

Globalización y Derecho

SERIE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

NEOCONSTITUCIONALISMO Y SOCIEDAD

Globalización y Derecho

Miguel Carbonell.
Rodolfo Vázquez.
Compiladores



Néstor Arbito Chica
Ministro de Justicia y Derechos Humanos

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Av. Amazonas y Atahualpa
Edif. Anexo al Ex Banco Popular
Telf (593) 2 2464 929
Fax 2 464 914
www.minjusticia-ddhh.gov.ec

Miguel Carbonell.
Rodolfo Vázquez.
Compiladores

Equipo de apoyo:

**Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Subsecretaría de Desarrollo Normativo**

Ramiro Ávila Santamaría
Nicole Pérez Ruales
Carolina Villagómez Páez

ISBN: 978-9978-92-702-1
Derecho de autor: 030750
Imprenta: Centro Especial de Copiados (2906100)

Quito, Ecuador, 2009
1era edición: Abril 2009

Contenido

Presentación	7
<i>Néstor Arbito Chica</i>	
Introducción	
<i>Miguel Carbonell</i>	10
Globalización y derecho: algunas coordenadas para el debate	18
<i>Miguel Carbonell</i>	
El eclipse del Estado	38
<i>Peter Evans</i>	
¿Hay que regular la globalización?	71
<i>David Held</i>	
Interrogantes éticos sobre la globalización	90
<i>Roberto Toscano</i>	
La ideología de la globalización y su realidad	105
<i>Marco Revelli</i>	
¿Siete globalizaciones?	130
<i>Michelangelo Bovero</i>	
Criminalidad y globalización	139
<i>Luigi Ferrajoli</i>	
Globalización y diversas formas de democracia	155
<i>Geoffrey Brennan</i>	

Gobierno flexible para un mundo globalizado	171
<i>Bruno Frey</i>	
Crisis de la globalización y mitos modernos	184
<i>Rodolfo Vázquez</i>	
Globalización e imperio de la ley	
Algunas dudas westfalianas	206
<i>Francisco J. Laporta</i>	
Justicia global y derechos humanos:	
hacia una ética de las prioridades	237
<i>Marisa Iglesias</i>	
Libertad de tránsito y fronteras:	
la gran cuestión del siglo XXI	282
<i>Miguel Carbonell</i>	

Presentación

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha publicado siete libros sobre teoría del derecho profundamente vinculada a los derechos humanos y a la justicia. De hecho, creemos que desde que se toma en serio los derechos humanos, la teoría del derecho no puede ser la misma. El sistema jurídico está lejos de ser completo, coherente y autónomo; y se requiere de personas críticas para resaltar los vacíos normativos, encontrar sus inconsistencias y establecer los vínculos con otras ciencias -particularmente las sociales- para brindar respuestas adecuadas para la sociedad. En la serie Justicia y Derechos Humanos, hemos analizado al derecho desde la Constitución del 2008 (números 1 y 2), a ésta la hemos puesto en el contexto andino (número 3), hemos ofrecido elementos para aplicar los derechos humanos (número 4) y para interpretarlos (número 6), y hemos escrito ensayos relacionados a propuestas normativas que han sido elaboradas desde el Ministerio con la profunda convicción de que las leyes deben ser adecuadas a los derechos humanos (número 5 y 7).

En esta ocasión me honro en presentar el número 8 de la serie, que trata sobre un tema poco discutido en nuestro medio: globalización y derecho. Queremos poner a disposición de la academia, juristas y científicos sociales interesados, las reflexiones de magníficos filósofos y juristas sobre la compleja relación entre el derecho y este fenómeno conocido como globalización.

