

La gobernanza global, de la soberanía a la responsabilidad

Global governance, from sovereignty to responsibility

Daniel Innerarity

Catedrático de Filosofía, investigador «Ikerbasque» en la Universidad del País Vasco y director del Instituto de Gobernanza Democrática (Globernance)
dinner@unizar.es

Resumen: La historia política contemporánea constituye un avance indiscutible en lo que se refiere a la configuración de espacios democráticos delimitados, pero presenta muy pocos avances en cuanto a la posible democratización de los espacios globalizados, a que haya democracia, justicia y legitimidad más allá del Estado-nación. El actual desconcierto en torno al futuro de la Unión Europea es un ejemplo manifiesto de esa dificultad. Y, sin embargo, esos son los principales desafíos de la gobernanza global: si es posible hablar de democracia cuando las decisiones decisivas no pueden tomarse ni en el seno de los estados ni como el resultado de una mera negociación interestatal (en el caso de la UE), cómo legitimar las intervenciones militares para proteger a poblaciones amenazadas, o si tiene sentido concebir la justicia como algo que se mide únicamente en el seno de los estados. En el fondo, la solución a estos interrogantes pasa por situar la idea de soberanía en el contexto de los deberes planteados por la responsabilidad.

Palabras clave: gobernanza global, democracia, soberanía, responsabilidad, interdependencia, justicia global

Abstract: Contemporary political history shows that progress has indisputably been made in terms of shaping delimited democratic spaces, but very little advancement has taken place regarding the possible democratisation of globalised spaces, with the idea that democracy, justice and legality exists beyond the national state. The consternation that currently exists over the future of the European Union is one manifest example of this problem. And yet, these are the main challenges for global governance: whether we can speak of democracy when the decisive decisions cannot be taken either within states or as a result of a simple negotiation between states (in the case of the European Union), how to legitimise military interventions to protect threatened populations, and whether it makes sense to conceive of justice as something that is only measured within states. Basically, the solution to these three questions involves situating the idea of sovereignty in the context of the obligations that are raised by responsibility.

Keywords: global governance, democracy, sovereignty, responsibility, interdependence, global justice

Un mundo de todos y de nadie es un mundo que ha de ser pensado y gobernado con unas categorías diferentes de las del Estado-nación. ¿Hemos de resignarnos a que la gobernanza global se lleve a cabo sin las exigencias democráticas o podemos imaginar una democracia en el ámbito de los formatos globales? ¿Es legítima la intervención en los asuntos de «otros» o tenemos que aceptar cualquier cosa que se realice en nombre de la soberanía? ¿Existe algún criterio de justicia global o debemos considerar que la justicia es un valor que solo mide las relaciones en el interior de los estados? Estas tres nociones que articulan nuestros principales desafíos de gobernanza global –democracia, humanismo, justicia– han de ser pensadas en un nuevo contexto que podría sintetizarse en la idea de que hemos de pasar de la soberanía a la responsabilidad.

Democracia más allá de las naciones

Supongamos, aunque sea mucho suponer, que las naciones son democráticas o que, al menos, sabemos cómo se crean y desarrollan instituciones democráticas en el marco del Estado nacional. ¿Qué pasa entonces cuando hablamos de instituciones más allá de las naciones, como la Unión Europea, o de las instituciones propiamente internacionales? En esos ámbitos, ¿es posible y deseable que las decisiones se tomen democráticamente o estamos obligados a rendirnos a la imposibilidad de semejante tarea? Y sobre todo, ¿qué pasa cuando aumenta la importancia de las decisiones que se adoptan en esos ámbitos que están más allá del Estado nacional?

Tenemos aquí un problema, tal vez el más grave al que se enfrenta actualmente la organización política de la humanidad. La globalización está despolitizada, esto es, discurre sin dirección o con una dirección no democrática, impulsada por procesos ingobernables o con autoridades no justificadas. Numerosas materias de decisión se están desacoplando del espacio de la responsabilidad estatal y democrática, lo que plantea dificultades de legitimidad y aceptación. Cada vez hay más políticas intrusivas que la opinión pública tiene dificultades para entender y aceptar (desde las intervenciones militares derivadas de la responsabilidad de proteger a las poblaciones hasta el control sobre las economías de otros países con los que se comparte un destino común). ¿Cómo se justifican democráticamente las presiones de los mercados especulativos, las prohibiciones para que ciertos países desarrollen determinados armamentos o las exigencias europeas de austeridad presupuestaria? ¿Quién tiene derecho a decir a Grecia, a Siria o a Irán lo que tienen que hacer?

