

Las democracias en el juego internacional

Josef Joffe

A partir del pensamiento de Alexis de Tocqueville, este ensayo¹ profundiza en las contradicciones existentes entre democracia y diplomacia y sus repercusiones en el manejo de la política internacional. Para el autor, los regímenes totalitarios no siempre practican un juego más ágil e inteligente que las democracias, aunque éstas aparecen supeditadas a los altibajos de la política doméstica, donde son comunes las manifestaciones ruidosas y la demagogia. El sigilo, el secreto, la razón de estado, fenómenos impropios de los sistemas democráticos, son, sin embargo, argumentos que le conceden ventaja a sus adversarios en la competencia global.

* * *

“ES ESPECIALMENTE EN LA CONDUCCION DE SUS relaciones exteriores”, escribió Tocqueville, “que las democracias me parecen decididamente inferiores a otros gobiernos”^{1a}. Esta afirmación clásica se ha convertido en parte de nuestra sabiduría convencional, y el siglo veinte no ha hecho gran cosa que pueda disipar la sobria sentencia de Tocqueville. Ciertamente, las democracias han ganado las grandes guerras pero solo después de haber perdido la paz. Han resultado eficientes en cuanto a luchar hasta los límites mismos de la resistencia humana, pero malas en el juego de la diplomacia, el cual requiere, no esfuerzos cataclísmicos, sino un trabajo paciente, mesurado y, sobre todo, constante.

Antes de la Primera Guerra Mundial, Francia y Gran Bretaña no pudieron ni contener ni conciliar el poderío creciente de Prusia-Alemania —de lo que resultó la guerra de 1914—1918, con su prueba de fuerzas y un derramamiento de sangre sin precedentes. Tampoco el Tratado de Versalles, producto por excelencia del nuevo espíritu democrático en los asuntos mundiales, le logró imponer a Europa un orden estable, y menos aún legítimo. En primer lugar, estaba el lado más oscuro del *ethos* democrático: luego de haber derramado sangre en la guerra, las masas exigían ahora una voz en la paz. Ello se tradujo en un acuerdo cargado de castigos y desquites, lo cual, a su vez, sembró la semilla de la guerra por venir². En segunda instancia, la ideología liberal-democrática no le otorgó suficiente importancia a los requisitos de un equilibrio estable en la posguerra. En vez de marcar fronteras viables en el Este, Versalles decretó límites según la distribución de las

IV TRIMESTRE 1988

nacionalidades, sin tomar en cuenta los conflictos que estas nuevas entidades, tales como Polonia y Checoslovaquia, crearían de allí en adelante en virtud de su sola forma o existencia.

Finalmente, después de haber alcanzado una paz complicada, las democracias no lograron afianzarla bien, lo que trae a la mente la advertencia de Tocqueville según la cual "una democracia tan solo puede regular con grandes dificultades los detalles de una empresa importante, perseverar en un diseño fijo y llevarla a la práctica a pesar de serios obstáculos"¹. Luego de haber gastado sus energías en la Gran Guerra, las potencias democráticas (a excepción de Francia) hicieron lo natural en una democracia. Gran Bretaña y Estados Unidos se volvieron hacia sí mismos, repudiando a quienes (como Woodrow Wilson) les habían involucrado en el mantenimiento del equilibrio europeo, y rehusando respaldar los costos diplomáticos y militares que requería el mantenimiento de la paz. Los resultados desastrosos son de todos conocidos. Con Gran Bretaña y Estados Unidos fuera del sistema, el poder de los revisionistas de Alemania y la Unión Soviética comenzó a llenar el vacío. Mientras aún se estaba a tiempo para defender a una Alemania nazi que empezaba a resurgir, "Gran Bretaña dormía" (como expresó John F. Kennedy en su famoso tratado) y Estados Unidos se apartó de Europa. Y ninguna de las democracias, Francia incluida, le prestó atención a las dimensiones militares de la diplomacia hasta que ya fue demasiado tarde.

¿En dónde se origina esta secuencia de hechos que Tocqueville vislumbró vagamente y que quedó tan trágicamente ilustrada durante el período de entreguerras? La respuesta del propio Tocqueville, que recoge las ideas de otros pensadores del siglo diecinueve como Auguste Comte y Herbert Spencer, y antes de ellos los *philosophes* de la Ilustración, es que "las naciones democráticas desean naturalmente la paz"². Por tanto, en tiempos de tranquilidad sobreviene una actitud de negligencia frente al poderío militar. "Las pasiones guerreristas", escribió, "serán más escasas y menos intensas a medida que haya más equidad en las condiciones sociales". Enumeró varios factores que "concurrían para ahogar el espíritu militar" en una democracia, sencillamente porque tal sistema favorece inherentemente la "igualdad de condiciones"³.

1/ El texto de este ensayo apareció publicado en *The Wilson Quarterly*, invierno de 1988, publicación de The Center for Strategic and International Studies y del Massachusetts Institute of Technology —MIT—.

1A/ Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, vol. I (New York: Random House, Vintage Books, 1945), p. 243.

