudes catastróficas, la evaluación de su permisibilidad toma en cuenta también a las posibles víctimas colaterales sin distinción de su nacionalidad.

Se podría argumentar que dentro de este cómputo no se respetan los derechos de quienes sufren el ataque antes de haber violado materialmente los derechos de otros y las normas que los protegen. Keohane y Buchanan defienden su postura especificando que lo que convierte a estos individuos en objetivo de un ataque permisible es el hecho de que «imponen injustificadamente un serio riesgo de daño sobre otros» y que el ataque se entiende como una medida para eliminar o mitigar este tipo de riesgos.²⁹ Añaden, además, que los objetivos de este tipo de ataques no lo son únicamente por el potencial riesgo de sus actos, sino además por su historial personal, sus pasadas acciones, que los convierte en sospechosos creíbles. El ataque sería avalado por la combinación de estos dos factores que construyen lo distintivo del caso, aunque los ejemplos que proporcionan descansan fundamentalmente en la plausibilidad de un ataque en anticipación. De hecho, su estrategia parte de este caso más firme –un grupo está apuntando armas biológicas contra una ciudad– y se desliza hacia un escenario algo más ambiguo –tenemos información de que un grupo sospechoso se dispone a esconder armas biológicas y no podemos saber cuál será su objetivo con antelación suficiente para neutralizar el posible ataque. Cuantas más secuencias median entre la inminencia de la agresión y el momento del ataque anticipado, mayor es el grado de incertidumbre que asumimos, por lo que Keohane y Buchanan son conscientes del riesgo de que esta medida pueda ser usada estratégicamente con fines no legítimos y acabe destruyendo los beneficios colectivos de la prohibición total o casi completa del uso de la fuerza. Como argumento a favor de permitir este tipo de ataques apuntan que la prohibición absoluta impide emplear recursos políticos como la “diplomacia coercitiva,” que proporciona los beneficios de evitar potenciales conflictos y lograr que determinados actores se atengan a las normas ante la amenaza de represalias.

²⁹ Buchanan y Keohane, *The preventive use...*, 7.

Para evitar que la instrumentalización estratégica de la PIC se solape con la doctrina de la *Extensión del Derecho a la Autodefensa* los autores defienden la necesidad de implementar fuertes medidas de control internacional (*accountability*). Estos mecanismos deberían modelarse según los principios de:

- *Eficacia*: estableciendo incentivos que seleccionen a los agentes más dignos de confianza para minimizar el riesgo tanto de indiferencia e inacción, como de violaciones masivas de derechos humanos.
- *Respeto Mutuo*: consecuente con el cosmopolitismo, las acciones deben poder ser justificadas a todo el mundo.
- *Inclusividad*: derivado de los dos principios anteriores, se debe buscar el máximo de multilateralidad.

Finalmente, y de acuerdo con la institucionalización de estos principios previos, la doctrina de la PIC establece mecanismos de control Ex-Ante y Ex-Post. Los estados que presenten un caso de intervención para ser autorizado deberán formular su petición tratando de persuadir racionalmente al resto de los miembros de acuerdo con estas líneas maestras. Al mismo tiempo aceptan que las intervenciones presentadas o realizadas sin tiempo material para la consulta, serán investigadas Ex-Post por un organismo imparcial especializado. Este dictamen posterior establecerá el grado de justificación de la intervención, tanto en su causa como en su ejecución, para el estado que la llevó a cabo. En caso negativo se establecerían sanciones y, en caso positivo, se establecería el grado de corresponsabilidad, respecto de los costes de la intervención y la reconstrucción, para aquellos miembros que no avalaron ni contribuyeron solidariamente en su momento ante un caso justificado.