El problema se agrava a medida que adquieren una creciente importancia instituciones que corresponden escasamente a nuestros criterios de legitimación democrática. Las instituciones internacionales resultan fundamentales para la solución de

ciertos problemas políticos pero son estructuralmente no democráticas si aplicamos los criterios por los que medimos la calidad democrática de un Estado nacional. Este conjunto de circunstancias despierta de entrada una lógica insatisfacción, como se comprueba en el alto índice de desafección hacia la política, las protestas locales y globales, una desesperanza en relación con la capacidad de esta para ejercer sus autorizadas capacidades de gobierno en las actuales circunstancias y, más concretamente, una falta de identificación respecto de las instituciones internacionales y la Unión Europea, que son especialmente vulnerables frente al populismo.

Ahora bien, prueba de que los insatisfechos no siempre tienen razón es el hecho de que algunas propuestas de solución sean todavía más insatisfactorias que los problemas detectados. Las protestas apuntan en la dirección correcta –transparencia, participación, control democrático– pero se equivocan cuando no aciertan a imaginar otra forma de legitimidad que pueda valer para espacios y decisiones que ya no están en el ámbito del Estado nacional y es muy improbable que regresen a ese terreno conocido. En el origen del fallido Tratado Constitucional para Europa había precisamente un deseo de acabar con los «consensos permisivos» y reactivar una politización que solo podía provenir de la aprobación ciudadana explícita.

Estando así las cosas, a nadie puede sorprenderle que se debilite la identificación con el proceso de integración europea, al que se acusa de incumplir las exigencias democráticas que, por lo visto, satisfacen perfectamente sus Estados Miembros. A derecha e izquierda hay un movimiento general de retorno al espacio seguro, sea en clave de identidad nacional o de protección social. Según la sensibilidad ideológica que se tenga, a uno le preocupará más una cosa u otra, pero en cualquier caso parece imponerse un retorno de las viejas referencias y un rechazo general hacia cualquier forma de experimentación política.

Este movimiento de regresión hacia lo conocido cristalizó en la sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Lisboa en 2009, cuando tomaba la democracia nacional como modelo para valorar la legitimidad de la Unión Europea, como si no apreciara la novedad institucional que la Unión representa. Exigía el control democrático del poder sin tomar en cuenta la otra cara de la moneda: la realización y salvaguarda de la democracia requieren hoy instituciones capaces de actuar más allá del Estado nacional. Y el Tribunal lo hacía además reclamando un control de las instancias europeas por organismos alemanes que, si fuera ejercido también por otros Estados Miembros, bloquearía las decisiones a escala europea.

Desde una posición inequívocamente federal pero con unos efectos que justifican el retorno al ámbito nacional, Jürgen Habermas escribió un artículo que publicaron los principales periódicos europeos en octubre de 2011 en el que acuñaba el término «Europa posdemocrática» para referirse a la actual situación de la Unión, monopolizada a su juicio por las élites y los imperativos de los mercados sin legitimación democrática (Habermas, 2011). La proliferación de gobiernos «técnicos» o de

políticas que se justifican por criterios de técnica contable más que por aceptación democrática explícita parecía corroborar dicha acusación. El esquema de Habermas es muy socorrido: élites opacas contra pueblos demócratas, sistema contra mundo de la vida. Como si los ciudadanos supiéramos perfectamente lo que debe hacerse y de qué modo, mientras que nuestros políticos ni saben ni pueden.

¿Tiene este dilema una solución que no sea ni cínica ni populista? ¿Hay alguna vía intermedia entre la tecnocracia y la demagogia? Robert Dahl sintetizaba el dilema fundamental de la política en la era de la globalización como la contradicción entre efectividad del sistema y participación ciudadana (Dahl, 1994). Se refería con ello a los dos tipos fundamentales de legitimación sobre los que se asientan nuestras instituciones y prácticas políticas: a la legitimidad que procede del soporte popular o aceptación de sus decisiones en virtud de los procedimientos democráticos (*input legitimacy*) y a la legitimidad que se adquiere por la capacidad de asegurar los bienes públicos y resolver los problemas de la globalización económica (*output legitimacy*).