2/ Resulta instructivo comparar Versalles con el resultado de la guerra de Prusia contra Austria en 1866 y la guerra entre Francia y Prusia de 1870-1871. En 1866, Bismarck todavía pudo resistir el clamor popular exigiendo una marcha sobre Viena, exigiendo tan solo la cesión de Holstein mientras confrontaba a los nacionalistas *grossdeutsch* con el consejo clásico de la prudencia diplomática, "después requeriremos la fuerza austriaca para nosotros mismos". Tan solo cinco años más tarde la participación masiva ya era visible, y ya no podía silenciarse más el clamor del pueblo. Si bien Bismarck no quería quitarle a la Francia derrotada los territorios de Alsacia y Lorena por temor a provocar una guerra futura, los sentimientos nacionalistas lo obligaron a hacerlo, con lo cual se allanó el camino de la Primera Guerra Mundial.

3/ *Tocqueville*, p. 243.

4/ Así el título del capítulo 23, *Democracy in America*, vol. II.

5/ "En tiempos de paz, en las naciones democráticas la profesión militar no merece gran respeto y se practica con escaso brío". Vol. II, p. 292.

El número cada vez mayor de hombres dueños de propiedades que son amantes de la paz, el crecimiento de la riqueza personal que la guerra consume con tanta presteza, la suavidad de las costumbres, la mansedumbre del corazón, aquellas tendencias hacia la compasión (que son producidas por la igualdad), esa tranquilidad de entendimiento que hace a los hombres comparativamente insensibles frente a la excitación violenta y poética de las armas...⁶

No obstante, a diferencia de Condorcet y Turgot, Comte y Spencer, Tocqueville comprendió que las democracias no son inherentes o permanentemente pacíficas. (Esta percepción es aún más notable si se tiene en cuenta que escribió con anterioridad a la Guerra Civil y a las dos guerras mundiales que pondrían claramente de manifiesto la capacidad de las democracias para comprometerse en actos de violencia). Si bien "es extremadamente difícil en tiempos democráticos inducir a las naciones a comprometerse en acciones hostiles", argumentó Tocqueville, en cuanto haya estallado la guerra, las democracias se orientan hacia la violencia tanto como cualquier otro sistema. "Cuando una guerra ha logrado finalmente... alejar de sus ocupaciones pacíficas a la comunidad en su totalidad y ha arruinado sus pequeñas empresas, las mismas pasiones que les hicieron otorgarle tanta importancia al mantenimiento de la paz, se orientarán hacia las armas"⁷.

En lenguaje moderno, Tocqueville suministró una "teoría binaria" del comportamiento democrático: se es el sí o el no, la guerra o la paz, la pasión o la pasividad. No obstante, ¿qué sucede con la política exterior en sí —lo que hacen las naciones entre esos extremos? Tocqueville se muestra a este respecto claramente pesimista. En casa, las democracias sirven para aumentar y distribuir las riquezas; promueven el "espíritu público" y fortalecen el "respeto por la ley". Pero estas ventajas son a lo sumo incidentales en el desarrollo de los asuntos extranjeros. Aquí los beneficios se encuentran en la resistencia, la perseverancia y la atención prestada al detalle. Tampoco puede una democracia "combinar sus medidas con el secreto o aguardar con paciencia sus consecuencias. Estas son cualidades que pertenecen más específicamente a un individuo o una aristocracia" —y "mediante las cuales una nación, al igual que un individuo, alcanza una posición dominante"⁸.

Si las democracias son, en el mejor de los casos, capaces de tomar decisiones definidas —entre guerra y paz, entre la *levée en masse* o la vida del *bourgeois gentilhomme*—, se desprende entonces que no están bien equipadas para tratar con el rico espectro de las posibilidades intermedias, también conocidas como "política exterior" o "diplomacia". Una conclusión tan pesimista no debe sorprendernos si extendemos las líneas de análisis de Tocqueville y comparamos los caminos de la diplomacia con aquellos de la democracia.

Diplomacia y democracia

LA DIPLOMACIA ES UN JUEGO DE reglas ambiguas y dilemas drásticos, los cuales, más que resolverse, deben ser amortiguados o suspendidos. Es un

6/ Vol. I, p. 279.

7/ Vol. II, p. 292.

8/ Vol. I, p. 243-244.

juego de equilibrio y apaciguamiento en donde la fuerza es solo el último recurso —y aún entonces debe estar cuidadosamente constreñida por los propósitos superiores de la política. La diplomacia es el arte de la astucia y el apaciguamiento y, como tal, no divide al mundo en amigos y enemigos permanentes. Las políticas democráticas se nutren de la publicidad y del discurso público; de hecho, las democracias no pueden subsistir sin el clamor de ideas e intereses en disputa. La diplomacia, por el contrario, debe actuar con gran prudencia y aún acogerse al secreto; con frecuencia pretende aspirar al logro de un objetivo (que presenta como altruista y universal) mientras persigue otro (que resulta ser bajo y en interés propio).

Al final, el juego de las naciones tan solo obedece a la ley de la reciprocidad, mientras que una democracia deja de serlo si no acata el imperio de la ley. Los regímenes totalitarios-revolucionarios nunca han confundido la dimensión hobbesiana de la política internacional con las estructuras predecibles, legítimas y jerárquicas del gobierno doméstico; un Stalin o un Hitler cumplían acuerdos o promesas siempre y cuando estos no interfirieran con el interés supremo del partido y del estado. Las democracias, por el contrario, tienden, casi por constitución, a ver al mundo como una extensión de sus sociedades políticas domésticas. Confunden el dominio de la ley con el dominio del poder; creen que el derecho internacional tiene, de alguna manera, la misma influencia sobre las naciones que la que tiene el derecho doméstico sobre los ciudadanos; de hecho, esperan inclusive que las normas legales puedan deshacer una política internacional para reconstituirla luego como una subespecie de la política doméstica, y que las negociaciones pacíficas o la adjudicación obligatoria sustituyan la violencia como árbitro supremo entre las naciones.