Keohane y Buchanan contemplan tres modelos de adaptación de la PIC al escenario institucional internacional. Estos varían en su grado de implementación plausible, motivado fundamentalmente por la dificultad de conseguir que las potencias que poseen capacidad de veto en el Consejo de Seguridad accedan voluntariamente a abandonar sus privilegios. Así pues, los Modelos Institucionales Alternativos (MIA) para la PIC son:

- MIA-1: Supervisión y control sin capacidad de veto. Resulta difícil de conciliar este privilegio heredado de las grandes potencias tras la guerra mundial con criterios cosmopolitas. Pero, además del efecto perverso que implica su uso estratégico y la inmunidad del bloqueo, el veto también inhibe la capacidad de las grandes potencias de formular propuestas constructivas.

- MIA-2: Supervisión y control a pesar del veto. Su implementación es más realista que el modelo anterior, aunque la introducción del mecanismo imparcial de evaluación y sanción ofrece alternativas nuevas e incentivos alternativos al uso sistemático del veto. Evidentemente, la tentación del uso instrumental y estratégico sigue estando presente.
- MIA-3: Creación de una Coalición Democrática dentro de las Naciones Unidas. Esta medida pretende producir efectos análogos a los de MIA-2 a pesar de que no se dan las condiciones para implantar oficialmente el mecanismo imparcial de evaluación. Su rol funcional sería suplido por una alianza de estados con credenciales suficientes de respeto de los derechos humanos y de una amplitud mayor que simplemente las democracias occidentales. Este segundo panel ofrecería incentivos internos para el ingreso, como condiciones ventajosas especiales de cooperación para sus miembros, y mecanismos de control y sanción funcionalmente análogos a MIA-2. Esta Coalición Democrática representa un segundo panel de apelación cuando un caso ha sido injustificadamente bloqueado dentro del Consejo de Seguridad. Los riesgos de falta de imparcialidad por parte de los estados miembros tendrían que ser suficientemente compensados por la supuesta tendencia cooperativa de las democracias y por el papel de la opinión pública y de la sociedad civil internacional –tesis de la paz democrática–.³⁰

III. Legitimidad internacional, paz democrática y cosmopolitismo activo

Las tres grandes propuestas presentadas por los autores mencionados comparten el mérito de tomarse en serio problemas cuya relevancia moral es inexcusable en nuestros días. Lo hacen, además, esforzándose en defender el compromiso de legitimación cosmopolita del orden internacional de un modo realista y reconciliable con nuestro marco institucional. De todos modos, en nuestra valoración final mantenemos que la tesis de la paz democrática resulta insuficiente para proteger el derecho a la seguridad de los seres humanos desde presupuestos cosmopolitas.

³⁰ Para una interpretación actualizada de esta tesis ver Doyle, M. (2006). Kant and liberal internationalism” en I. Kant, *Toward perpetual peace and other writings on politics, peace, and history* (introducción y edición: Pauline Kleingled), Yale University Press, New Haven, 201-243.

Como veíamos anteriormente, la concepción de la legitimidad normativa del orden internacional se deriva del compromiso de protección del derecho humano a la seguridad. La tesis de la paz democrática se apoya en la representación de los intereses complementarios de las ciudadanía nacionales. Una de las principales dificultades que se pueden observar en estas propuestas es que el elemento cosmopolita es representado casi exclusivamente desde una perspectiva limitada. La igual consideración de todos los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, se recoge desde el punto de vista de la protección de sus derechos humanos básicos por parte de otros estados. Los estados son especialmente sensibles a sus intereses nacionales o a los de su propia ciudadanía y la ciudadanía, a su vez, expresa sus intereses en clave nacional o marcada por sus afinidades parciales.