Es cierto que las justificaciones puramente funcionales, apolíticas de las instituciones internacionales y de la Unión Europea son insuficientes (Zürn y Ecker-Ehrhardt, 2012). No es aceptable que unas élites de unos pocos países, excluyendo a las opiniones públicas nacionales y globales, condicionen las políticas nacionales de otros países. Ahora bien, la incidencia de las decisiones políticas internacionales en los espacios domésticos no es siempre una intromisión injusta, sino una realidad cada vez más presente que requiere de legitimación. Ocurre algo parecido con la extensión de criterios técnicos en la política actual e incluso de gobiernos *tecnócratas*. La competencia técnica es un elemento esencial de la buena política, y su descuido suele activar un llamamiento desesperado a la eficiencia como única tabla de salvación. Seguramente este tipo de situaciones solo son justificables en circunstancias excepcionales y de manera provisional.

En cualquier caso, nuestro ideal de democracia sería completamente irreal si lo pensáramos como un plebiscito permanente, sin ninguna dimensión de delegación, sin intervenciones de *otros*. Si la democracia no pudiera ser más que popular y cercana, si fuera impensable más allá de los espacios y en los asuntos para los que la autodeterminación es posible y deseable, entonces ya podríamos despedirnos de aventuras más allá del Estado nacional y regresar –si esto fuera posible– a sociedades más simples y en espacios delimitados. Paradójicamente este abandono no contribuiría a que los problemas globales fueran resueltos con mejores criterios democráticos, sino a que, simplemente, quedaran abandonados a su suerte, que es lo menos democrático que existe.

Así pues, en la era de la política más allá de los límites nacionales, de las interdependencias y las redes, la legitimación funcional está llamada a adquirir una mayor importancia en relación con la representación territorial. Para que esta

afirmación no suponga un abandono de los principios que rigen nuestras sociedades democráticas, el acento sobre la funcionalidad exige una diferenciación de ámbitos, porque no puede tener el mismo peso en asuntos inmediatos que respecto de problemas globales; en el registro temporal de la urgencia que en las disposiciones constitucionales. Forma parte de nuestra condición política la presencia de principios en disputa, no fácilmente compatibles, pero que hay que saber orquestar adecuadamente en función del problema del que se trate y de las circunstancias que lo condicionen.

Pensemos en el ejemplo de la crisis que atraviesan actualmente las economías europeas. Creo que va a haber un suplemento de legitimidad funcional al proyecto europeo si nuestros dirigentes consiguen un acuerdo que permita salvar a Europa de la actual crisis del euro. Tal vez estemos ante un problema formalmente similar al que se enfrentaba la comunidad internacional en el conflicto yugoslavo en los años noventa: con un sistema de toma de decisiones obsoleto para resolver un problema urgente y con una soberanía democrática que es una disculpa similar al argumento de respeto a la soberanía que dificultaron dar una salida a aquel conflicto. El sistema político tiene que responder a la expectativa de que vivimos en «sociedades que resuelven problemas» (Scharpf, 1997).

Tal y como están las cosas, no podemos avanzar en la necesaria federalización europea confiando en el sostén de unas poblaciones a las que no resulta inteligible la construcción europea, que han sido bombardeadas durante años con discursos proteccionistas y a las que ahora se alimenta con una imagen de Europa como un agente disciplinador al servicio de los mercados, sin recordar las responsabilidades que compartimos y las ventajas mutuas de las que somos beneficiarios. Nos resulta intelectual y políticamente muy cómoda la apelación al pueblo soberano o el recurso a la crítica de nuestros dirigentes. Le hace a uno sentirse moralmente intachable en compañía de la inocente multitud. Alguien debería recordarnos, no obstante, que no habría líderes populistas si no hubiera pueblos populistas.

Es poco realista pensar en transponer las categorías de la democracia en la nación-Estado a procesos como la Unión Europea y, más aún, a la gobernanza global. David Held propone que si queremos hablar de democratización global tendríamos que ser menos estrictos en los criterios de democraticidad que solemos exigir cuando hablamos de estados democráticos. Lo razonable es entender que en los procesos globales «hay poco lugar para la democracia pero mucho espacio para la legitimidad» (Willke, 2007: 127). Desde esta perspectiva y con todos estos matices, deberíamos revisar el lugar común de que la democracia solo es realizable en el marco del Estado nacional. La idea de Schumpeter (1942) de que el éxito de una democracia depende de que el ámbito de decisión política no se extienda mucho se apoya en una vieja experiencia, pero parece invitarnos a abandonar los actuales procesos globales a una lógica opuesta a cualquier idea de gobierno justo.