Si la diplomacia debe ser sutil, la democracia atraviesa por todos los altibajos de la política doméstica, desde las manifestaciones ruidosas hasta la demagogia política. Las democracias deciden sus destinos optando por alguna de las alternativas ofrecidas por distintas personas o ideologías; la diplomacia busca ampliar las opciones aún más mientras pretende escoger alguna alternativa. Finalmente, pese a los clamores incessantes, tales como “la política se detiene en donde comienza el agua”, la democracia no se inclina verdaderamente ante el concepto de la razón de estado como una idea incorpórea, casi platónica, del interés nacional; en una sociedad democrática, cualquier asunto es parte aceptada del juego, siempre que prometa beneficios electorales. En breve, el arte de la diplomacia no parece prestarse al *ethos* democrático, y mucho menos a su talante.

La Unión Soviética en el juego internacional

DADOS ESTOS CONTRASTES ENTRE LOS DOS dominios y las “dos culturas”, Tocqueville debe estar en lo correcto al afirmar que, “en la conducción de

sus relaciones exteriores, las democracias son decididamente inferiores a otros gobiernos”. Sin embargo, ¿cómo se comprueba este teorema? ¿Qué incluiremos dentro de la muestra y a cuál porción de la historia le aplicaremos la norma del Maestro? Si bien es cierto que las democracias fracasaron en la consecución de la paz antes y después de la Primera Guerra Mundial, ¿qué puede decirse de la época posterior a la Segunda Guerra?

Puede argumentarse con justicia que Estados Unidos, en su calidad de potencia democrática por excelencia, desaprobó las predicciones escépticas de Tocqueville en las décadas siguientes a 1947. Ciertamente, durante esos años Estados Unidos hizo gala de todas las cualidades que se suponía requería una gran potencia democrática. Moviéndose en el ambiguo dominio de “ni guerra ni paz”, Estados Unidos seguramente hubiera desconcertado al sabio francés que insistía en que “casi todas las naciones que han ejercido una influencia poderosa sobre los destinos del mundo al concebir, seguir y ejecutar vastos designios, desde los romanos hasta los ingleses, han sido gobernados por instituciones aristocráticas”⁹.

Durante los decenios de la posguerra, Estados Unidos no solo ejecutó un “vasto designio” levantando por sí solo un nuevo orden sobre las cenizas del antiguo; también “perseveró” a pesar de “serios obstáculos”, para utilizar la terminología de Tocqueville. Dentro de los límites del mundo democrático-industrial, Estados Unidos construyó un sistema de comercio global (el Plan Marshall y el GATT), un sistema monetario global (el FMI), un sistema integrado de seguridad (OTAN, SEATO, ANSUS y, como socio silencioso, CENTO), y un gobierno que supuestamente debería ser global (las Naciones Unidas), dominado, al menos inicialmente, por Estados Unidos. Tampoco careció este país de la “paciencia” que, según Tocqueville, le faltaba a las democracias. De hecho, las décadas de los cincuenta y sesenta ilustraron bastante bien las palabras de George F. Kennan en su muy citado artículo “X” de 1947: el “principal elemento de cualquier política estadounidense frente a la Unión Soviética debe ser la contención a largo plazo, paciente, pero firme y vigilante, de las tendencias expansionistas soviéticas”¹⁰.

De hecho, la historia de la política norteamericana de contención durante su primer cuarto de siglo como verdadera potencia global desafía tanto a Tocqueville como a Kennan, quien pronto superaría la crítica melancólica que le hacía el Maestro de la democracia, con el siguiente pronunciamiento:

A veces me pregunto si... una democracia no se asemeja incómodamente a uno de esos monstruos prehistóricos dotados de un cuerpo tan grande como esta habitación y un cerebro del tamaño de un alfiler; yace en su confortable lodo primitivo y presta escasa atención a lo que le rodea; es lento en despertar a la furia —de hecho, prácticamente hay que arrancarle la cola para que se dé cuenta de que sus intereses están siendo amenazados; no obstante, cuando por fin lo comprende, actúa con una determinación tan ciega que no solo destruye a su adversario, sino que arruina también en gran parte su hábitat

⁹ / *Ibid.*, p. 245.

¹⁰ / “Los orígenes del comportamiento soviético”, *Foreign Affairs*, julio, 1947, p. 575.

nativo. Se pregunta uno si no hubiese sido un poco más sabio de su parte el haberse interesado un poco más en lo que estaba ocurriendo, y ver si podía evitar algunas de estas situaciones¹¹.

Pese a su retórica y su cuasi-monopolio nuclear hasta mediados de 1960, Estados Unidos no “actuó con determinación”; ni hubo necesidad de que alguien “le arrancara la cola” para obligarlo a responder ante sus “intereses amenazados”. De hecho, el grueso de la política estadounidense se dedicó precisamente a la prevención y a la estabilización, que constituyen un propósito central de la diplomacia. En comparación con lo ocurrido en el período de entreguerras, Estados Unidos no se retiró de Europa sino que organizó allí una presencia militar permanente. En lugar de ignorar las raíces sociales y económicas del conflicto militar, Estados Unidos inyectó capital, abrió sus propios mercados y alentó a los europeos occidentales a comprometerse en una integración tendiente a la expansión comercial. En breve, Estados Unidos no “obedeció el impulso en lugar de la prudencia”, ni “abandonó un designio maduro por buscar la gratificación de una pasión momentánea”¹². De haber vivido Tocqueville, de seguro hubiese añadido un capítulo más a su libro *Democracia en América*, modificando sus conclusiones pesimistas para alabar la política exterior republicana.

