

**CONSIDERAÇÕES EM TORNO ÀS POSSIBILIDADES
DE UM ESTADO GLOBAL COSMOPOLITA**

**CONSIDERACIONES EN TORNO A LAS POSIBILIDADES
DE UN ESTADO GLOBAL COSMOPOLITA**

**CONSIDERATIONS ABOUT THE POSSIBILITIES
OF A COSMOPOLITAN GLOBAL STATE**

Juan Antonio Fernández Manzano
Universidad Complutense de Madrid
E-mail: jfmanzano@gmail.com

Natal (RN), v. 21, n. 35
Janeiro/Junho de 2014, p. 287-309

Princípios
Revista de filosofia

E-ISSN: 1983-2109

Resumo: Partindo da existência de um déficit democrático global, o artigo estuda a factibilidade de uma instancia política global com capacidade para impor-se aos heterogêneos focos de poder existentes. Com esse fim estudam-se algumas das principais objeções teóricas e práticas às quais teria que fazer frente um poder político de tal magnitude, tentando averiguar se alguma delas ou o conjunto atinge a envergadura de impedimento.

Palavras-chave: cosmopolitismo, democracia, Estado global

Resumen: Partiendo de la existencia de un déficit democrático global, el artículo estudia la factibilidad de una instancia política global con capacidad de imponerse a los heterogéneos focos de poder existentes. Con este fin se estudian algunas de las principales objeciones teóricas y prácticas a las que tendría que hacer frente un poder político de tal magnitud, tratando de averiguar si alguna de ellas o el conjunto alcanza la envergadura de impedimento.

Palabras clave: cosmopolitismo, democracia, Estado global.

Abstract: Based on the existence of a global democratic deficit, the paper studies the feasibility of a global political body able to govern the existing heterogeneous sources of power. With this aim, we study some of the main theoretical and practical objections which a political power of such magnitude would have to face, trying to find out if any of them or the whole become an impediment.

Keywords: cosmopolitanism, democracy, Global State.

Pocos cuestionarían que los diferentes fenómenos que confluyen en nuestro tiempo global apuntan hacia una creciente, aunque desigual integración global. Mientras que la convergencia económica es prácticamente una realidad, resulta chocante la ausencia de mecanismos globales de control políticos. La política y las prácticas democráticas distan de haber sido globalizadas ya que no existe una entidad política que rija los procesos y los cambios a los que asistimos, a pesar de que el poder como tal sí exista y dependa de hecho de las cuotas de poder de los actores globales. El escenario actual está marcado por una escisión entre política y poder que deja en manos de los Estados, regiones, empresas transnacionales, mercados o instituciones la toma de decisiones que corresponderían a los ciudadanos (Mayorga Tarrío, 2011).

Ante este déficit democrático global. Los ciudadanos se ven cada vez más afectados por decisiones y procesos que eluden su control político directo. Su margen de actuación política es exiguo, especialmente a escala supraestatal, donde está el origen de muchos de los problemas que padecen: crisis económica, desempleo, terrorismo, inmigración, medio ambiente, etc. (Lucena Cid, 2011). Hasta ahora, la globalización ha sido un proceso falto de control y regulación, conducido frecuentemente por poderes de escasa o nula legitimidad democrática (Habermas, Held y Kymlicka, 2005).

El mayor problema político global es la ausencia de lo que en el pensamiento anglosajón se llama *accountability*, i.e. rendición de cuentas. ¿A quién se le puede exigir que dé cuentas públicas de las políticas que afectan a la ciudadanía? Actualmente no existen

autoridades globales capaces de proteger valores universales o problemas que superan las competencias de un solo país (UNDP, 2011). No existen, por ejemplo, instituciones capaces de proteger la biodiversidad con una capacidad ejecutiva real. Lo único que existe actualmente es la capacidad de los ciudadanos, mediante su activismo y sus opciones de consumo, de influir en las actuaciones de las empresas. Estas se ven forzadas a cambiar alguna de sus prácticas con el fin de ganar o al menos de no perder a unos clientes que exigen unas conductas más respetuosas con una serie de valores como la defensa del medio ambiente, las condiciones laborales de sus trabajadores o el respeto a los derechos humanos en toda la cadena de suministros. Sin embargo, este control es insuficiente por dos motivos. Por un lado, porque su efectividad es limitada (hay toda una serie de problemas en países subdesarrollados donde no se puede controlar cómo ni en qué condiciones se trabaja) y por otro, porque en gran medida son medidas de presión que recaen sobre los ciudadanos del mundo más favorecido, creando una plutocracia que da más poder a quienes más consumen y dejando fuera al resto.

Si entendemos la política como el arte de obtener y usar el poder para crear libertad (Biehl, 1998, p. 122), no cabe sino concluir que es necesaria una instancia mundial que rinda cuentas y ante la que sea posible replicar cuando se atenta desde cualquier instancia contra los intereses colectivos. Los peligros de esta ausencia son graves. Como afirma Castells, el peligro de la violencia aumenta ante la ausencia de focos de poder estables e identificables: “Sin un Palacio de Invierno que tomar, las explosiones de revuelta puede que implosionen, transformándose en violencia cotidiana sin sentido” (Castells, 2001, p. 423).

A falta de un gobierno global que supervisara los procesos mundiales tenemos lo que Stiglitz (2002, p. 45) llama un “gobierno global sin Estado global”. La globalización no admite marcha atrás pero la cuestión no es esa sino cómo hacerla funcionar. En efecto, superados los debates en torno a su existencia, lo central es su funcionamiento, para conseguir una globalización con rostro humano. Las instituciones públicas globales serían una exigencia derivada de planteamientos que tomaran en serio la universalidad que requiere la ética política y permitieran que las decisiones no

quedaran solo en manos de tecnócratas y elites.