En el fondo, el problema no es si en los ámbitos globales puede o no haber una democracia similar a la que se configura en los estados nacionales, sino cómo superar la incongruencia entre los espacios sociales y los espacios políticos. Lo fundamental es que haya gobierno o gobernanza legítimos y no tanto que puedan o no extenderse globalmente los requisitos democráticos que solo valen, estrictamente hablando, para los espacios delimitados. En este sentido, las instituciones internacionales (también la Unión Europea, que no es propiamente una organización internacional sino algo más intenso) posibilitan que la política recupere capacidad de actuación frente a los procesos económicos desnacionalizados.

Es un error considerar que el fortalecimiento de la Unión Europea y de las instituciones internacionales supone necesariamente una amenaza frente a la democracia. De lo que se trata es de entender el equilibrio entre los niveles nacionales, europeos e internacionales como un desafío para extender la democracia a procesos inéditos. Las interdependencias económicas y sociales (muy especialmente en Europa) hacen que las decisiones de unos tengan efectos sobre otros de manera que la mutualización de los riesgos e incluso la intervención de otros debería ser entendida en el contexto de la propia responsabilidad democrática. La soberanía, que en su momento fue un medio de configuración de sociedades democráticas, actualmente solo transformada y compartida sirve para encontrar ámbitos de decisión que aúnen eficacia y legitimidad democrática. En un mundo interdependiente hemos de pasar de una soberanía como control a una soberanía como responsabilidad (Deng; Rothchild; Zartman, 1996). Desde esta perspectiva cabe legitimar la intervención en espacios que la soberanía quiere exclusivos. Con todas las garantías que sean necesarias, el mismo argumento que se ha desarrollado frente a la violencia, debe avanzar también cuando se trata de riesgos económicos que pueden tener consecuencias catastróficas sobre las personas.

¿Cómo conseguir superar estos déficits cuando las decisiones democráticas tienen lugar en el seno de comunidades políticas que se basan en la confianza y la solidaridad mientras que no existe una comunidad política transnacional?

Frente a quienes, desde una dimensión más bien estática, consideran que el problema no es tanto la ausencia de *kratos* como de *demos* a escala global, tenemos la experiencia de que las relaciones internacionales pueden ir creando elementos de un *demos* transnacional, como resultado de la dinámica propia de las instituciones internacionales o las transacciones intensas, en términos de solidaridad, confianza, construcción de memorias compartidas (Zürn y Waiter-Drop, 2011). Así lo pone de manifiesto, por ejemplo, la reciente historia europea. Las instituciones internacionales han pasado, aunque todavía de manera débil, de una mera agregación de intereses a comunidades con destinos cada vez más compartidos. Por ejemplo, se ha suavizado la exigencia de unanimidad hacia decisiones mayoritarias en instituciones como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial; hay muchos elementos

deliberativos de soberanía compartida en la Unión Europea, por supuesto, pero también en la Corte Penal Internacional, la Organización Mundial del Comercio e incluso, en cierta medida, en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Es indudable que existe un conflicto entre los principios normativos de la democracia y la efectividad de la política para resolver algunos problemas colectivos de singular envergadura. Pero las instituciones internacionales son parte de la solución, por difícil que esta sea, y no parte del problema. No todas las obligaciones que hemos ido asignando al Estado pueden actualmente llevarse a cabo en su seno y con los instrumentos de la soberanía estatal; cuanto antes lo reconozcamos, antes nos pondremos a pensar y trabajar en una nueva configuración política donde haya un equilibrio entre democracia, legitimidad y funcionalidad.

Humanismo transnacional

Las intervenciones militares de la comunidad internacional, muy dispares, desde Iraq hasta Libia, han generado un intenso debate. No les falta razón a quienes subrayan la contradicción de determinadas operaciones, su carácter selectivo según el interés de las grandes potencias. Es cierto que intervenir sobre otros en nombre de grandes principios es una de las prácticas más arbitrarias de la historia. El juego del poder otorga a los estados más fuertes el derecho a decidir acerca de la soberanía de los demás. Nuestras relaciones internacionales están formadas a partir del cinismo y el interés, lo que a estas alturas no debería sorprendernos.