No obstante, no puede saberse si hubiese puesto a la Unión Soviética como modelo —la versión totalitaria de una oligarquía (no parece apropiado referirse a ella como una “aristocracia”, palabra siempre utilizada por Tocqueville para señalar el contraste con “democracia”). La Unión Soviética tiene todas las presuntas ventajas de las que carece una democracia: el sigilo, una “vasto designio (doctrinario)”, y la habilidad de “combinar, en un solo lugar y en un momento dado, tanto poder como una aristocracia o una monarquía absoluta”¹³. Sin embargo, ¿qué tan bien le ha ido a la Unión Soviética en el mundo?

A semejanza de las democracias, no logró contener la amenaza de la Alemania nazi hasta que ya era demasiado tarde. Después de la Segunda Guerra Mundial, la Unión Soviética tampoco logró cumplir su meta declarada, que era la preservación de la coalición anti-Hitler, y en lugar de ello se ganó la enemistad de su otrora amigo. No logró consolidar la hegemonía sobre Europa sino, por el contrario, cosechó los frutos amargos de la guerra fría —con alianzas compensatorias y constantes contraprestaciones a lo largo de sus fronteras. A pesar de sus asiduos esfuerzos diplomáticos, Moscú no logró romper el cerco de bases y aliados organizado por Estados Unidos. En los lugares en donde pudo saltar las barreras, como en Egipto en los años cincuenta, la Unión Soviética fue de nuevo expulsada a comienzos de los años setenta. Desde entonces, los soviéticos han sido eficazmente excluidos de cualquier rol pacificador en el Medio Oriente. En Cuba, máxima prueba

11 / George F. Kennan, *American Diplomacy, 1900-1950* (Chicago: University of Chicago Press, 1951), p. 66.

12 / Vol. I, p. 244.

13 / *Ibid.*, p. 238.

de fuerza en la era de la posguerra, Moscú salió humillada. Luego de la deserción de Yugoslavia, la Unión Soviética “perdió” a China en los años sesenta —así como la había perdido Estados Unidos a fines de la década de los cuarenta. Aún con su imperio político y pontificio en Europa Oriental, la Unión Soviética tan solo pudo mantener a sus aliados mediante el empleo regular de la fuerza. Y en aquellos lugares en donde los soviéticos sí rompieron el cerco, terminaron comprometidos en aventuras políticamente costosas y económicamente derrochadoras sin fin aparente —en Afganistán, Angola, Cuba y Etiopía.

El examen de esta lista tiene como propósito enfatizar un aspecto tan obvio que con frecuencia se ignora al establecer comparaciones lastimosas entre “nosotros” y “ellos”: en términos de éxito y fracaso, de manera alguna resulta evidente que los regímenes totalitarios practican un juego más ágil e inteligente que las democracias. El recuento de la posguerra no favorece a la Unión Soviética y, si bien es posible argumentar incansablemente sobre lo que debe o no considerarse como ganancia o pérdida, a Estados Unidos le ha ido mucho mejor de lo que predijo Tocqueville. Existe, presumiblemente, una buena razón para explicar por qué el récord del Maestro como adivino no es perfecto.

El privilegio norteamericano

NUNCA HA QUEDADO MUY CLARO SI Tocqueville escribió sobre las fallas de una democracia como tal, o sobre el estado particular de Norteamérica en el siglo diecinueve. Si bien ubicó la causa principal de las deficiencias en materia de política exterior en la constitución de una democracia, su percepción del mundo era demasiado buena como para ignorar lo obvio: que la Norteamérica democrática era *sui generis* en virtud de su geografía. Sus comentarios abundan en referencias a la condición privilegiada de la nación, aunque no se comprometió en un “análisis de múltiples variables” mediante la distinción explícita entre geografía y democracia con respecto a sus efectos sobre la política exterior. Con los beneficios que nos ofrece la retrospectiva, hoy en día tenemos que hacer tal distinción, con el resultado de que los efectos sobre la política exterior que Tocqueville le atribuía a la democracia pueden relacionarse con idéntica facilidad —si no más fácilmente— al benigno estado insular del cual gozaba Norteamérica en el siglo diecinueve. A medida que esa condición fue modificándose, el comportamiento de Estados Unidos en el mundo fue variando —no obstante su perdurable constitución democrática.

“Estados Unidos es una nación sin vecinos”, dijo Tocqueville en más de una ocasión. “Separada del resto del mundo por el océano... no tiene enemigos, y sus intereses casi nunca entran en contacto con aquellos de ninguna otra nación del globo”¹⁴. En otra parte preguntó: “¿Cómo puede explicarse... que la Unión Americana... no se disuelva con la ocurrencia de una gran

14 / *Ibid.*, p. 131.

guerra? Es porque no tiene grandes guerras que pueda temer. Ubicada en el centro de un continente inmenso... la Unión se encuentra casi tan aislada del mundo como si todas sus fronteras estuviesen franqueadas por el océano". Y continuó: "La gran ventaja de Estados Unidos... está en una posición geográfica que hace que... las guerras sean muy poco probables"¹⁵. De allí seguía,

Como la Unión no participa en los asuntos de Europa, no tiene, propiamente dichos, intereses extranjeros que discutir, puesto que aún no tiene ningún vecino poderoso en el continente americano. El país se encuentra ajeno a las pasiones del Viejo Mundo tanto por su posición como por sus deseos, y no se le exige ni que las repudie ni que las abrace; mientras las disensiones del Nuevo Mundo aún se ocultan en el seno del futuro.