No es pues impertinente reflexionar por la necesidad y la posibilidad de instaurar un poder político no constreñido por los límites tradicionales del Estado-nación doméstico con capacidad de imponerse a los heterogéneos focos de poder existentes. Sin prejuzgar su estructura concreta o sus funciones, sobre las que debatiremos a lo largo del desarrollo argumental, llamaremos a esta entidad *Estado global*.

De cara a fundamentar una entidad política global partimos de la viabilidad y legitimidad del Estado como modelo adecuado para organizar sociedades complejas, asumimos como irrenunciables los principios democráticos que lo dan forma y trataremos de aplicar sus competencias básicas en la arena global.

Nuestro objetivo será defender la génesis de una entidad global con poder coercitivo que regule las relaciones interestatales y los focos de poder extra-políticos, atendiendo a los intereses colectivos. Aceptamos que la historia de los Estados ha estado marcada en muchos casos por dominaciones, opresión, guerras, hambrunas, corrupción, abuso de poder, totalitarismos, ataques a minorías y recortes de libertades, no obstante, la ausencia de un poder central legítimo es una invitación a los abusos y deja indefensos a los más débiles, al no poder ni valerse por sus propios medios ni estar en posición de exigir responsabilidades a nadie. Nos parece correcta la tesis de que la inexistencia de un poder superior legítimo distancia cada vez más a las elites mundiales de los más desfavorecidos (Beck, 2009, p. 34).

Esta propuesta cuenta con problemas de tipo teórico y práctico que pasaremos a estudiar con el ánimo de averiguar si alguno de ellos o el conjunto alcanza la envergadura de impedimento.

Una de las objeciones a las que se enfrenta el proyecto de un Estado global democrático hace referencia a la magnitud de la entidad: el mundo es demasiado extenso y la democracia parece estar diseñada para contextos más reducidos que los siete mil millones de habitantes del planeta. Aristóteles establecía restricciones cuantitativas con respecto a la extensión del territorio y al número de habitantes basadas en consideraciones como la autosuficiencia, la gobernabilidad, la organización o las razones

geoestratégicas (2000, p. 1326a ss.). Rousseau o Helvetius también señalaron la necesidad de reducir los Estados lo más posible para que la democracia pudiera funcionar: hacía falta un Estado pequeño en el que fuera fácil reunirse y conocer a todos los demás (Rousseau, 1995^a, III). Una gran república, decía Tocqueville, estará más expuesta que una pequeña nación, pues en estas es más fácil alcanzar la libertad política. A mayor extensión, mayor es el aumento de las pasiones fatales y menores son las virtudes que sirven de apoyo al Estado. Si solo hubiera pequeñas naciones, el mundo sería más libre y más feliz (Tocqueville, 2002, p. 154-155).

El problema de la mayor escala, tanto en extensión del territorio como en número de habitantes supone, según este argumento, la imposibilidad práctica de que los ciudadanos tengan opciones de participación política. Dificilmente preservaremos la democracia o fomentaremos su desarrollo, decía Hayek, si todo el poder y la mayoría de las decisiones trascendentes corresponden a una organización demasiado grande para que el hombre común la pueda comprender o vigilar (Hayek, 1978, p. 279).

En el caso de Nagel, Kymlicka o Pettit, su postura contraria a la extensión del Estado en grandes ámbitos se fundamenta en su defensa de la democracia deliberativa, cercana a la democracia directa, cuyas exigencias de funcionamiento la harían apta solo para pequeñas comunidades en las que los ciudadanos pudieran tomar parte en los procesos de discusión.

Además, otro de los argumentos en contra de la gran extensión de un Estado global es que se acrecentarían las dificultades para llegar a acuerdos en la medida en que se incrementa el número de participantes y afectados.

Parece que cuanto mayor es la unidad política, más lejos quedarán algunos de los asuntos de la influencia efectiva de los ciudadanos y de su vigilancia y más impersonales y distantes serán los gobiernos (Biehl, 1998, p. 55-71). Este dilema exige optar entre una mayor cercanía de los focos de poder a los individuos, óptima en una comuna reducida, o una mayor capacidad de solucionar problemas, en la medida en que las estructuras mayores son indudablemente más efectivas que las entidades dispersas y fragmentarias a la hora de encarar determinados asuntos.

Para abordar esta cuestión, lo primero que debe señalarse es que es inconcebible la reducción del Estado a un sistema como la Atenas de Pericles o la Ginebra de Rousseau. Pero además aportaremos otros argumentos frente a esta objeción. En primer lugar, consideramos que esta misma impugnación podría haberse hecho cuando se establecieron las democracias en el nivel estatal, cuya práctica ha demostrado ser, a pesar de muchos otros factores, conciliable con la representatividad democrática, a pesar de que los Estados se han hecho cada vez más populosos y complejos. No percibimos que exista una diferencia cualitativa sustancial entre el paso de las democracias de pequeñas comunidades a los Estados y el paso de los Estados a una entidad de alcance global. Se trata simplemente de una cuestión de *ratio* entre representantes y representados, la cual, por cierto, tampoco es uniforme a escala nacional. Si en los Estados Unidos, la *ratio* aproximada es de 1/573, observamos que en India asciende a 1/1.000.000. Por su parte, en el plano global podría ascender a 1/5.000.000 (Martí Mármol, 2009) o 1/10.000.000 (Monbiot, 2004).

Además, estos argumentos pierden hoy día gran parte de su fuerza si se valora el poder de acercamiento de los medios de información, comunicación y transporte. A nuestro juicio, se trata de un problema logístico que admite una solución técnica, si no sencilla, al menos sí soluble con las nuevas tecnologías.