Pero conviene no olvidar de donde surge el deber de tales intervenciones. Por un lado, la realidad de nuestra interdependencia nos ha situado frente a nuevas responsabilidades; por el otro, desde Rwanda o Srebrenica sabemos que el tratamiento estrictamente humanitario de las crisis y las catástrofes no tiene ninguna eficacia, cuando están por medio crueles masacres y la represión brutal de los derechos humanos más elementales. Esta experiencia ha hecho que el discurso humanitario haya salido de la lógica de la neutralidad para entrar en la lógica de la responsabilidad.

Mientras que los derechos humanos han servido para construir la soberanía de los estados, hoy la condicionan y cuestionan. Varios siglos de construcción del Estado de derecho y la democracia han conseguido desdivinizar la soberanía interna de los estados; ahora se trata de relativizar sus intereses en materia de política exterior (Badie, 2002). Si en otros momentos de la historia los derechos humanos relativizaron la política interior de los estados, actualmente apuntan a las relaciones internacionales: el gran desafío de los derechos humanos es hoy el descubrimiento de la humanidad más allá de la nación. Y es que la construcción del Estado no ha venido acompañada de un orden internacional conforme al derecho, como si la seguridad

interna fuera incompatible con las normas que procedieran del exterior. Tomar la soberanía en serio suponía liberarse de toda obligación normativa anterior o foránea; la acción internacional vendría a ser un puro equilibrio de fuerzas ya que cada uno sería dueño absoluto de sus actos en su propio territorio. Es este carácter absoluto de la soberanía el que es cuestionado cuando se formulan deberes de intervención frente a quienes vulneran ciertos valores fundamentales. Poco a poco la humanidad se impone como un referente de la política internacional haciendo retroceder a la idea de la soberanía nacional o los intereses correspondientes.

Vivimos en un momento de ruptura en el orden internacional: se han acabado las historias de la bipolaridad, el enfrentamiento ideológico y las potencias militares rivales, pero también el final de un mundo entendido como la yuxtaposición de estados nacionales dedicados a competir entre ellos o a coexistir en la recíproca indiferencia. La globalización ha hecho de la interdependencia un principio activo del juego internacional que cuestiona directamente la idea misma de soberanía.

La soberanía está cuestionada, en primer lugar, por su ineficacia en un contexto de densa interdependencia. La soberanía se ve desbordada por la irrupción de nuevos problemas que no pueden ser afrontados en solitario: la ecología, la complejidad creciente del desarrollo, los contrastes suscitados por la globalización, la promoción de bienes comunes como la paz, la salud, la alimentación o los derechos humanos. Cada vez son menos los asuntos gestionables en el espacio estricto del Estado soberano y autosuficiente. De manera que las lógicas agregativas tienden casi inevitablemente a atrapar a los estados, por necesidad, conformidad o presión. Responsables activos o pasivos, voluntariamente u obligados, convencidos o escépticos, solos o en unión con otros, los estados terminan por jugar el juego de la interdependencia y obligándose frente a los bienes comunes. De este modo, a la idea de soberanía se opone la de responsabilidad. Los estados son cada vez más responsables del orden mundial. A una responsabilidad contractual frente a sus ciudadanos, se añade ahora una responsabilidad que los compromete con el exterior respecto de bienes como el medio ambiente, la paz o el desarrollo.

En su forma tradicional, la soberanía evoca una seriedad que debe, por definición, elevarse por encima de los equívocos, las dudas y los malentendidos: es un poder último del que deriva toda autoridad, el argumento definitivo que se opone a las pretensiones o la crítica del otro, la pieza maestra de la ideología que autoriza a todo Estado a devenir el actor exclusivo de la escena internacional oficial, un poder centralizado que se ejerce como autoridad suprema sobre un territorio sin tener que dar cuenta a otros.

Aunque haya sido desenmascarada, considerada una ficción ambigua, contradictoria o inadaptada, la soberanía no ha sido abolida. Sigue siendo, por supuesto, un valor movilizador y un argumento de autoridad. Lo que ya no puede es erigirse como algo absoluto; es un principio entre otros que la contradicen directamente.