La Unión está libre de cualquier obligación pre-existente; puede beneficiarse de la experiencia de las antiguas naciones de Europa, sin estar obligada, como ellas, a sacarle el mayor partido posible al pasado y adaptarlo a sus circunstancias presentes. No está, como ellas, forzada a aceptar una pesada herencia legada por sus antepasados, una herencia de gloria mezclada con calamidades, y de alianzas en conflicto con las antipatías nacionales. La política exterior de Estados Unidos se encuentra sobre todo a la expectativa: consiste más en abstenerse que en actuar. Resulta, por tanto, muy difícil asegurar, en estos momentos, qué grado de sabiduría utilizará la democracia americana en el manejo de la política exterior del país; a este respecto, tanto sus adversarios como sus amigos deben aguardar antes de emitir un juicio¹⁶.

En breve, Estados Unidos no tenía una política exterior porque no la necesitaba. Aún no existía definición sobre este punto mientras Tocqueville escribía; por tanto, tenía razón al temperar su teoría sobre política-destino con sus observaciones sobre historia y geografía. Evidentemente, creía que había (o, más precisamente, habría) más en la política exterior norteamericana que las peculiaridades de una constitución democrática, y que eventualmente el "sistema internacional" reclamaría lo suyo —ensombreciendo o revirtiendo lo que permitía la democracia en condiciones de insularidad.

Una vez que Estados Unidos fue obligado a ingresar para siempre al sistema (luego del colapso final del equilibrio europeo durante la Segunda Guerra Mundial), tuvo que jugar de conformidad con las reglas de dicho sistema y archivar tanto la "abstención" como la "expectativa". Si bien era una democracia, Estados Unidos tuvo que adaptarse a un juego tan antiguo como la misma nación-estado, y a reglas fijadas no por Montesquieu y Locke, sino, al menos en parte, por Hitler y Stalin. Una cosa era renunciar al equilibrio, a la razón de estado y a la *realpolitik* en favor del *ethos* de los padres fundadores mientras la armada británica dominaba el Atlántico; ya fue algo muy distinto cuando el poderío de los países totalitarios se extendió por los mares. Por tanto, no resulta extraño constatar que las predicciones

¹⁵ / *Ibid.*, p. 178.

¹⁶ / *Ibid.*, p. 242-243 (subrayado nuestro).

de Tocqueville fueron válidas solo en la medida en que se preservaron las condiciones que las habían suscitado. Una vez que Estados Unidos se sumergió en la condición existencial de las grandes potencias clásicas, América-la-Democracia se vio obligada a actuar como ellas, no obstante su constitución. Pero inclusive Tocqueville, aunque tendiente al "determinismo doméstico", anticipó con claridad lo que su propia teoría aparentemente excluía —que el "sistema eventualmente se impondría sobre el sub-sistema", lo que originaría un cambio en muchos de los interrogantes y las respuestas.

Razón de estado y política internacional

¿CUANTOS INTERROGANTES Y RESPUESTAS HAN variado hoy? Si bien los acontecimientos han restado importancia a las sombrías conclusiones de Tocqueville, su relevancia permanente no se puede negar. De hecho, en muchos aspectos su pesimismo se queda corto de la realidad porque esta relevancia se manifestó después de ese cuarto de siglo en que Estados Unidos había construido brillante y pacientemente un orden global cuyos beneficios aún se disfrutaban hoy. Cuatro escenarios sugieren la ubicación de los problemas al aproximarse el final del siglo veinte —Vietnam, Irangate, la "presidencia post-imperial" y las armas nucleares—, ninguno de los cuales logra destruir el marco de análisis de Tocqueville.

La guerra de Vietnam puso claramente de manifiesto que una democracia no puede "combinar, en un solo lugar y en un momento determinado, tanto poder como una aristocracia o una monarquía absoluta". No es una falla de Estados Unidos exclusivamente. Israel, la nación más "espartana" en los anales de la democracia, sobrepasó los límites del poder democrático durante su "primera guerra imperial" en Líbano, en 1982. Francia atravesó por una experiencia similar en Argelia y probablemente lo mismo le hubiera ocurrido también a Gran Bretaña si la guerra del Suez no hubiera acabado rápidamente debido a la presión norteamericana. Por el contrario, la Unión Soviética luchó ocho años en Afganistán. El final de esta guerra no fue debido a una reacción popular.

La lección parece clara: la democracia no puede "perseverar dentro de un diseño fijo y buscar su realización no obstante serios obstáculos" si ese diseño es (a) abierto y (b) dependiente de la fuerza y solo remotamente relacionado con la "seguridad primordial", v. g., la protección del espacio nacional. En comparación con Vietnam, Granada y las Malvinas "funcionaron" porque el éxito fue rápido y sus costos relativamente bajos. No obstante, la intervención norteamericana en Líbano se detuvo abruptamente cuando la perspectiva de no victoria se unió a la pérdida dramática de vidas estadounidenses. Las democracias, como admitiría Tocqueville, no gustan de Clausewitz. Si bien están comprometidas con la paz y, en caso de necesidad, están dispuestas a librar una guerra ilimitada, las democracias no se acomodan al "continuum clausewitziano" en donde la diplomacia y la violencia son apenas facetas del mismo espectro de opciones. De allí el dictamen de Tocqueville: "Hay dos cosas que para un pueblo democrático

siempre serán difíciles: iniciar una guerra y terminarla”¹⁷. A menos que puedan ser movilizadas por grandes amenazas o grandes ideologías, las democracias escucharán el llamado de la paz y evitarán la fuerza como acceso de la política.