La sociedad civil internacional emerge de estas mismas condiciones y, aunque muchas veces sus aspiraciones reflejan demandas cosmopolitas, su capacidad de influencia es limitada. De este modo, el éxito de estas campañas depende crucialmente de la capacidad de conectar con las afinidades establecidas en las sociedades más influyentes. La tesis de la paz democrática, que se fundamenta en los intereses complementarios de las distintas ciudadanía para promover la cooperación, puede resultar plausible para evitar conflictos entre sociedades democráticas, pero resulta insuficiente a nivel global. Tanto Buchanan como Pogge defienden la existencia de un deber moral por parte de los individuos de apoyar las instituciones de justicia (*Deber Natural de Justicia* para Buchanan y *Deber Negativo* en el caso de Pogge), mas este depende en gran medida para su realización de las instituciones políticas y sociales limitadas a un alcance estatal, no cosmopolita. En los casos en los que se implica el interés o la seguridad nacional, los estados tienen motivos para promover que la lealtad de sus ciudadanos coincida con sus intereses particulares. Estos no solo no siempre coinciden con la perspectiva cosmopolita, sino que con frecuencia entran en abierta contradicción.

Pogge es consciente de esta debilidad en su propuesta y admite que no existe ninguna garantía de que los veredictos imparciales de una corte internacional sobre casos de intervención humanitaria cuenten necesariamente con el respaldo de las ciudadanía de los miembros del Consejo de Seguridad.³¹ La

³¹ Expresamente cuando afirma que: «Esto requiere, a su vez, que sus propias poblaciones [de las grandes potencias] desarrollen un compromiso serio con el derecho internacional, de modo que el gobierno que se aparte o viole el régimen sufra una pérdida sustancial de legitimidad doméstica. Este objetivo parece realmente lejano». (Este comentario se amplía en la nota 61.) Pogge, Th. (2006). *Moralizing humanitarian intervention: Why*

corte imparcial, dentro del modelo de Pogge, representa la legitimidad normativa basada en la protección de los derechos humanos. Un orden internacional legítimo debe obrar en consecuencia con estos veredictos imparciales. Pero el órgano deliberativo que es el Consejo de Seguridad (o la Asamblea General), tal como veíamos en el análisis de la propuesta de Franck, responde a una concepción sociológica de la legitimidad, esto es, a la creencia de que el orden institucional es legítimo. Y esta creencia sobre la legitimidad está conectada a sociedades nacionales diferenciadas dentro de estados con condiciones de influencia desigual. Si estas valoraciones se realizan fundamentalmente desde el punto de vista de la ciudadanía nacional resulta complejo que la consideración de los intereses de otros seres humanos desplace la percepción de la legitimidad de un gobierno cuando maximiza el interés de sus ciudadanos.

Podemos extender esta misma observación a la versión MIA-3 de la *Propuesta Institucional Cosmopolita* de Keohane y Buchanan. El hecho de que se establezcan incentivos para el ingreso dentro de la Coalición Democrática implica también que, por defecto, se establece un incentivo para la permanencia. Aunque se intente ampliar el grado de pluralidad y representatividad entre las sociedades respetables, los miembros tienen un fuerte incentivo para mantener la conformidad con los socios democráticos más influyentes. Esto podría anular los beneficios de la inclusividad, del grado de diversidad de las opiniones y la probabilidad de la disidencia.

Este hecho podría ser especialmente relevante dentro de la propuesta de Keohane-Buchanan, ya que uno de los factores para valorar la permisibilidad de un ataque de neutralización preventiva tiene que ver con la reputación del posible objetivo. Los autores no especifican si se trata de una dilatada carrera criminal de un individuo, de la pertenencia a un grupo terrorista, de la vinculación ideológica con una causa también defendida por vías violentas, o si incluso el perfil étnico podría ser un motivo suficiente para inclinar la balanza en casos de incertidumbre. Este tipo de prejuicios que podrían cristalizar en la demonización de identidades, podría ser mitigado en un entorno deliberativo plural favorable a la expresión de opiniones y afinidades contrapuestas. Como vimos, este podría no ser el caso de la Coalición Democrática. Pensemos por ejemplo en el caso de un régimen islamista radical. El hecho de que sea percibido como un vecino no deseable o como una amenaza para la estabilidad hace que sea objeto de medidas diplomáticas coercitivas destinadas a impedir

jurying fails and how law can work, en T. Nardin y M. Williams (Eds.) *Humanitarian intervention. Nomos XLVII*, New York University Press, Nueva York, 152.