Si atendemos al último argumento, referido a la tensión que se establece entre la opción de mayor legitimidad, derivada de la mayor cercanía entre representantes y representados, de un lado y la efectividad por otro, creemos que se trata de una falsa tensión. Es decir, no se trata de elegir entre mayor legitimidad (Estado nacional) o mayor efectividad (Estado global) puesto que no existe una alternativa multilateralista efectiva (entendiendo por tal aquella estrategia basada en pactos voluntarios que firman los Estados para abordar asuntos de interés global). No es que las políticas concertadas por los Estados soberanos (cuyos intereses principales son los domésticos) fueran menos efectivas que las de un Estado global; es que existen muchos casos del tipo “tragedia de los comunes” en los que no es posible encontrar soluciones sin que exista un centro de decisiones coordinado con poder para imprimir

a las decisiones un carácter imperativo. Los paraísos fiscales son un buen ejemplo: no es previsible que un paraíso fiscal decida voluntariamente dejar de serlo. Para lograr su abolición es necesaria la presencia de una autoridad global con poder suficiente para hacer cumplir sus mandatos. El Protocolo de Kioto es otro ejemplo de cómo un tratado multilateral de Estados es insuficiente: el mayor emisor de gases de efecto invernadero, Estados Unidos, se niega a ratificarlo y Canadá decide abandonarlo con el fin de no hacer frente a las sanciones derivadas de su incumplimiento. Para casos de este tipo, hace falta un poder imperativo situado en un nivel superior al de los Estados (Martí Mármol, 2009).

Si enfocamos esta cuestión desde el punto de vista de la legitimidad podemos verlo desde otra perspectiva que nos resultará útil. Se puede acusar a un Estado global de falta de legitimidad, en la medida en que la democracia exige una vinculación estrecha entre representantes y representados. Podría pensarse que cuanto más cercana sea esta vinculación, más legítima será la entidad política y que al contrario, cuanto más distanciadas queden las bases de los focos de poder más aumentará la discrecionalidad de los gobernantes, menor será la vigilancia y menos cuentas rendirán los gobernantes ante sus electores. Siguiendo estas premisas, el Estado global sería la mayor entidad política imaginable y por tanto, la más ilegítima atendiendo a las consideraciones anteriores.

Sin embargo, puede argumentarse que si la legitimidad se basa, en parte al menos, en las contraprestaciones que el Estado es capaz de proporcionar a los ciudadanos, un Estado nacional perdería legitimidad en la medida en que fuera incapaz de encontrar soluciones a los problemas de sus nacionales (Bobbio, 1994: 191-192). Enfocado el asunto desde este ángulo, la ecuación inicial se invertiría y un Estado global dotado de poder coercitivo resultaría más legítimo en la medida en que podría ocuparse de cuestiones que ni un Estado nacional aislado ni un conjunto de ellos tendría capacidad para encarar. Un Estado global democrático estaría al menos en mejor posición para justificar, dicho sea en términos clásicos, la obediencia de los ciudadanos ofreciendo como contraprestación su mayor eficacia para garantizar sus derechos y

libertades.

Por otro lado, una de las objeciones de mayor calado dirigidas hacia el Estado global señala que el discurso cosmopolita es responsable de tratar de resucitar una suerte de Santa Alianza global (Zolo, 2000). Desde perspectivas libertarias se insiste en esta misma idea, llegando a apuntar a la presunta incompatibilidad entre Estado y democracia: Biehl y Bookchin afirman que la propia naturaleza del Estado impide que el poder se distribuya uniformemente entre los ciudadanos (Biehl, 1998, p. 1). Nos hallaríamos, siguiendo esta objeción, ante el peligro de que la acumulación de poder de un Estado global lo convirtiera en un imperio totalitario.

Entendemos que el concepto de cosmopolitismo tenga aún ecos que distorsionan su correcto entendimiento. El término fue usado para justificar las sangrientas cruzadas del siglo XIII que perseguían una monarquía universal cristiana,¹ en su nombre también se apoyaron los atropellos coloniales y los intentos de “civilizar” otros pueblos e incluso apareció como elemento del discurso internacionalista en la época del comunismo soviético. En estos casos, el cosmopolitismo fue empleado como un recurso con fines legitimadores que de hecho traicionaba y distorsionaba la larga tradición cosmopolita² con el fin de respaldar lo que en realidad eran afanes imperialistas inconfesables de distinto signo (Castany Prado, 2006).

En todo caso, concedemos que es posible pensar que un Estado mundial pudiera dar pie a abusos de poder que no podrían ser frenados, con lo que lo que se apunta como una solución democratizadora e igualadora se convertiría en la mayor fuerza opresora del planeta. Rawls desconfía de un hipotético Estado mundial porque entiende que un régimen político unificado con soberanía similar a la de los Estados nacionales individuales habría de pecar necesariamente por defecto o por exceso (Rawls, 2001). En este punto está sosteniendo la misma perspectiva de Kant en *La*

¹ Gregorio IX (1227-1241) e Inocencio IV (1243-1254)

² Una tradición que además no es monopolio del pensamiento occidental. Baste recordar a numerosos filósofos chinos, poetas faylasufs árabes o escritores como Tagore, Xingjian o Rushdie (Castany Prado, 2006).

paz perpetua cuando afirmaba que un gobierno mundial se convertiría en una forma de despotismo o bien en un imperio frágil acosado por el separatismo de sus diferentes regiones. Kant creía que una “monarquía universal” perdería en intensidad lo que aumentara en extensión: “porque las leyes pierden su eficacia al aumentar los territorios a gobernar y porque un despotismo sin alma cae al final en anarquía” (Kant, 2003: 40). Para evitarlo, Kant defiende más bien la creación de una confederación de Estados con fuerza capaz de dirimir los conflictos internacionales basándose en el derecho que todos reconocieran. Este rechazo al Estado mundial está en línea con el pensamiento de Hume, Montesquieu, Voltaire y Gibbon (Rawls, 1996, p. 49). Un rechazo debido a la concentración de poder que un único Estado posibilitaría.