Irangate simboliza una segunda debilidad constitucional. En el nivel más obvio, el episodio refuerza la idea de Tocqueville según la cual una democracia “no puede combinar sus acciones con el sigilo”. (Aún ese ejemplo de “monarquía republicana” que es Francia no pudo salirse con la suya al dinamitar el buque Greenpeace en Nueva Zelanda). Sin embargo, existe una moral más profunda en la historia. El actuar en nombre de la *raison d'état*, que a veces exige decir una cosa mientras se hace otra, no va de acuerdo con el *ethos* democrático que le exige al gobierno la misma sujeción a las leyes internacionales que son sagradas a nivel doméstico, aún en un mundo con Khomeinis. Cuando el Teniente Coronel Oliver North declaró ante el Congreso en 1987 que “mentí por el bien de la nación y lo volvería a hacer”, estaba expresando el principio clásico de la *realpolitik*, haciéndole eco a la famosa observación de Churchill, “a veces la verdad es tan preciosa que tiene que ser rodeada por una guardia de mentiras”. A lo cual la respuesta predecible era, “si le mintió a ellos, ¿cómo podemos saber que le mentará al Congreso?”.

Si el Coronel North invocó la distinción entre los dos campos en que se basa el núcleo de la *raison d'état*, el Congreso insistió en unirlos. Desde un punto de vista realista, North tenía razón —como la tuvo Hobbes antes de él. La moralidad, pese a regirse por preceptos universales, no prospera independientemente de la comunidad política. Para poder triunfar, la moralidad precisa de la ley; a su vez, la ley exige un soberano que cuente con los medios indispensables para su aplicación, y de allí el poder último del estado. El mentir al Congreso tiene sus consecuencias —una de las cuales puede ser la prisión. El mentir a los Khomeinis, por ejemplo, entre comunidades políticas no sujetas a una ley común, es algo muy distinto. Para comenzar, no se puede confiar en su veracidad, y mucho menos lograr que su duplicidad sea castigada por un tercero que sea “objetivo”. En segundo lugar, el nombre del juego de las naciones no es la verdad sino la ventaja y, si bien puede ayudar el contar con una reputación de confiabilidad, tal posición puede invitar a los menos escrupulosos a explotar nuestra credibilidad. Finalmente, al tratar con enemigos, la medida de un acto no la da su bondad sino su éxito. ¿Minimiza el perjuicio y aumenta la seguridad?

No obstante, las democracias sujetas a principios morales y al imperio del derecho siempre se sentirán incómodas con el choque eterno entre ideales e intereses, o sea con la separación de los dos dominios. ¿Cómo puede un fin bueno justificar malos medios? Si jugamos el juego de los regímenes totalitarios, ¿no nos asemejaremos a ellos? ¿Puede el estado comportarse bien en casa si actúa de forma inmoral en el exterior? Por eso es que las democracias son excelentes al librar guerras contra los “hijos de la oscuri-

dad”: su maldad suprema justifica fácilmente los males menores que se imponen a los “hijos de la luz”. Sin embargo, salvo por un Armageddon, la ventaja estará de parte de quienes juegan según sus propias reglas.

La “presidencia post-imperial” pone de manifiesto una tercera área problemática. En lo que se refiere a sus derechos legales, el “presidente de Estados Unidos tiene prerrogativas casi reales”¹⁸, observó Tocqueville. Los padres fundadores quisieron que el presidente encarnara los intereses de la nación como un todo, concediéndole poderes no igualados por ningún jefe de gobierno del mundo occidental. Presumiblemente se suponía que debía tener el máximo de poder cuando el “interés nacional” chocaba con otros países. Esta idea no difería gran cosa del concepto clásico europeo sobre la *raison d'état* o el *Primat der Aussenpolitik*; de hecho, existe inclusive un dicho norteamericano para expresarla: “la política se detiene donde comienza el agua”.

Aunque muchos tienden a idealizar la época anterior a la Resolución del Golfo de Tonkin como la era dorada de la presidencia, la política norteamericana —tal vez con la excepción de las dos guerras mundiales— nunca se ha detenido al borde del agua. La misma idea de la razón de estado es, en sí, contraria a la idea de democracia. Si los pueblos son soberanos, ¿por qué deben excluirse ciertos asuntos del debate público? La idea misma de la primacía de la política exterior es antidemocrática (y así fue concebida por sus inventores alemanes bajo el disfraz de preceptos superiores en el siglo diecinueve) porque presume un interés “nacional” salvaguardado por una élite ajena a las oscilaciones de la competencia política doméstica. En el escenario democrático cualquier tema es válido, trátase de los impuestos federales o de los terroristas iraníes. Aunque el bienestar del estado debía ser un factor limitante, no sucede así en la práctica mientras el problema exterior del momento contenga posibilidades de ganancia electoral.