que adquiriera armamento nuclear. Pero el mismo hecho de saberse amenazado alimenta los motivos de conseguir armamento nuclear con el que disuadir un posible ataque en el futuro. Las guerras recientes y la propaganda oficial de un islamismo antioccidental pueden alimentar fácilmente las sospechas y la animadversión hacia este régimen. Este a su vez percibirá cada vez su aislamiento, su falta de aliados y, por tanto, más motivos para llevar adelante su proyecto nuclear como un modo de garantizar su soberanía. Si se lleva a cabo un ataque, amparado por los miembros de la Coalición Democrática que no quieren ser identificados como afines o condescendientes con el islamismo antioccidental, y este ataque destruye instalaciones de producción provocando numerosas víctimas civiles, una investigación Ex –Post difícilmente podría determinar si el objetivo de las armas era meramente disuasorio o si ciertamente eran un riesgo para poblaciones civiles. Existe un riesgo sustancial que este tipo de agresiones previas se conviertan en profecías autocumplidas y que los mecanismos de control o sanción sean inaplicables.

Finalmente, los problemas de integración institucional de los presupuestos de la paz democrática con la legitimación cosmopolita podrían ser abordados empleando el proceso de legitimación que Seyla Benhabib denomina como *Iteración Democrática*. Esta concepción combina la dimensión de validez normativa del universalismo cosmopolita con la aceptación social de normas emergentes a través de procesos democráticos. La confluencia de estas dinámicas da lugar a nuevas realidades normativas como los crímenes contra la humanidad, el genocidio, o la ampliación de los derechos de los inmigrantes.³² La exigencia de validez garantiza que los procesos democráticos de contextualización de la norma respeten los intereses de los afectados y, por tanto, reflejen una dimensión cosmopolita. Esta restricción diferencia un proceso de *iteración democrática* de una norma de cualquier otra práctica *iusgenerativa*, como la ampliación del sentido original en la doctrina de la *Extensión del Derecho a la Autodefensa* u otros procesos de legitimación democrática incompatibles con una justificación universalista. Así, en palabras de Benhabib:

Con el concepto de “iteraciones democráticas” deseaba señalar formas de empoderamiento popular y de lucha política a través de la que la gente se apropiaría de la promesa universalista de las normas cosmopolitas para dominar las formas de poder político y económico que buscan escapar del control democrático, la ren-

³² Benhabib, S. (2006). *Another cosmopolitanism*, Oxford University Press, Oxford, 73; (2008). The legitimacy of Human Rights, *Daedalus*, 137(3 (Summer), 98-99.

dición de cuentas y la transparencia. La interconexión de las luchas de iteración democrática dentro de una sociedad civil global y la creación de solidaridades más allá de las fronteras, incluyendo un derecho universal a la hospitalidad que reconoce al otro como a un potencial conciudadano, anticipa otro cosmopolitismo –un cosmopolitismo por venir–.³³

En esta formulación concreta de los procesos se enfatizan los elementos más íntimamente relacionados con la noción de ciudadanía democrática, incorporando la exigencia de extensión de la soberanía popular a la dinámica de la globalización y extendiendo el ideal de fraternidad y de solidaridad cívica a los inmigrantes y a otros participantes de la sociedad civil transnacional. En el contexto en el que hemos descrito los problemas de institucionalización de la protección del derecho humano a la seguridad, la formulación de Benhabib que hemos comentado también resultaría insuficiente para compensar las deficiencias señaladas respecto a los presupuestos de la paz democrática. Esto se debe a que, de nuevo, las garantías de control democrático o están centradas en potenciar los recursos de la ciudadanía de estados funcionales o en promover las afinidades de esta ciudadanía con las reivindicaciones de otros colectivos. En ambos casos se reproduce el riesgo de que las afinidades e incentivos nacionales promuevan una implementación parcial, sesgada y selectiva de la protección del derecho humano a la seguridad.