Entendemos que es un argumento juicioso, pero no determinante. La experiencia nos enseña, decía Montesquieu (2001, p. 144) que no hay poder que no incite a quien está investido de autoridad a extralimitarse. Sin duda, cada vez que el poder se acumula existe el riesgo de que se abuse de él, pero creemos que pueden adoptarse medidas para minimizar esos riesgos. De lo que no cabe duda es que de no existir un poder general los abusos se producirían con toda probabilidad.

Por otra parte, puede contra-argumentarse que los Estados nación son también una concentración de poder que podría generar, y en algunos casos genera, abusos de poder. Sin embargo, las instituciones democráticas son las más adecuadas para hacer frente a estas anomalías, siempre que estén impulsadas por ciudadanos concienciados que las impulsen, defiendan y espoleen con sus críticas. El problema se atajaría con el establecimiento de cuantos mecanismos fueran necesarios para evitarlo; entre otros, podemos citar los siguientes: diseminar el poder en diferentes instituciones, entidades políticas y organismos a diferentes niveles que se frenasen y contrapesasen en un juego de equilibrios y controles que irían desde lo global a lo más reducido, acabar con la opacidad con que se toman las decisiones en las instituciones, crear dispositivos para la rendición pública de cuentas, mantener engrasados los mecanismos de vigilancia mutua y establecer restricciones constitucionales.

Puede argumentarse que la menor cercanía entre representantes y representados es un grave impedimento. Concedemos que es una objeción significativa, pero no irresoluble que afecta no tanto al Estado global como diseño particular cuanto a la democracia como sistema político. Estos problemas requieren un tratamiento que refuerce los mecanismos institucionales democráticos: mayor vigilancia interna y externa, aumento de la rendición de cuentas, refuerzo de los grupos de oposición, mecanismos de transparencia y responsividad política que permitan a los ciudadanos interpelar a sus gobernantes, agencias de control, vías de expresión política para que los ciudadanos expresen sus reivindicaciones, medios de comunicación plurales e independientes, aplicación del principio de subsidiariedad,³ etc. La democracia pone en manos de los ciudadanos recursos para controlar el funcionamiento del sistema.

En todo caso, este equilibrio es difícil y no existe ninguna solución nueva en lo referido al control del poder que pueda garantizar definitivamente que no se den arbitrariedades de algún tipo (Nozick, 1999, p. 330 y 352-353). Siempre existe, sostiene Murray Bookchin, la posibilidad de que los líderes se conviertan en tiranos y de que las instituciones libres acaben siendo reductos elitistas, pero no hay otra solución distinta a la creación de instituciones compensatorias que lo impidan (Biehl, 1998, p. 165). En cualquier caso, y a modo de resumen, la presencia de presiones antidemocráticas no es tanto un argumento en contra de la democracia cuanto una llamada a extremar la vigilancia ciudadana (Monbiot, 2004, p. 122 ss.).

Con todo, concediendo el valor de las críticas, creemos que el planteamiento del Estado global de bases mínimas opta por las dos principales vías para reducir este tipo de peligros: reducir el alcance de lo político, separándolo de lo doctrinal, y profundizar en los procedimientos democráticos. Entendemos que esquivar los peligros de un Estado abusivo pasa por aspirar a mejorar lo ya existente y no a dibujar un mundo perfecto. Esta nos parece que es la clave:

³ Hayek (Hayek 1978) abogaba por la necesidad de fomentar la “autonomía local”, como medio para que las democracias logren vincular a sus ciudadanos, pues en la esfera local la burocracia es menor y los problemas más cercanos.

reducir el objetivo a los mínimos en torno a los cuales las respuestas puedan ser compartidas. Coincidimos con la reflexión de Berlin de que hay que plantearse objetivos que a primera vista pueden parecer modestos o “insípidos”, tales como llegar a una sociedad en la que se eliminen de una vez por todas las posibilidades de llegar a “situaciones desesperadas de alternativas insoportables” (Berlin, 1998, p. 36). Puede que este no sea un gran ideal a enarbolar, capaz de convocar el concurso entusiasta de las masas, pero es lo que puede evitar los problemas de abusos de poder descritos (Pettit, 1999, p. 310). Un Estado global no puede nacer con aspiraciones maximalistas; su solidez es contraria a las soflamas grandilocuentes. En este sentido suscribimos plenamente la afirmación del premio Nobel de la Paz y antiguo Secretario General de Naciones Unidas Dag Hammarskjöld cuando decía que no debía pensarse que dicho organismo fue creado para llevar a la humanidad al paraíso, sino más bien para salvarla del infierno. En lugar de idear sociedades idílicas, basta con reducir las injusticias que deterioran la vida de los seres humanos. Esta sería la base sobre la que edificar, no ya una sociedad perfectamente diseñada, sino un lugar algo mejor que el que había antes. Las grandes lecciones de la historia no son tanto de modelos positivos a imitar cuanto de experiencias negativas, fracasos, errores y desengaños que interesa no repetir más en el futuro (Blanco Fernández, 2005: 387). Lo más valioso que podemos extraer de la historia son los caminos que deben ser evitados (Habermas, 1999, p. 48 ss.).

En suma, parece perfectamente viable, existiendo voluntad política, crear una entidad política con suficiente poder para desenmascarar las más graves injusticias que afectan directamente a la vida de las personas y erradicar sus causas sin que tal entidad se convierta a su vez en fuente de opresión adicional.