Es probable que no haya existido nunca en su forma absoluta, que siempre haya sido violada en la práctica por otros poderes contradictorios. Ningún poder nada en un espacio vacío sin fuerzas capaces de actuar sobre él, de contradecirle y modificarlo. Actualmente, la normalidad consiste en la limitación de la soberanía; el Estado se ve obligado a actuar en contradicción con el principio que lo fundamenta y aceptando coexistir con actores que escapan a su soberanía. Y es que, en última instancia, el Estado pierde más soberanía que poder. La soberanía es sometida al efecto corrosivo de la interdependencia. Pero el poder permanece, aunque modificado; la capacidad de actuación puede incluso incrementarse con la cooperación que le permite acceder a nuevos recursos y recuperar su función específicamente política.

Además de la realidad de la interdependencia, el otro gran principio limitante de la soberanía es el respeto a los derechos humanos, cuya violación activa el deber de intervenir por parte de la comunidad internacional. En el fondo, ambos principios están entrelazados pues lo que ha precipitado la práctica generalizada de la intervención no es un descubrimiento idealista de los derechos humanos, sino la realidad de nuestra interdependencia. Esta dependencia mutua ha dado lugar a nuevos escenarios de responsabilidad en los que aumentan las demandas de cooperación y de intervención: llamamientos a empresas para que inviertan y creen empleo, a los estados para que cumplan determinadas exigencias presupuestarias que no dañen al conjunto, a las instituciones internacionales para prestar o asistir, a un poder regional o mundial para restablecer la seguridad...

Este es el contexto a partir del cual la ONU formula el principio de la «responsabilidad de proteger», como un deber al que acompaña, bajo determinadas condiciones, el derecho de injerencia. La soberanía fue salvada o congelada por la Guerra Fría. La amenaza exterior implicaba que el poder de los estados permanecía intacto, al precio de los más graves atentados contra los derechos humanos. Los bloques ideológicos creyeron poder ignorar exigencias humanas fundamentales en nombre del principio de la no injerencia, del que no hacían más que un uso puramente retórico ante sus rivales. Pero estas circunstancias han cambiado radicalmente. Una verdadera política internacional de los derechos humanos resulta posible cuando ya no está instrumentalizada por la competencia bipolar. Los derechos humanos de otros son cada vez más un asunto cotidiano de la vida internacional, con independencia de las adscripciones ideológicas, que ya no sirven de excusa para mantener situaciones intolerables.

La vida internacional ya no se resume en una yuxtaposición de soberanías y una confrontación de poderes. Se va configurando poco a poco un humanismo internacional o, mejor, transnacional. Existen ya instituciones capaces de fijar prácticas eficaces; la lenta ascensión del principio de jurisdicción universal, la universalización de los derechos humanos y el reforzamiento de la integración internacional son elementos de buena gobernanza capaces de hacer frente a largo plazo a la diseminación de la violencia.

Hay muchos actores y redes que intervienen para hacer operativa la idea de humanidad, en competencia con los intereses nacionales y modificando el valor y la eficacia de los recursos clásicos del ejercicio del poder. Al mismo tiempo, la referencia a la humanidad ha pasado de ser un discurso privado, propio de las instituciones «sin fronteras», a politizarse en la medida en que los estados se enfrentan a nuevas responsabilidades, para convertirse en principio de vigilancia internacional.

Por supuesto que no podemos hablar todavía de democratización de la vida internacional: aún queda mucho poder estatal arbitrario. No es que la política internacional de los derechos humanos haya sustituido el cinismo por la moral o los gobiernos por las ONG... Aunque siempre y en todas partes se haya evocado a la humanidad, esta referencia tiene en el mundo actual una nueva oportunidad: el humanismo transnacional consiste en poner la exigencia de integración más allá de las ventajas unilaterales o convencer de que estas ventajas son precarias si no están inscritas en un proceso de integración internacional.

Justicia global

Es relativamente fácil saber qué estamos diciendo cuando afirmamos de una persona que es justa o injusta; las cosas se complican cuando esa propiedad la predicamos de sociedades o países, más aún si afirmamos que el mundo es injusto. Esto último, sin embargo, es una afirmación frecuente en nuestras conversaciones cotidianas. Con ella no acusamos a nadie en concreto (o no solo) sino que nos referimos a una situación estructural de injusticia. El mundo no es justo o injusto como puede serlo un Estado o una persona. Apelar a una situación estructural de injusticia quiere decir que estamos hablando de propiedades de la forma del mundo, que no cabe reducir a la injusticia imputable a personas concretas, aunque las injusticias estructurales incluyan necesariamente actuaciones personales injustas.