Para compensar este sesgo, sería deseable que las sociedades democráticas se comprometiesen a implementar mecanismos de legitimación a través del control de sus propias responsabilidades cosmopolitas. Para ilustrar estos puntos propongo analizar dos casos reales.

1. Paz democrática, ciudadanía y cosmopolitismo: el caso Gun

El nombre de Katharine Gun saltó a los medios de comunicación en 2003 al ser identificada como la fuente de una filtración a la prensa de una nota en la que se mencionaba que los servicios secretos de los EE.UU. y del Reino Unido realizaban escuchas ilegales y espiaban al Secretario General de la ONU y a los embajadores clave del Consejo de Seguridad. El objetivo de estas actividades ilegales era conseguir la información necesaria para realizar las presiones requeridas para conseguir una resolución favorable a la guerra de Irak. Por aquel entonces Katharine Gun trabajaba como traductora para los servicios de infor-

³³ Benhabib, *Another cosmopolitanism*, 177.

mación británicos. Consciente de que se estaban realizando operaciones ilegales con el objetivo de forzar una guerra, Gun consideró que la lealtad a su país entraba seriamente en contradicción con la legislación internacional y optó por abortar la operación haciendo pública la nota. Esto suponía por transgredir su compromiso de confidencialidad y, como consecuencia, fue acusada de violación de la ley de secretos oficiales. Dada la naturaleza particular del caso y la reticencia del gobierno a hacer pública la información necesaria, la fiscalía se negó a presentar las pruebas requeridas y finalmente fueron retirados los cargos. Gun por fortuna se benefició de unas circunstancias favorables que evitaron su condena. Su conducta parece perfectamente acorde con las obligaciones que describen Pogge y Buchanan respecto al Deber Negativo o al Deber Natural de Justicia, pero, al mismo tiempo, pone en evidencia el conflicto de intereses de los estados en el orden internacional. Pero, ¿puede un ciudadano interpretar y sentenciar unilateralmente cuando sus obligaciones entran en conflicto? ¿Merece todo gobierno democrático este margen de confianza y laxitud en su política exterior? ¿Fue Gun una traidora que violó sus obligaciones, u obró correctamente? Podemos interpretar este caso a través de la formulación kantiana de la condición trascendental de la publicidad en el derecho constitucional e internacional, según la cual: «Son injustas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados».³⁴ Aunque, al mismo tiempo, Kant defiende que una injusticia por parte del soberano no justifica ningún supuesto derecho de rebelión, resistencia o limitación de la autoridad del soberano por parte de los súbditos.³⁵

Podríamos suponer que este caso sería análogo a la serie de prácticas perversas que Kant cita en el artículo preliminar número 6 de la Paz Perpetua.³⁶ En él se detallan entre otras cuestiones, la necesidad de respetar la inmunidad de los mensajeros, los diplomáticos, las treguas y negociaciones y evitar medios como “la inducción a la traición.” Podríamos pensar que las prácticas ilegales denunciadas por Gun son análogas a las mencionadas en el artículo 6, ya que el fin del complot era impulsar ilegalmente una guerra corrompiendo los mecanismos de votación del Consejo de Seguridad y, por lo tanto, socavar la principal institución internacional destinada a mantener la paz. Pero, al mismo tiempo, el internacionalismo kantiano no nos ofrece ninguna vía para conceptualizar el conflicto de obligaciones que ejemplifica el caso Gun.

³⁴ Kant, *Paz perpetua*, 61-62.

³⁵ Kant, *La metafísica...*, 149-155.

³⁶ Kant, *Paz perpetua*, 9-11.