Otro tipo de críticas que podrían recibir los argumentos que defienden un Estado global apuntarían a otra posible vía consistente en la implantación o en su caso el refuerzo de las democracias estatales tal y como actualmente las conocemos. Esta tesis apostaría por la democratización de los organismos internacionales existentes o incluso la creación de otros nuevos mediante fórmulas de representación que no se desliguen de los actuales Estados. Tal es el

caso de Appiah, quien, a pesar de su cosmopolitismo, es contrario a un Estado global y cree que los Estados son las instancias más adecuadas para su modelo cosmopolita (Appiah, 2007, p. 213 ss.). No es un planteamiento desenfocado. No obstante, su valoración exige plantear la cuestión acerca de quién debería ser el agente democratizador global, si los Estados y a través de ellos los organismos internacionales, o directamente los ciudadanos. Este nos parece un asunto previo a la cuestión de la instauración de un gobierno supranacional. Es necesario definir a los actores políticos globales, entendiendo por tales a los portadores de la soberanía, con poder para ser las entidades políticas constituyentes de un nuevo escenario político.

Cuando se lee *El derecho de gentes* de Rawls, lo primero que llama la atención es cómo el autor se siente impulsado a tratar esta cuestión desde un binomio: pueblos o Estados. La disyunción debe entenderse en Rawls como excluyente, no como indicadora de que ambos términos designan una misma realidad. Rawls los distingue para decantarse por el primero: *peoples(s)* (pueblo, gentes) para hablar de la “sociedad de los pueblos”. El pueblo sería la unión de los ciudadanos y sus gobernantes. Rawls rechaza decantarse por los Estados o naciones porque considera que así evita el peligro de crear una estructura estatal que cobre vida propia. Así lo expresa Rawls: “Los poderes de soberanía también aseguran al Estado una cierta autonomía [...] en el manejo de su propio pueblo. Desde mi perspectiva, esta autonomía es nociva.” (Rawls, 2001, p. 37). Un ejemplo de esta autonomía, que Rawls propone restringir, sería el derecho a declarar la guerra (excepto en casos de autodefensa) y la soberanía interna en términos absolutos.

Aun entendiendo su suspicacia hacia los Estados, a nuestro juicio no es suficiente con presentar a los pueblos como entidades supletorias porque sería necesario hablar primero de cómo se llegan a formar estas entidades, con qué ciudadanos, qué legitimidad de origen tienen, qué grupos pueden ser considerados como tales (kurdos, maoríes, chechenos, judíos...) y en base a qué criterios (lengua, tradiciones, nacionalidad, elección propia...). No obstante, el nivel teórico abstracto que Rawls emplea sobrevuela estas cuestiones y parte directamente de comunidades políticas

constituidas, idealmente legítimas, que tienden a asemejarse a los Estados realmente existentes.

Rawls plantea además la necesidad de que estas entidades políticas sean liberales, esto es, que cuenten con un régimen político justo: una democracia constitucional en la que los ciudadanos tengan control sobre su gobierno. Lo hace así porque cree que solo puede alcanzarse un pacto entre pueblos que aplican estos principios o entre aquellos que aun no siendo propiamente liberales, pueden considerarse decentes, es decir, que poseen instituciones básicas justas y equitativas y reconocen a sus ciudadanos el derecho a la participación política (Rawls, 2001, p. 13).

Si aceptamos las suspicacias de Rawls con respecto a los Estados realmente existentes, especialmente en lo atinente a la posibilidad de que los intereses que defienden no sean los de los ciudadanos, lo más pertinente sería acudir directamente a la fuente de la que estos obtienen su legitimidad. Por consiguiente, si el Estado toma como elementos sobre los que basar su legitimidad a los individuos concretos, que son los átomos indivisibles del sistema, y no, por citar un ejemplo, a las familias, barrios, o municipios, no vemos por qué los ciudadanos no podrían ser los elementos que forjaran un sistema superior. Si se aplicaran los mismos principios de Rawls del caso doméstico al global, se llegaría a una concepción que apuntaría al establecimiento de una justicia cosmopolita en la que las partes constituyentes fueran los ciudadanos y no los Estados. Se trataría de aplicar la misma posición original que Rawls emplea en el caso estatal. Así lo expresa Kymlicka:

“It would appear then that liberal egalitarianism's foundational commitment to remedying undeserved inequalities should push it in the direction of a truly global or 'cosmopolitan' conception of distributive justice. That, indeed, is what many commentators on Rawls have argued. According to these critics, Rawls's theory of justice should be applied globally, not just domestically. People in the 'original position' would not want their fate to depend so heavily on the morally arbitrary fact of which country they were born into (Pogge 1989, chs. 5-6; 1994; Beitz 1979, part 3; Barry 1989C; Tan 2000). “(Kymlicka, 2002, p. 269)

Entendemos que la legitimidad será mayor cuanto más se

desienda a buscar el respaldo. Por el contrario, cuanto más se eleven los ámbitos de decisión constituyente y más se alejen de las bases, como sería el caso de organismos internacionales que llevaran la voz de los Estados o los pueblos, más desvinculados se mostrarán los ciudadanos. El precio a pagar por la elevación de los ámbitos decisorios a instancias superiores sería una distorsión en el poder del voto ciudadano, cuya ponderación vendría determinada por el peso específico de su Estado o de su pueblo. Consecuentemente, creemos que los constituyentes legítimos del proceso de creación de un Estado global habrían de ser los ciudadanos del mundo, con independencia del país al que pertenezcan, su peso en el concierto internacional o su respectivo nivel de renta.