¿Qué sentido tiene publicar un libro sobre globalización y derecho en Ecuador? En primer lugar, es pertinente porque la Constitución del 2008 declara al Ecuador como un Estado de derechos, que implica, por una parte, afirmar que los derechos de las personas materializan al sistema político y al sistema jurídico, y por otra, que se reconocen otros sistemas jurídicos tanto dentro del país (derecho indígena) como fuera del mismo (sistema andino, interamericano y universal). En segundo lugar, al tener varios sistemas jurídicos que son aplicables, conviene que el jurista o el servidor judicial se familiarice con la doctrina que facilita su

comprensión y su apreciación crítica. En tercer lugar, urge tener conciencia de la influencia y las relaciones que tiene el derecho internacional en la configuración del sistema jurídico nacional. Finalmente, el jurista del mundo de hoy debe poder discernir -como sostiene Boaventura de Sousa Santos- entre el Derecho que controla, que es propio del derecho privado relacionado con la protección exclusiva de la propiedad y el comercio y el derecho que emancipa, que tiene que ver con una visión crítica de los derechos humanos encaminados a la transformación de realidades, como la nuestra, que es profundamente excluyente y discriminatoria.

El derecho que controla y el derecho que emancipa son dos corrientes que se enfrentan y que pretenden imponerse. Lamentablemente, tenemos que reconocer, el derecho que controla es el que tiene predominio en el mundo, no sólo porque es el que más se adecúa al orden económico internacional sino por ser promovidos por las empresas transnacionales y organismos financieros internacionales, que son fuerzas poderosas que someten con facilidad a los Estados de las periferias y a las personas. El derecho que emancipa, en cambio, es el de la resistencia al derecho promovido por el predominio de libertad de comercio y de la protección de la propiedad privada; este derecho es el que se materializa en los derechos humanos, que pretenden funcionalizar al orden internacional, al mercado, a la propiedad y al Estado para respetar y promover la dignidad.

En la presente obra se hacen muchas preguntas y se barajan muchas más respuestas. No hay recetas, no hay fórmulas, no hay remedios claros y no hay respuestas únicas. El lector encontrará una actualización del debate académico sobre la influencia de la globalización en el derecho. Una de las razones que nos ha motivado a publicar esta obra es que tiene como eje de la discusión los derechos humanos y, otra razón, es que tiene un profundo rigor académico. No es ajeno a este libro el rol y hasta la crisis del Estado nación, los riesgos y las oportunidades de la globalización, su realidad y ficciones, la necesidad de un modelo parecido a las democracias constitucionales para el sistema de Naciones Unidas, las distintas formas de entender la globalización, la criminalidad, la democracia, el fenómeno migratorio, la justicia global y el imperio del derecho.

Quiero agradecer a Miguel Carbonell, prestigioso jurista y constitucionalista, y a Rodolfo Vázquez, filósofo e investigador del Derecho,

por su generosidad al permitirnos publicar esta obra en Ecuador. Este es el segundo libro compilado por el profesor Carbonell que tenemos el gran honor de publicar, por lo que reiteramos nuestra profunda gratitud por confiar en las labores de producción y difusión teórica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

El Ministerio no pretende imponer ideas sino debatirlas. Estamos conscientes que el Ecuador necesita un aire teórico fresco que nos saque de concepciones tradicionales y pasivas sobre los derechos. Estamos seguros que el esfuerzo que realizamos con nuestras publicaciones no agotan el debate ni solucionan por completo las necesidades sociales, pero nos impulsa siempre la esperanza de que las ideas sumadas al derecho pueden contribuir a transformar la realidad para mejorar la vida de las personas.

Néstor Arbito Chica
Ministro de Justicia y Derechos Humanos

Introducción

¿Cuáles son los impactos que para los ordenamientos jurídicos tienen los actuales procesos de globalización que afectan una parte importante de aspectos de nuestras vidas cotidianas?, ¿cómo va a ser, suponiendo que siga siendo algo, el Estado-nación dentro del que van a convivir las personas en los próximos años?, ¿tienen algo que ver los derechos fundamentales con la globalización?, ¿la globalización es buena o mala para los derechos, para el federalismo, para la democracia, para la división y el control de los poderes?, ¿qué papel corresponde jugar a la teoría jurídica dentro de los desarrollos, al parecer omnipresentes y omnipotentes, de la globalización?