Las relaciones dentro de la federación para la *Paz Perpetua* se producen fundamentalmente entre estados soberanos, y Kant no contempla una institución centralizada que se corresponda con la dimensión cosmopolita activa de los ciudadanos. Los ciudadanos extranjeros que actúan oficialmente como representantes de los intereses de otros estados poseen ciertas garantías jurídicas, la inmunidad diplomática, que es fundamental para la resolución pacífica de conflictos. Pero los ciudadanos nacionales no poseen garantías jurídicas para defender activamente intereses cosmopolitas frente a su propio gobierno. El derecho cosmopolita kantiano se limita explícitamente a las condiciones de asilo u hospitalidad y, por tanto, como hemos visto, esta vaga alianza federativa que se invoca en el proyecto de Paz Perpetua, puede resultar inspirador para mantener la paz entre sistemas democráticos representativos, pero no para proteger responsablemente los derechos básicos de todos los seres humanos.

Como hemos visto, resulta insuficiente que los estados sean democráticos o internamente representativos para garantizar la protección de los derechos humanos fundamentales a nivel global. En ocasiones es la misma política de un gobierno la que entra en contradicción con las instituciones internacionales encargadas coordinar la protección de los derechos humanos. Aunque existen convenios e instituciones regionales e internacionales encargadas de defender los derechos humanos de los ciudadanos contra posibles abusos por parte de sus estados, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, no existen mecanismos análogos para institucionalizar la dimensión cosmopolita activa de los ciudadanos cuando los intereses nacionales minan la cooperación internacional. El estatuto activo de los individuos es, fundamentalmente, el de la ciudadanía nacional, mientras que la dimensión cosmopolita es fundamentalmente pasiva y limitada a la protección de los derechos humanos por parte de los estados. Existe, pues, un punto ciego en el sistema internacional si pretende legitimarse en función de la protección de los derechos humanos fundamentales.³⁷

2. Paz democrática, opinión pública y protección cosmopolita: víctimas civiles en Afganistán

Esta zona de sombra en el sistema internacional se debe a la incompletud señalada respecto a la dimensión cosmopolita activa. Las propuestas analizadas intentan atemperar este déficit dentro de las restricciones realistas de

³⁷ Kant, *La metafísica...*, 140.

nuestro orden internacional, pero esta asimetría que indicamos es constitutiva del mismo orden. Los estados tienen incentivos para generar y reproducir sentimientos de adhesión, aceptación y legitimación sociológica; estos eclipsan otras referencias de legitimidad normativa y de determinación imparcial de sus obligaciones en política exterior. Mientras los estados más poderosos solo sean sensibles a las preferencias explícitas de sus ciudadanos, y mientras estos se conciben únicamente como ciudadanos circunscritos a un estado, las posibilidades de institucionalizar de un modo eficaz el deber de proteger son escasas.

Podemos quizás centrar nuestras esperanzas de articulación de esta dimensión cosmopolita a través de una opinión pública crítica o de una sociedad civil global. Existen movimientos transnacionales, ONGs, medios de comunicación, etc., cuyos intereses y ámbitos de actuación trascienden los de la esfera doméstica y que pueden movilizar a la opinión pública, pero sus afinidades son parciales y condicionadas a los intereses locales. En el caso de las intervenciones militares especialmente, las vidas de los compatriotas suelen contar más que las de los extranjeros y esta afinidad preferencial en la opinión pública se traduce en los criterios para abordar las estrategias militares. Cuando los compatriotas son militares con la misión de proteger víctimas civiles inocentes las vidas de estos militares no pueden contabilizarse con un valor exponencial al de las víctimas civiles inocentes.³⁸

El caso de los recientes acontecimientos en la guerra de Afganistán puede servir para ilustrar esta idea: Los EE.UU. son, al mismo tiempo, el país con la más dilatada tradición democrática y, al mismo tiempo, la indiscutible potencia hegemónica en el escenario contemporáneo. Las propuestas anteriormente analizadas tienen su origen en parte en la crítica a su política exterior, que tradicionalmente ha oscilado entre la doctrina aislacionista y el unilateralismo. En el ensayo de Pogge se analiza la parálisis de las potencias occidentales, fomentada por la administración Clinton en la ONU, ante el genocidio de Ruanda. Keohane y Buchanan presentan un modelo alternativo a la doctrina estadounidense de la *Extensión del Derecho a la Autodefensa* para afrontar las crisis de seguridad y emergencias humanitarias contemporáneas.