Otro foco de tensión inevitable, que pertenece al orden de la práctica política y sobrepasa nuestros objetivos teóricos, es el de cómo hacer partícipes a los ciudadanos de Estados no democráticos cuyas instituciones no les permitirían ni intervenir en votaciones directas ni estar convenientemente representados por su Estado. Es difícil hacer frente a esa situación cuando la inmensa mayoría de los habitantes del planeta emplea la mayor parte de su tiempo en la tarea de sobrevivir. El problema de la falta de representación podría tener una solución tecnológica que permitiera a los individuos ejercer sus derechos políticos a través de dispositivos tecnológicos, pero actualmente eso requiere un nivel de tecnología que no todos pueden costearse, con lo que no sería un mecanismo plenamente inclusivo. Creemos que en estos casos han de ser los ciudadanos los que promuevan la democratización de sus propias estructuras políticas. Mientras tanto, solo cabe que los regímenes no democráticos sean instados e incluso presionados por el resto de Estados a abrirse, ya que mantienen en situación de indefensión a sus propios ciudadanos, incapaces de participar en las instituciones globales. El proceso de cesión de transferencias a un Estado global requiere una serie de condiciones de democracia que no todos los Estados cumplen. Hasta que no se garanticen esos mínimos, su ingreso en ese marco afronta serias dificultades. La existencia de Estados no democráticos será siempre un impedimento para la creación de un orden global cosmopolita. El paso intermedio ha de

ser pues la creación de una amplia comunidad internacional de Estados democráticos con una ciudadanía compartida y con el compromiso firme a respetar el derecho dentro y fuera de sus fronteras y que tal entidad fuera dando paulatinamente acogida al resto de Estados. Esta etapa de transición podría dar lugar progresivamente a mayores alianzas y agrupaciones de poder.

Tanto si se llega a la creación de un espacio mundial de democracia cosmopolita como si se mantienen las actuales condiciones, es previsible que durante un largo periodo los Estados sigan siendo los protagonistas fundamentales de los procesos políticos (Dahl, Sartori y Vallespín, 1999) en la medida en que estos ocupan un puesto de mediación con sus ciudadanos que actualmente no es fácil suplir. No obstante, las deficiencias ya destacadas en el sistema de Estados han de tomarse como el lugar desde el que apuntar a un nuevo modelo de organización política (Habermas, 1999). Coincidimos con Held en que a comienzos del siglo XXI existen buenas razones para considerar que el orden internacional tradicional basado en los Estados no puede mantenerse a largo plazo y que resulta inevitable un cambio fundamental en la orientación política (Held, 2005, p. 204).

Es de prever que las instancias regionales y locales cobrarán mayor relevancia futura, sin que ello conlleve necesariamente el fin de los Estados nación (Held, 2005, p. 28). Estas agrupaciones regionales superiores hacen que los equilibrios previos desaparezcan. Los procesos de integración política entre países suponen *de facto* una concentración de poder que altera las condiciones de los no alineados, que estarían en posición de exigir medidas compensatorias, habida cuenta de su posición de inferioridad provocada. Para abordar la cuestión de los independientes existen dos caminos. Una primera alternativa sería la implicada en el “principio de equidad” de Hart y Rawls.⁴ Este principio afirma que cuando un número de personas se asocian en una empresa cooperativa para su beneficio mutuo, modificando sus conductas, aceptando unas normas y reduciendo sus libertades de manera que se logren beneficios para el colectivo, aquellos que

⁴ Véase Nozick, 1999, p. 90.

obtenhan réditos de dichas conductas están igualmente obligados a realizar las mismas conductas y someterse a las mismas normas y limitaciones. Este principio está orientado a impedir que haya personas que se beneficien de un acuerdo sin contribuir nada (*free-riders*). No obstante, de este principio se extrae una conclusión inmediata: no hace falta unanimidad para salir del “estado de naturaleza” e ingresar en una nueva comunidad política. Según este principio, quienes restringen sus libertades para obtener beneficios mutuos tienen el derecho de imponer las mismas restricciones de libertades a los individuos ajenos al pacto que se están beneficiando de hecho con un acuerdo que no firmaron. Recibir los beneficios les vincularía automáticamente al pacto.

La segunda alternativa, defendida por Nozick, nos parece más adecuada. Nozick rebate el principio de equidad porque sencillamente fuerza a los agentes libres a ingresar en una comunidad política. Es ilegítimo obligarles a ello, por mucho que pudieran estar beneficiándose de la existencia de una empresa cooperativa a la que no pertenecen (Nozick, 1999, p. 91 ss.). Para formar parte del Estado o para que a alguien se le pueda exigir el compromiso de asociación, no basta con que se beneficie con él, es necesario contar con su consentimiento expreso.

El problema de los independientes (los Estados ajenos a un pacto político global) necesita ser enfocado desde una perspectiva distinta del principio de equidad. Nozick admite que por un lado no pueden ser forzados a asociarse pero por otro, la sola existencia de agencias de protección privadas les deja en una posición notablemente peor de la que estaban antes de que los demás se asociaran. Lo que para los asociados genera mayor seguridad, para los no asociados genera inseguridad, en la medida que su poder de autodefensa queda en inferioridad.

“This provides increased security for some while it endangers others; it provides increased security for those clients of the dominant agency who cannot be punished by others without their agency's permission, while it endangers those less able to defend themselves against injustices worked by the clients of the dominant agency, or by the agency itself.” (Nozick, 1999, p. 121)

Ciertamente, quienes deciden aliarse para perseguir su

protección lo hacen de modo legítimo, pero sus decisiones están afectando las vidas de los no asociados porque las agencias de protección no son neutrales y estarán sesgadas a la hora de decidir a quién apoyar. Teniendo todo lo anterior en consideración, cabe afirmar que los independientes tienen derecho moral, según el principio de compensación, a reclamar una contraprestación a los asociados.

Por tanto, las alianzas de Estados están moralmente obligada a compensar de los inconvenientes causados a quienes legítimamente decidieron valerse por sus propios medios y no asociarse (Nozick, 1999, p. 119). La materialización más viable de tal compensación es que sean invitados a sumarse a la entidad política superior con condiciones favorables dentro de la alianza, lo que idealmente culminaría con la inclusión de todos bajo un mismo esquema asociativo de defensa. Con ello se conseguiría no forzar a nadie a asociarse, pues lo harían de buen grado, al tiempo que recuperarían su punto de partida primigenio. En suma, lo que se logra es la universalización del Estado que incluye a todos dentro de su aparato defensivo y es neutral con ellos, puesto que son asociados y no habría excluidos (Nozick, 1999, p. 111 ss.).