Estas son algunas de las preguntas a partir de cuales nos animamos a conjuntar una serie de reflexiones que, a la postre, dieron lugar al libro que tiene ahora entre sus manos el lector. La preocupación central, debido sobre todo a nuestras actividades académicas, quizá se enfocaba con mayor intensidad a contestar la última de las preguntas formuladas: la que se refiere al papel de la teoría del derecho frente a la globalización.

Nos parecía y nos sigue pareciendo extraño –por decirlo de alguna manera– el modesto lugar que hasta el momento han tenido los juristas en la explicación, sistematización y crítica del fenómeno. Y si este es un dato que se observa en muchos países, en América Latina el asunto toma tintes de dramatismo; la ausencia de interés de la doctrina jurídica latinoamericana por la globalización y sus impactos en el ámbito jurídico no sabemos si se debe a la falta de atención genética de esa doctrina por todo lo que suene a actualidad, o simplemente a la incapacidad de la misma por estar un poco al tanto del curso de los tiempos.

Como quiera que sea, lo cierto es que había que empezar a producir reflexiones teóricas que suministraran las bases para llegar a un debate fértil sobre el tema. Uno de esos intentos se presenta ahora en los textos que integran la presente antología.

1. Estado-nación y constitucionalismo en los tiempos de la globalización

El punto de partida de varios de los trabajos que siguen se orienta hacia la reflexión sobre el futuro (y el presente) del Estado-nación como forma de organización política. Hemos querido incluir este tipo de reflexiones, no en todos los casos estrictamente jurídicas, por varios motivos. El primero es porque estamos convencidos de que seguir abordando temas tan complejos como el que nos ocupa con herramientas exclusivamente jurídicas no es la mejor manera de llegar a resultados óptimos. Un segundo motivo tiene que ver ya propiamente con el objeto central de estudio del libro: los sistemas jurídicos tal como los conocemos han nacido y se han desarrollado en buena medida dentro de los Estados-nación que comienzan a surgir al término de la Edad Media. El Estado-nación ha supuesto, en este sentido, no solamente la base territorial sino también el espacio privilegiado –casi único hasta hace muy poco tiempo- del mundo jurídico. No hay duda de que si se afecta su atmósfera natural –el Estado-nación- el sistema jurídico saldrá de una u otra manera afectado, transformado.

Y cualquier observador de la realidad puede darse cuenta de que algo le está pasando al Estado; es ya un lugar común decir que el Estado no es más el monstruo poderoso que describió Hobbes en el Leviathán. Quizá tampoco sea el “ogro filantrópico” del que hablaba Octavio Paz a finales de los años 70. Sabemos ya lo que no es ni puede volver a ser el Estado, pero tal vez no estemos tan seguros de poder decir lo que sí es y lo que podrá ser en el futuro inmediato.

Lo que parece cierto es que asistimos desde hace un tiempo a una increíble ofensiva en contra del Estado. A partir de la llamada “crisis fiscal del Estado” (teorizada en los primeros años 70 por autores como James O’Connor), las teorías neoconservadoras han ido tomando auge hasta llegar a lo que tenemos en la actualidad: un Estado enfrentado a procesos a los que ya no puede dominar y que de forma sostenida va perdiendo poder tanto hacia arriba (tratados de libre comercio, uniones monetarias y políticas, transferencia de competencias a instancias supranacionales, subordinación de facto a empresas transnacionales, embates de los especuladores financieros mundiales, etcétera), como hacia abajo

Y por debajo del Estado están las comunidades, las tribus, las localidades, los cultos y las bandas”¹.