La guerra de Afganistán es el resultado de esta nueva doctrina de la auto-defensa, aunque, en este caso, llevada a cabo junto con una alianza militar

³⁸ En el caso de la Guerra de Irak no existe ni siquiera un cómputo oficial de las víctimas iraquíes, aunque sí de los soldados de la coalición, con lo que es sospechosamente difícil valorar la proporcionalidad y la justificación de las medidas.

autorizada por la ONU con el objetivo de estabilizar el país y coordinada por la OTAN. Cuando se supo por los medios de comunicación que se habían producido una serie de muertes de civiles inocentes debido a ataques aéreos estadounidenses, presuntamente provocados por una información errónea, el seguimiento del tratamiento de la noticia nos muestra que los medios estadounidenses fueron los últimos en dar cuenta del suceso y, al mismo tiempo, los que menos relevancia le otorgaron.³⁹ En el caso más dramático, los observadores de la ONU redactaron un informe sobre el terreno en el que daban por cierto un balance de víctimas cercano a las 90. El primer informe norteamericano hablaba de solo 5 civiles y la posterior investigación interna del propio ejército ofrece su cómputo oficial de 30 a 35. Si aceptamos que el informe de los observadores de la ONU puede ser lo más parecido a un dictamen Ex - Post que establecería las responsabilidades por el modo de llevar a cabo una intervención preventiva según el modelo de Keohane-Buchanan: ¿Qué incentivos tiene una potencia para aceptar como concluyente un informe negativo ajeno? Estamos hablando del ejército más poderoso del planeta que se mantiene al margen de la jurisdicción del Tribunal Penal Internacional para proteger la inmunidad de sus militares.

En ocasiones, los incidentes se han debido a informaciones erróneas que advertían de concentraciones de guerrilleros en lugares en los que solo se celebraban reuniones civiles. Existe, por tanto, una posible negligencia grave por no contrastar suficientemente los datos cuando existe riesgo de provocar muertes civiles.

En el dramático caso que comentamos anteriormente, las tropas americanas admitían haber sido manipuladas con información falsa por clanes rivales para irrumpir en una población donde supuestamente se celebraba una reunión clandestina con guerrilleros. En el momento de la incursión estadounidense, las tropas fueron sorprendidas por el sonido de disparos que interpretaron como una emboscada y reclamaron fuego aéreo sobre el poblado para proteger la salida de la tropa.

³⁹ Por ejemplo, en *The New York Times*, 26 de agosto de 2008 (www.nytimes.com/2008/08/27/world/asia/27herat.html?ei=5070&emc=eta1); 7 de septiembre de 2008 (www.nytimes.com/2008/09/08/world/asia/08afghan.html?ei=5070&emc=eta1) y 7 de octubre de 2008 (www.nytimes.com/2008/10/08/washington/08inquiry.html?ei=5070&emc=eta1). En contraste, por ejemplo, con *El País*, 22 de agosto de 2008 (www.elpais.com/articulo/internacional/bombardeo/fuerzas/coalicion/deja/76/muertos/oeste/Afganistan/elpepuint/20080822elpepuint_9/Tes) o *The Guardian*, 22 de agosto de 2008 (www.guardian.co.uk/world/2008/aug/22/afghanistan.attack).