Por último, Una vez despejadas las dudas teóricas que permiten esbozar un Estado global cabría plantearse una segunda cuestión: su posibilidad empírica. No hemos abordado esta cuestión, puesto que nuestro trabajo se ha movido en el terreno teórico normativo. No obstante sí cabe hacer una breve acotación al respecto. Puede que la alternativa de un Estado constitucional democrático global parezca lejana. En todo caso, pensamos que la posibilidad de llegar a decisiones globales que defiendan un bien común general es abiertamente incompatible con el mantenimiento de estructuras no coercitivas basadas en la voluntariedad de Estados que cuentan con diferentes cotas de poder. Los Estados son entidades que persiguen mayoritariamente el bienestar de sus nacionales, por tanto, es ingenuo pensar que en caso de conflicto con otros Estados, y en ausencia de estructuras coercitivas superiores, adoptarían voluntariamente un punto de vista neutral o contrario a sus intereses domésticos.

La dificultad de llegar a soluciones en las que todos los Estados

cooperen en pie de igualdad parece ciertamente elevada dado el actual reparto de poder en los foros internacionales, donde la imposición de criterios parece que sea la tónica habitual de las relaciones políticas globales entre Estados y regiones. Si analizamos el papel de los Estados poderosos en las relaciones internacionales veremos que en el mejor de los casos se pasa del unilateralismo al multilateralismo con aliados de conveniencia ideológicamente afines o estratégicamente rentables y algo parecido puede predicarse de las instituciones internacionales. Los actuales organismos multinacionales como Naciones Unidas no son ni operativos, por su excesiva lentitud, ni democráticos. El marco de la ONU, fruto de acuerdos de estrategia geopolítica de 1945, es inservible en su actual configuración por cuanto sirve a los intereses de los Estados más poderosos para defender sus intereses, que se eximen de cumplir con sus obligaciones cuando no les favorecen (Zolo, 2002). Su Consejo de Seguridad está atado indefinidamente a las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, distingue entre miembros temporales y permanentes y mantiene un extemporáneo derecho de veto reservado para algunos Estados que atenta contra una mínima idea de la democracia. El Tribunal Internacional de Justicia, como órgano judicial de las Naciones Unidas, tiene un sesgo estatal ya que solo reconoce como partes a los Estados.⁵ Por su parte, las instituciones internacionales como la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial son usadas como instrumento politizado al servicio de las plutocracias. Estas dos últimas tienen un claro sesgo a favor de determinados intereses, que no coinciden con los de los ciudadanos afectados por ellos, básicamente porque no tienen que rendir cuentas ante ellos. Ni siquiera la OMC, que es una de las más democráticas en su constitución, opera democráticamente. En la práctica, sus decisiones vienen prediseñadas por los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y Canadá y el resto se limita a aceptar lo incluido en la agenda o

⁵ Sin embargo, la Corte Penal Internacional, ratificada en 2002 es un logro democrático global por su carácter independiente y su capacidad para juzgar genocidios, crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y otros de trascendencia internacional.

bloquearlo y aceptar las consecuencias de un castigo que puede resultar más pernicioso que las condiciones de subordinación que se les imponen (Monbiot, 2004, p. 186 ss.). Muchas de las medidas de relevancia son elaboradas por oligarquías, algo indisimulado en espacios acotados como el G8, y más subrepticio en ámbitos aparentemente abiertos en los que los Estados más influyentes excluyen a otros en reuniones informales previas a la toma de decisiones, ejercen presiones o compran votos. Un ejemplo sería el reparto de áreas de poder como la Presidencia del Banco Mundial o la Dirección del FMI.⁶

A pesar de esto, las propuestas de autoridades cosmopolitas han sido tachadas de ingenuas y bienintencionadas desde el llamado realismo político. No obstante, con independencia de las dificultades que conllevara su establecimiento, puede afirmarse que la ingenuidad caería del lado de quien afirmara que con las actuales instituciones y organismos es posible atajar de forma efectiva los desafíos globales (cambio climático, protección de los recursos naturales, degradación del planeta, narcotráfico, terrorismo, violencia...) y responder a los intereses de los ciudadanos. Las situaciones del tipo dilema de los comunes requieren una solución coordinada (para ser estable y efectiva) y reforzada (para evitar incumplimientos).

La perspectiva de una gobernanza mundial también ha sido tachada de utópica e incapaz de ofrecer alternativas realistas (Pettit, 2010) o de ser una retórica que no ofrece ninguna alternativa creíble (Zolo, 2007). Sin embargo, tomarse en serio la igualdad de los hombres con independencia de su nacionalidad y los razonamientos ya expresados desemboca, pese a las críticas, en una propuesta política de corte necesariamente cosmopolita. Si la reciprocidad es un rasgo básico de la justicia exigible en el plano doméstico, pensamos que no hay motivos que impidan dar el paso al ámbito internacional. En todo caso, de ser una propuesta utópica, cabría matizar que se trataría de una “utopía práctica”, en la medida en que despliega las posibilidades de la política sin salirse de los límites de lo alcanzable (Rawls, 2001, p. 15).

⁶ Cf. Jan Klabbers, Anne Peters, Geir Ulfstein, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford University Press, NY, 2009, p. 286 ss.

“Conviene recordar que la idea de un mundo que, al fin, encuentra la paz mediante un proceso de absorción de los Estados separados, para formar grandes grupos federados y, por último, quizá, una sola federación, lejos de ser nueva, fue, sin duda, el ideal de casi todos los pensadores liberales del siglo XIX.” (Hayek, 1978, p. 278).