Sin embargo, la puesta en práctica de las teorías conservadoras del “Estado mínimo” (defendido entre otros por Robert Nozick) a principios de los 80 bajo los gobiernos de Thatcher y Reagan, primero, y bajo las “reglas liberalizadoras” del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial después, han tenido efectos devastadores sobre la población, disparando a niveles hasta antes desconocidos la desigualdad entre las personas. Los datos aportados por varios de los autores que participan en este volumen deben suponer una severa llamada de atención respecto del rumbo que están tomando las cosas.

Son varias las ramas del derecho que están llamadas a participar en este debate contemporáneo. Una de ellas es el derecho constitucional, como es obvio. El constitucionalismo se debe sentir aludido y participar en este debate por muchas y variadas razones. Una de ella, quizá la principal, es que el constitucionalismo nunca ha sido una ideología neutral, sino que desde su surgimiento histórico ha estado vinculado a una serie de valores, entre los que se encuentra de manera sobresaliente la igualdad. No una igualdad simplemente formal, a la que basta con tenerla decorativamente instalada en los textos de las cartas constitucionales. No: la igualdad que demanda el constitucionalismo contemporáneo es una igualdad sustancial, una igualdad que posibilite en términos reales el ejercicio de las libertades y derechos de todos los seres humanos.²

Por ello, el constitucionalismo tiene mucho que decir frente a los procesos de pauperización que está sufriendo mucha gente alrededor del mundo. Lo tiene que decir, por ejemplo, frente al neoabsolutismo de los mercados financieros que componen en buena medida lo que se ha llamado el “anarco-capitalismo global” y que han hecho de la falta de reglas una especie de

¹ *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. II (El poder de la identidad), México, Siglo XXI, 1999, p. 334.

² La dimensión “sustancial” del constitucionalismo en general y de los derechos en particular ha sido destacada por Ferrajoli, Luigi, “Derechos fundamentales”, trad. de Perfecto Andrés, en Ferrajoli, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.

nueva grund-norm de las relaciones económicas e industriales globales?³

Por otro lado, parece indiscutible que el Estado no nada más es el espacio en el que se ha desarrollado el constitucionalismo: es también el que ha permitido el florecimiento de la democracia, lo cual quiere decir que si el Estado cambia, la democracia también se verá afectada; por lo menos tendrá que cambiar con respecto a lo que conocemos en la actualidad. De hecho, ha cambiado ya si nos atenemos a los análisis más recientes.

Quizá uno de los retos a los que se tiene que enfrentar la democracia de los tiempos de la globalización es hacerse ella misma también global, en un doble sentido. En primer término la democracia debe acabar de instalarse en todos y cada uno de los países como forma de organización de la convivencia de naciones y comunidades; a pesar de los notables avances que se observan en el último tercio del siglo XX -las olas de democratización que describe Samuel Huntington-, la tarea todavía se encuentra lejos de ser completada.

Por otro lado, la democracia debe ser capaz de tomar alcances supranacionales, superando las fronteras para pasar de los ámbitos restringidos del Estado a los más amplios de las organizaciones internacionales. En este último sentido, hay varias propuestas para democratizar el funcionamiento de la ONU y de las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, OMC, FMI, etcétera); si la democracia es también participación, debemos imaginar una institucionalidad global que permita contar con los ciudadanos y tomar en cuenta sus preferencias y opiniones. Hoy en día se tiene la percepción de que las instituciones internacionales tienen poco que ver con la vida cotidiana o con las expresiones políticas de la gente, cuando lo cierto es todo lo contrario. Una buena parte de las políticas públicas que afectan las actividades cotidianas de la gente se instrumentan a partir de decisiones tomadas en sedes no nacionales; además de que, como es evidente, las instituciones internacionales se mantienen con dinero proveniente de los impuestos que todos

³ Ferrajoli, Luigi, "Quali sono i diritti fondamentali?" en Vitale, Ermmano (ed.), *Diritti umani e diritti delle minoranze*, Turin, Rosenberg&Sellier, 2000, p. 121. Boaventura de Sousa Santos habla, refiriéndose a estos mercados especulativos, de un verdadero "fascismo financiero", que integra "una de las zonas más salvajes del sistema mundial, quizá la más salvaje", *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, Madrid, Sequitur, 1999, p. 26.

pagamos, con lo cual nos instalamos en una versión posmoderna del “taxation without representation”.