En este caso, la disculpa de las autoridades militares de haber sido manipuladas no solo apunta a una posible negligencia grave por no contrastar la información local. Lo que resulta más serio es que se asume que el *modus operandi* en estos casos justifica el bombardeo de un poblado, en el que se sabe con certeza que viven familias civiles, para proteger la vida de los propios militares. No se trata de un caso de los tristemente célebres “daños colaterales,” que en todo conflicto podrían ser justificados con la doctrina del “doble efecto”⁴⁰ cuando se pretende eliminar justificadamente un objetivo legítimo. En este caso, lo que el modo de actuación pone en evidencia es una dramática afinidad selectiva. No se trata de que la vida de un cabecilla enemigo no valga 90 cabezas inocentes; es que la vida de la vida de “uno de los nuestros,” que entra en combate voluntaria y profesionalmente, tampoco lo puede valer. Especialmente cuando su sola presencia en territorio extranjero supone un riesgo adicional para la vida de los civiles.⁴¹

Si, en ausencia de medios de control imparciales, dependemos únicamente de una opinión pública crítica para realizar un seguimiento de la conducta militar de nuestros gobiernos, entonces tenemos que aceptar que la estructura de los medios de comunicación tiene un potencial limitado para transmitir una perspectiva equilibrada sobre las consecuencias de las decisiones de nuestros gobiernos y la inclusión plena de los intereses de todos los afectados. La tesis de la paz democrática es perfectamente compatible con un orden institucional de irresponsabilidad estructural. Los ciudadanos de la potencia democrática hegemónica fueron los últimos en enterarse de la rabia y de la indignación global por unas muertes de inocentes perfectamente evitables.⁴²

Podríamos pensar que un sistema de representación político en el que el partido de la oposición juega un papel fundamental en el control del gobierno ofrece las garantías necesarias de que las decisiones del gobierno serán escrutinadas hasta los más mínimos detalles, especialmente cuando cualquier desliz puede ser utilizado a favor de las propias ambiciones políticas. Lo cierto es que incluso en los momentos más álgidos de la campaña electoral, las alusiones a la gestión de la guerra fueron realizadas casi exclusivamente desde el

⁴⁰ Jonathan Glover presenta una esclarecedora evolución de la doctrina del “doble efecto” en el Siglo XX en *Humanidad e Inhumanidad: Una historia moral del siglo XX*. Cátedra, Madrid, 2001.

⁴¹ Para un análisis de los límites morales de la “guerra global contra el terrorismo” ver Pogge, Th. (2008). Making war on terrorists. Reflections on harming the innocent. *Journal of Political Philosophy*, 16(1), 1-25.

⁴² Ver nota 16 *supra*.

punto de vista de las tropas americanas. El lenguaje de las “víctimas” se reserva únicamente para referirse al trato que “nuestros chicos,” como veteranos y heridos de guerra, merecen a su vuelta a casa. Las críticas a la gestión del conflicto no apuntan al número excesivo de víctimas civiles, sino al costo en vidas y recursos propios. En las campañas electorales no solo se realiza el esfuerzo supremo de control del gobierno, también se pone de manifiesto que hay noticias que nadie quiere oír y nadie está dispuesto a pagar el precio político por hacerlas públicas, especialmente si aspira a ser el representante de los intereses de sus conciudadanos internacionalmente.

IV. Conclusión

El análisis de estos dos casos nos sirve para concluir la tesis fundamental de este estudio: se trata de un sistema internacional heredero de una historia institucional modelada por sociedades conformadas por ideales de cohesión social y afinidades particulares. Los distintos modelos que intentan garantizar la protección del derecho humano a la seguridad en las instituciones internacionales son incapaces de cumplir de un modo imparcial los ideales en los que se basa su legitimación. En la medida en que la observancia de una norma cosmopolita dependa de una concepción particular y doméstica de la ciudadanía estaremos abocados a un cumplimiento parcial, sesgado y selectivo de las responsabilidades globales. Los presupuestos en los que se apoya la tesis de la paz democrática resultan insuficientes ya que no ofrecen garantías de consideración imparcial de las demandas de terceros por parte de las ciudadanía democráticas. La implementación de dimensiones de cosmopolitismo activo en la concepción de la ciudadanía debería transformar una concepción que nació del contrato de obediencia por protección, a la legitimación del estado a través de su deber de protección global.