Del mismo modo que se han revisado y uniformizado los ordenamientos jurídicos de los Estados para facilitar los flujos económicos, parecería razonable avanzar hacia condiciones de ciudadanía que permitieran la misma seguridad jurídica de los ciudadanos. El ideal de ciudadanía global que hemos defendido no pretende que todos los ciudadanos del mundo hablen con una misma voz, pero sí que tengan voz para expresar cómo se ven afectados por acciones que escapan a su alcance. Iniciar este debate ya es hacer política global, para lo cual tan solo es preciso reconocer que quienes son afectados por terceros son acreedores del derecho de expresar cómo se ven perturbados, negociar con quienes les afectan e incluso reclamar responsabilidades. No se trata de un ideal cándido que pretenda la comunión del género humano o la fraternidad universal, lo relevante es que quienes padecen consecuencias indeseadas de las acciones de otros tengan opción de ser algo más que espectadores pasivos, que aumenten su capacidad de representación y puedan discutir y resolver sus diferencias por medio de instituciones y leyes compartidas.

Nuestro objetivo es vencer la resistencia teórica tanto sobre su posibilidad como sobre su oportunidad. En última instancia, la falta de refrendo empírico no puede ser aducida como una argumentación válida. El Estado constitucional democrático global no es imposible teóricamente, de ser irrealizable lo sería por motivos políticos y no lógicos.

En suma, la creación de un Estado global no solo se apoya en su posibilidad lógica, sino que además tiene la urgencia práctica de regulación de la vida compartida, lo cual es el mayor imperativo práctico imaginable.

Referencias

- APPIAH, K. A. (2007). *Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños*. Buenos Aires-Madrid: Katz.
- ARISTÓTELES. (2000). *Política*. Madrid: Editorial Gredos, S. A.
- BECK, U. (2009). Las raíces cosmopolitas de la democracia: el caso de la Unión Europea. En A. Guerra, & J. L. Tezanos (Edits.), *La calidad de la democracia. Las democracias del siglo XXI* (págs. 17-40). Madrid: Editorial Sistema.
- BERLIN, I. (1998). *El fuste torcido de la humanidad*. Barcelona: Ediciones Península.
- BIEHL, J. (1998). *The Politics of Social Ecology. Libertarian Municipalism*. Québec, Canada: Black Rose Books.
- BLANCO FERNÁNDEZ, D. (2005). Patriotismo. En P. Cerezo Galán (Ed.), *Democracia y virtudes cívicas*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- BOBBIO, N. (1994). *El futuro de la democracia*. Barcelona: Planeta-De Agostini.
- CASTANY Prado, B. (2006). Apología del cosmopolitismo. *Konvergencias, Filosofía y Culturas en Diálogo* (13).
- CASTELLS, M. (2001). *La era de la información. Fin de milenio* (Vol. 3). Madrid: Alianza Editorial.
- DAHL, R., Sartori, G., & Vallespín, F. (1999). El futuro de la democracia. *Claves de razón práctica* (97), 4-9.
- HABERMAS, J. (1999). *Más allá del estado nacional*. (M. J. Redondo, Trad.) México: Fondo de Cultura Económica.
- HABERMAS, J., Held, D., & Kymlicka, W. (6 de junio de 2005). Declaración de Granada sobre la globalización. *El País*, pág. 14.
- HAYEK, F. A. (1978). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.
- HELD, D. (2005). *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*. Madrid: Santillana Ediciones Generales S.L.
- KANT, I. (2003). *De lo bello y lo sublime. La paz perpetua*. Madrid: Editorial Espasa.
- KYMLICKA, W. (2002). *Contemporary Political Philosophy. An Introduction* (2ª ed.). New York: Oxford University Press.
- LUCENA Cid, I. V. (enero-junio de 2011). Los principios cosmopolitas y la justicia global. *Isegoría. Revista de Filosofía Moral*

y Política , 185-201.

MARTÍ Mármol, J. L. (2009). El problema del tamaño en la democracia deliberativa global. Barcelona: VI Jornadas de Filosofía Política, Universidad de Barcelona.

MAYORGA TARRIÑO, F. (2011). *Repensar la democracia. El despertar del pueblo soberano*. Madrid: Éride ediciones.

MONBIOT, G. (2004). *La era del consenso. Manifiesto para un nuevo orden mundial*. Barcelona: Anagrama.

MONTESQUIEU. (2001). *Del espíritu de las leyes*. México: Editorial Porrúa.

NOZICK, R. (1999). *Anarchy, State, and Utopia*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

PETTIT, P. (2010). A Republican Law of Peoples. *European Journal of Political Theory* (9 (1)), 70-94.

PETTIT, P. (1999). *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós.

RAWLS, J. (2001). *El derecho de gentes y "Una revisión de la idea de razón pública"*. (H. Valencia Villa, Trad.) Barcelona: Paidós.

RAWLS, J. (1996). *El liberalismo político*. Barcelona: Crítica S.L.

ROUSSEAU, J.-J. (1995a). *El contrato social*. Madrid: Editorial Tecnos.

STIGLITZ, J. E. (2002). *El malestar en la globalización*. (C. R. Braun, Trad.) Barcelona: Círculo de Lectores.

TOCQUEVILLE, A. (2002). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.

UNDP. (2011). *Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better Future for All*. Washington DC: Communications Development Incorporated.

ZOLO, D. (2007). Ciudadanía, historia de un ideal Danilo Zolo, METAPOLÍTICA núm. 56 noviembre-diciembre 2007 31 32 . *Metapolítica* , 31-32.

ZOLO, D. (2000). *Cosmópolis*. Barcelona: Paidós.

ZOLO, D. (2002). *Invoking Humanity: War, Law and Global Order*. Londres: Continuum.