Doble desventaja

LOS CICLOS PUEDEN IR Y VENIR, y tal vez pronto habrá otro momento en que se restaure la disciplina partidista junto con el poder de los presidentes de los comités del Congreso, cuando haya un Secretario de Estado en lugar de 436, cuando un aspirante a la presidencia como Jesse Jackson no usurpe las funciones del embajador norteamericano en Siria. No obstante, el problema básico es inherente a la democracia y se manifiesta tanto en Bonn, una de las democracias más jóvenes, como en Washington, la más antigua. Los totalitarios siempre podrán deliberar *in camera*, mientras que las democracias tienen que debatir sus asuntos en público y sin las restricciones impuestas por nociones incorpóreas de *raison d'état*. Ello significa una desventaja doble para las democracias: los jugadores no democráticos conocerán con anterioridad gran parte de las cartas de sus contrarios e, inclusive, podrán a veces saber cómo se han barajado los naipes. En una sociedad que

17 / Vol. II p. 283.

18 / Vol. I, p. 131.

rinde culto a la libertad de información y de palabra, aún los extranjeros pueden formar parte del debate, hacerse oír y manipular la estructura doméstica mientras protegen a su propia sociedad contra la intrusión de sus rivales democráticos. Esta es, sin embargo, una desventaja cuyo único remedio sería la pérdida de la libertad, precio excesivamente alto a pagar por una "igualdad de oportunidades" en la competencia entre naciones.

En cuarto y último lugar está el problema de las armas nucleares. Hasta 1945 la historia norteamericana se conformó seguramente a la "teoría binaria" de Tocqueville sobre la política exterior democrática, con la guerra y la paz rigurosamente separadas. Mientras los europeos experimentaban una y otra en alternación interminable y sin resultados decisivos, Estados Unidos sí logró alcanzar "soluciones definitivas" que acabaron con la amenaza de una vez por todas. Si no se podía reformar a los enemigos, se les aniquilaba. En el ámbito doméstico se expulsó a los británicos, se redujo a los indios a una minoría inofensiva y se derrotó a los sureños, forzándolos a la sumisión. En el escenario internacional, también se expulsó a los españoles del hemisferio y, en el siglo veinte, se forzó a Guillermo II, a Hitler y a Hiroito a la rendición incondicional (a partir de la cual podría lograrse por fin la conversión política).

No obstante, la era nuclear eliminó definitivamente la derrota como objetivo de la política norteamericana y, como resultado, también la domesticación del enemigo es ahora solo una esperanza remota. Protegidos por una fortaleza disuasiva enorme, ni Estados Unidos ni la Unión Soviética pueden esperar triunfar uno sobre el otro. Pero precisamente por poseer un potencial destructivo tan grande, tampoco pueden confiar en el contrario. Por tanto, están condenados a mantener una rivalidad eterna que recuerda la situación de las grandes potencias europeas durante los siglos dieciocho y diecinueve —y por razones que Tocqueville hubiera comprendido fácilmente.

De una parte, como nadie más comparte la carga global, Estados Unidos tiene ahora que jugar el juego clásico de las naciones —de equilibrio, contención y acomodo parcial (también conocido como control de armamentos y distensión). Por otro lado, Estados Unidos no sabe llevar bien la corona, dada la antigua tradición norteamericana caracterizada por la conocida oscilación entre la intervención radical y el aislamiento igualmente radical. Esta tradición no facilita un comportamiento estable. Así, según los estándares de Tocqueville, la política exterior estadounidense tuvo sus mejores momentos en los primeros decenios de la posguerra —cuando la Guerra Fría hacía las veces del equivalente moral a largo plazo de una guerra real contra los "hijos de la oscuridad", cuando al electorado se le podía movilizar ideológicamente, y cuando a los presidentes, desde Truman hasta Johnson, se les entregaba un "cheque en blanco" que contaba con el apoyo popular con respecto a todas y cada una de las tareas asumidas por la "república imperial", como la llamó Raymond Aron.

Pero las democracias, y en particular una verdadera hija de la Ilustración como fue Estados Unidos, no gustan de la idea de un conflicto permanente. El optimismo histórico de la Ilustración gira en torno a la idea central de la trascendencia, y en esa teleología el mal y la lucha aparecen solo

como escalones en el camino de la salvación última. Al obstaculizarse la salvación debido a la bipolaridad nuclear, se producen los ciclos familiares de la política norteamericana de la posguerra. Iniciados con grandes esperanzas de llegar a un acuerdo "real" y con una demovilización ideológica, los ciclos se completan con la inevitable desilusión y un rearme moral y real. Si Roosevelt nos trajo a "Uncle Joe", Truman lanzó su doctrina de contención (y la guerra de Corea), a lo cual siguió la "pactomanía" de Dulles. La visión globalista de Johnson fracasó con Vietnam, originando el movimiento antibélico y el grito de McGovern, "norteamericanos, regresen a casa". Como reacción a la *realpolitik* de Nixon, Jimmy Carter ofreció un "orden mundial" e hizo un llamamiento para "desprendernos de nuestro temor exagerado al comunismo". Ello trajo a su vez, la neocontención militante a lo Reagan, el rearme masivo y la doxología del "imperio del mal". A comienzos de su segundo período de gobierno, Reagan II se volvió contra Reagan I, tomando el camino de Reykjavik y arribando con un mensaje de desarme nuclear general. Tales actos no constituyen una política exterior en donde un "diseño" maduro se impone sobre la "gratificación de una pasión momentánea"¹⁹.