Como quiera que sea, lo cierto es que la democracia tendrá cada vez un papel más restringido si no es capaz de adaptarse a los cambios del mundo global. Por eso debe fijarse nuevas metas, aspirando a seguir sirviendo como modo de regulación de la convivencia, tanto nacional como internacional. Particularmente en el ámbito de las relaciones internacionales, por tantos años regidas simplemente por la ley del más fuerte, la democracia tiene un reto de enormes dimensiones.

En cualquier caso, la creación de un espacio internacional democratizado y la regulación de los procesos globalizadores supondrá negar el hoy todavía vigente análisis que presenta el escenario mundial con dos alternativas: o el MacMundo –como símbolo de la exportación de fórmulas culturales de una sola región al resto de los países-, o la Jihad -como simplificación ilustrativa de la tendencia al encierro sobre las propias tradiciones y del mantenimiento de las identidades culturales locales-⁴.

2. El Estado que queremos

No se trata, desde luego, de resucitar al viejo Estado centralista, hipertrofiado y que servía más para el enriquecimiento de los gobernantes que para el servicio de los ciudadanos (como, por lo demás, sigue sucediendo en no pocos países en vías de desarrollo, incluido México, por supuesto). Se trata más bien de tener un Estado que tenga el peso suficiente para atender las necesidades de la gente y que pueda constituir una instancia de defensa y promoción del interés general, que es un interés que nunca ha defendido ni defenderá –entre otras cosas porque no es su función- el mercado con su lógica de la oferta y de la demanda, y de las ganancias inmediatas.

Queremos un Estado que pueda tutelar eficazmente los derechos fundamentales, pero no solamente el derecho de propiedad (industrial e intelectual), como lo presentan los defensores del Estado mínimo. Un

⁴ *Jihad vs. McWorld* es, justamente, el ingenioso título de un conocido libro de Benjamin Barber: *Jihad vs. McWorld. How globalism and tribalism are reshaping the world*, Ballantine Books, Nueva York, 1996.

Estado que tenga la capacidad de promocionar la igualdad y que disponga de medios económicos para integrar a los menos favorecidos, a las minorías étnicas, a los ancianos, que favorezca la inserción laboral de la mujer y sepa ofrecer educación pública de calidad; que pueda construir caminos y puentes, pero que ofrezca simultáneamente un buen servicio de administración de justicia; un Estado no sobrerregulador, pero que entienda claramente que no todo puede ser dejado a la lógica del mercado y que, en consecuencia, defina claramente las fronteras de los intereses públicos y de los privados; un Estado que sepa castigar a los delincuentes –incluyendo a los que delinquen amparados en los propios poderes públicos–, pero que les ayude a reinsertarse en una sociedad altamente exigente y discriminatoria; un Estado que promueva el desarrollo nacional, pero que le pueda exigir a las empresas un escrupuloso cumplimiento de las normas laborales y ecológicas, es decir, que respeten a los trabajadores y que no destruyan el ambiente. En suma, lo que se requiere es un *Estado eficiente* que pueda realizar en los hechos una *democracia sustentable*.⁵

¿Es mucho pedir? No lo creemos. Al menos no nos parece imposible si nos detenemos a pensar en la serie de instrumentos técnicos que el desarrollo científico ha puesto a nuestro alcance y que han permitido avances inéditos en una parte nada desdeñable de nuestras actividades más cotidianas .

3. Globalización y guerra

Del mismo modo en que hoy en día se puede viajar entre Nueva York y París en bastante menos tiempo de lo que dura una jornada laboral, también las amenazas a los derechos fundamentales y a la dignidad humana han tomado velocidades inéditas. Por desgracia, el fenómeno de la guerra sigue siendo una realidad en varios puntos del planeta.⁶

La guerra es, por definición, la negación misma del derecho en general y de los derechos humanos en particular. Suena por ello a mala

⁵ Przeworski, Adam, Di Tella, Torcuato, Maravall, José Ma. y otros, *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós, 1998.