Para algunos hablar de justicia global es excesivo y prefieren hablar de justicia internacional, lo que presupone que consideran al Estado nacional como el contexto propio de la justicia. Esta primacía ha dominado durante mucho tiempo la reflexión acerca de la justicia. Pero la dinámica de la globalización ha ido erosionando el modelo de unas relaciones internacionales sobre la base de unos estados más o menos independientes. Por ello mismo tampoco pueden entenderse las consecuencias del cambio climático, las patentes de ciertos medicamentos, el saqueo de los bienes naturales, la desregulación de los mercados financieros o el hambre en el mundo como asuntos internos de los estados que se explican, justifican o gestionan en el seno de tales marcos estatales.

Las nuevas realidades están desbordando el planteamiento de la justicia dentro de las naciones. Me refiero al modelo liberal de dos niveles según el cual la definición y provisión de la justicia le compete al Estado, mientras que a la comunidad internacional le correspondería intervenir en los estados soberanos únicamente en el caso de grave violación de los derechos fundamentales. El modelo más sofisticado a este respecto es el de John Rawls (1971 y 1999), que elabora su teoría de la justicia a partir de un escenario de estados autónomos que negocian en conferencias especiales no la justicia global sino la política exterior. Como han ido señalando sus críticos, Rawls ha desarrollado una teoría para un orden del mundo en plena descomposición (Buchanan, 2000); Julius (2006) se pregunta si tiene actualizado el mapamundi y Fraser (1990) lo declara inapropiado para un mundo post-wesfaliano.

Hablar de justicia global –algo más radical que la justicia internacional– tiene sentido en un mundo de interdependencias que establece comunidades más allá del marco estatal. Una de las consecuencias más banales de la globalización es que cada vez estamos más confrontados con problemas que abarcan a la humanidad entera. Muchos problemas nos conciernen independientemente del lugar en el que vivamos: los medios y la inmigración nos acercan el sufrimiento del mundo, el cambio climático y la crisis financiera nos han hecho evidente que vivimos en un mundo. Las decisiones que se adoptan lejos de aquí nos afectan indistintamente. No es exagerado afirmar que en el horizonte de experiencia global se está configurando una verdadera «comunidad de miseria y sufrimiento» (Höffe, 1999: 20).

En este contexto resultan inservibles aquellas teorías de la justicia que parten del principio de que las obligaciones de justicia solo valen para aquellos que viven en una comunidad política o bajo una misma constitución. Dada la dependencia global, los principios de justicia que rigen dentro de las naciones deben aplicarse a escala global (Beitz, 1975). También hay sociedad internacional donde no hay constitución política, cuando hay, por ejemplo, comunicación y comercio que vinculan a los seres humanos de las diversas regiones del mundo más allá de los límites nacionales. Las cuestiones relativas a la justicia no se plantean únicamente en el interior de sistemas jurídicos establecidos. Las exigencias de justicia y el respeto a los derechos humanos también se hacen valer allí donde no existen procedimientos sancionadores. Las obligaciones de justicia surgen en procesos sociales que vinculan a personas; las instituciones políticas son más bien respuestas a estas obligaciones que su punto de partida (Young, 2010: 329). Los deberes de justicia son anteriores a las instituciones que las encauzan.

Las cuestiones de justicia se plantean cada vez más a nivel global, en la medida en que ese nivel constituye una estructura política en la que se deciden las oportunidades vitales de muchos seres humanos y que permite o provoca manifiestas injusticias. Hay injusticias que se refieren a estructuras globales y que requieren actuaciones específicas en ese nivel. Pensemos, por ejemplo, en el hecho de que el

comercio está regulado por una serie de convenciones que tienen efectos negativos y positivos sobre los diversos participantes. Podemos ilustrar esta circunstancia con la idea de «injusticia estructural» mediante la cual Iris Marion Young (2010) se refiere a un complejo proceso en el que participan diversos actores, reglas y prácticas; para ilustrar esta complejidad propone sustituir la metáfora de la cadena por la de estructura, para la cual no puede pensarse una responsabilidad según el principio de causalidad.