Otra implicación de la bipolaridad nuclear, aunque esta vez en el campo de las posibilidades, de nuevo nos trae a las conclusiones que Tocqueville derivó de la situación insular particular de Estados Unidos. Debido a un giro irónico de la historia y por primera vez desde que la armada británica reinaba en el Atlántico, las armas nucleares y los misiles intercontinentales han colocado al evasivo aislamiento al menos al alcance de los planteamientos teóricos. Robert W. Tucker sugirió la lógica siguiente respecto de una fortaleza norteamericana:

*Luego de habernos aislado nuevamente del mundo no perteneciente a este hemisferio, pero contando ahora con un exceso de poder disuasivo bajo la forma de misiles nucleares, tendríamos pocas razones para temer un ataque, pues un atacante sabría con virtual seguridad que sería más lo que perdería que lo que podría ganar. Así considerados, los misiles nucleares le confieren base al sueño aislacionista largamente desacreditado. Mientras quede claro que se emplearán solo en defensa directa de la patria, ofrecen una seguridad física prácticamente total, y que no puede ser alterada por la pérdida de aliados*²⁰.

Si bien esta argumentación puede refutarse de manera plausible²¹, no debe rechazarse del todo porque el instinto aislacionista no ha desaparecido. Una de sus manifestaciones es, sin asomo de duda, la Iniciativa de Defensa Estratégica; las críticas neoconservadoras (y liberales) de la presencia norteamericana en Europa son otras. Mientras las armas nucleares "le confieren base al sueño aislacionista", también ratifican la afirmación fundamental sobre la "gran ventaja" de Estados Unidos —y su tentación siempre presente: una "posición geográfica que hace que... las guerras sean muy

19 / *Ibid.*, p. 244.

20 / La contención y la búsqueda de alternativas: una visión crítica", en Aaron Wildavsky, ed., *Beyond Containment* (San Francisco, Calif.: Institute for Contemporary Studies Press, 1983), p. 81. Tucker cita el caso solamente para rechazarlo.

21 / He tratado de hacerlo en *The Limited Partnership: Europe, the United States, and the Burdens of Alliance* (Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Company, 1987) cap. 5.

poco probables”²². El aislamiento físico ha sido roto por la tecnología. Irónicamente, sin embargo, las armas nucleares reprodujeron esa condición-*Ur* norteamericana que evoca seguridad sin dependencia y sin necesidad de meterse en problemas, y de allí las bendiciones de un escenario en donde la sagacidad, la paciencia y la atención a los detalles tal vez no tengan ya que enfrentarse al talante democrático.

¿Democracia, geografía o suerte?

TOCQUEVILLE ESCRIBIO SOBRE LA TENSION entre la democracia-en-América y América-en-el-mundo, siempre en suspenso debido a la condición geográfica privilegiada de la nación. La bipolaridad nuclear crea una tensión similar. La bipolaridad exige a Estados Unidos participar en el juego del equilibrio y la contención a escala global, para compensar cada cambio, para reclutar aliados y no permitir que los aproveche el adversario. Por el contrario, las armas nucleares transmiten un mensaje distinto. No implican una vigilancia nerviosa y un esfuerzo continuo, sino seguridad e indiferencia. Cuando se trata de “seguridad primordial”, Estados Unidos puede disuadir a cualquier enemigo, ya sea solo o en combinación con otros. Aunque las armas nucleares invocan el terror supremo, también confieren un margen de seguridad que ninguna gran potencia ha experimentado jamás.

Semejante ventaja implica un margen amplio para el error pero, a diferencia de la distancia física que antes separaba a Estados Unidos del resto del mundo, naciones menores corren el riesgo de recibir castigos mortales por equivocaciones pequeñas. Aún las grandes potencias (por ejemplo Francia en la década de los treinta) pueden sufrir consecuencias existenciales debido a faltas que en opinión de Tocqueville tenían su origen en el *ethos* y el talante de la democracia. Sin embargo, también se encuentra alivio en el diagnóstico de Tocqueville, para Estados Unidos en particular y para las democracias en general.

“Aunque una democracia está más sujeta a errores que una monarquía o un cuerpo de nobles”, postuló, “las posibilidades de que encuentre de nuevo el camino correcto una vez que haya reconocido su error también son mayores; porque casi nunca se ve en aprietos debido a intereses en conflicto con los de la mayoría y que resisten la autoridad de la razón”. Sin embargo, existe un giro desagradable en su mensaje alentador: “Pero una democracia puede llegar a la verdad solo como resultado de la experiencia; y muchas naciones pueden perecer mientras aguardan las consecuencias de sus errores”.

No obstante, Estados Unidos es diferente: “El gran privilegio de los americanos no es el de ser más ilustrados que otras naciones, sino el de ser capaces de reparar las faltas que puedan cometer”²³. Desde un punto de vista histórico, este veredicto ha de ser correcto —la evidencia más dramática

de ello es Pearl Harbor y el final victorioso. Con todo, no queda claro si el alivio se desprende de la democracia o más bien de la geografía y del poder neto (que es apenas otra forma de decir un amplio margen de error). Así, persiste el interrogante fundamental: ¿Es Estados Unidos sabio, o simplemente ha corrido con buena suerte? ¿Se desprende el “gran privilegio” norteamericano de su maravilloso sistema político —o de hecho surge de su anterior aislamiento físico y su equivalente nuclear actual?

²² / Vol. 1, p. 178.

²³ / *Ibid.*, p. 239.