La fijación en el marco nacional es incapaz de entender la naturaleza de la pobreza en el mundo y la correspondiente estructura de responsabilidad. Rawls, por ejemplo, veía las causas de la pobreza extrema únicamente en los países pobres, en su mal gobierno o en la ausencia de redistribución en el interior de esas sociedades. Pero, como ha advertido Pogge (1989 y 2001), lo cierto es que el actual orden mundial está configurado basándose en incentivos y regulaciones que contribuyen a tales situaciones de pobreza. La pobreza no se explica únicamente por causas locales sino también por factores que tienen que ver con el orden internacional: proteccionismo que impide la apertura de los mercados a los países en vías de desarrollo, los acuerdos de patentes que impiden la introducción de mecanismos genéricos en esos países, etc. Hay que tener en cuenta, además, que el actual estado de los países pobres es el resultado de un proceso histórico marcado en muchos casos por la esclavitud, el colonialismo y el genocidio. En definitiva, su pobreza y nuestra riqueza se asientan en una historia común.

Entender esta causalidad, compleja pero real, es fundamental para enfocar adecuadamente el debate en torno a la pobreza y las acciones encaminadas a combatirla. Hay que sacar la justicia global del espacio y de la «ayuda humanitaria», donde rige una lógica de donación que disimula responsabilidades de los «estados benevolentes». No estamos ante la obligación positiva de disminuir el sufrimiento mediante la ayuda humanitaria sino en la obligación negativa de justicia que nos exige cambiar el actual orden del mundo de modo que no siga lesionando los derechos humanos.

Referencias bibliográficas

- Badie, Bertrand. *La diplomatie des droits de l'homme*. Paris: Fayard, 2002.
- Beitz, Charles. *Political Theory and International Relations*. Princeton University Press, 1979.
- Buchanan, Allen. «Rawls's Law of Peoples: Rules for a Vanished Westphalian World». *Ethics*, n.º 110 (2000), p. 697-721.
- Dahl, Robert. «A democratic dilemma: System effectiveness versus citizen participation». *Political Science Quarterly*, vol. 109, n.º 1 (1994), p. 23-34.
- Deng, Francis Mading; Rothchild, Donald; Zartman, William. *Sovereignty as responsibility*. Washington: Brookings Institution Press, 1996..
- Fraser, Nancy. *Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy*. Durham: Duke University Press, 1990.
- Habermas. *Zur Verfassung Europas - Ein Essay*. Berlin: Suhrkamp, 2011.
- Höffe, Otfried. *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*. München: Beck, 1999.
- Julius, A. J. «Nagel's Atlas». *Philosophy and Public Affairs*, n.º 34 (2006), p. 176-192.
- Pogge, Thomas W. *Realizing Rawls*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.
– *Global Justice*, Oxford: Blackwell, 2001.
- Rawls, John. *A Theory of Justice*. Cambridge University Press, 1971.
– *Law of Peoples*. Cambridge University Press, 1999.
- Scharpf, Fritz W. «Grenzerfahrung und Grenzüberschreitungen: Demokratie im integrierten Europa», en: Kohler-Koch, Beate (ed.). *Regieren in entgrenzten Räumen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997.
- Schmitter, Philippe. *How to Democratize the European Union... And Why Bother?* Oxford: Rowman & Littlefield, 2000.
- Schumpeter, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper, 1942.
- Willke, Helmut. *Smart Governance. Governing the Global Knowledge Society*. Frankfurt: Campus, 2007.
- Young, Iris Marion. «Verantwortung und globale Gerechtigkeit. Ein Model sozialer Verbundenheit», en: Broszies, Christoph y Hahn, Henning. *Globale Gerechtigkeit. Schlüsseltexte zur Debatte zwischen Partikularismus und Kosmopolitismus*. Frankfurt: Suhrkamp, 2010, p. 329-369.
- Zürn, Michael y Waiter-Drop, Gregor. «Democracy and representation beyond the nation state», en: Alonso, Sonia; Keane, John; Merkel, Wolfgang (eds.). *The future of representative democracy*. Cambridge University Press, 2011, p. 258-281.
- Zürn, Michael y Ecker-Ehrhardt, Matthias. «Die Politisierung internationaler Institutionen». *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft 20-21 (14.05.2007).
– *Die Politisierung der Weltpolitik*, Berlin: Suhrkamp, 2012.