⁶ Un estudio breve, aunque muy completo, sobre el tema de la guerra es el de Bonanate, Luigi, *La guerra*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

broma cuando se nos habla de “guerra humanitaria”?

La guerra de los tiempos de la globalización no se ha producido, sin embargo, en forma de “choque de civilizaciones” como predijo hace unos años Samuel Huntington, sino que ha tenido lugar sobre todo al interior de los Estados. Los Estados que siguen siendo escenario de limpiezas étnicas, persecuciones masivas, guerras fratricidas, disputas por territorios “sagrados”, etcétera.

De la misma forma que hay guerras abiertas, declaradas, hay también guerras de baja intensidad. Guerras soterradas que cada día se van cobrando una víctima aquí y otra acullá, pero que terminan devastando la convivencia civil al interior de una comunidad.

Enfrentamientos que a veces se quieren justificar como venganzas entre grupos rivales, como resultado de la persecución de delincuentes comunes, y que sin embargo suponen grados de terror y violencia análogos a los que se viven en las grandes conflagraciones. Son reflejo, también, de la falta de capacidad regulativa del Estado y de la mella que en su interior ha hecho la corrupción.

En este contexto, las sociedades actuales, que han potenciado hasta niveles desconocidos la exclusión de buena parte de sus miembros, cuentan en su interior con verdaderas “zonas salvajes”, de las que los “no-excluidos” buscan protegerse a través de urbanizaciones privadas, calles cerradas, circuitos de videovigilancia, alarmas, escoltas y policías personales, etc. Estamos en presencia de un verdadero *apartheid social*⁸, que en muchos casos tiene la gravedad e intensidad de una verdadera guerra.

Uno de los resultados más obvios de la globalización se ha producido en el campo de la criminalidad; las industrias del delito también se han beneficiado de las tecnologías que han hecho posible el acortamiento de los tiempos y las distancias entre los diferentes puntos del planeta⁹. Las mafias internacionales de narcotraficantes, ladrones de coches,

⁷ A propósito de la intervención internacional en Kosovo; sobre el tema vale la pena revisar el debate compilado en el libro *L'ultima crociata? Ragioni e torto di una guerra giusta*, Roma, Reset, 1999, con intervenciones de Beck, Bobbio, Cassese, Ferrajoli, Habermas, Hobsbawm, Morin, Walzer y Zolo, entre otros.

⁸ Tomamos el término de Sousa Santos, *Reinventar la democracia*, obra citada, p. 22.

⁹ Ver, entre otros, los datos ofrecidos por Castell, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. III, (Fin de milenio), México, Siglo XXI, 1999, capítulo 3. En internet se puede consultar, por ejemplo, las estadísticas y enlaces contenidos en www.uncjin.org/statistics

traficantes de armas, de niños, de mujeres, de órganos, de animales en peligro de extinción, etcétera, son una realidad a la que se deben enfrentar las depauperadas policías de los Estados-nación; nuestros ministerios públicos y nuestros jueces deben perseguir delitos que ni siquiera acaban de entender en toda su complejidad (por ejemplo, una trama internacional de lavado de dinero) y para lo cual no existen reglas claras ni el ordenamiento nacional ni en el internacional. Son pequeños Davids de la legalidad frente a potentes Goliats que los desafían con mayores recursos, con mejor armamento, con una velocidad de movimiento que no tienen aquellos.

4. A modo de conclusión

Las anteriores reflexiones no tienen otra finalidad más que la introducir al lector en la riqueza de temas que podrá encontrar desarrollados a lo largo de las páginas que siguen. Se trata de una temática que, por su amplitud, toca una gama casi inabarcable de tópicos. En los textos aquí reunidos se podrá encontrar el análisis solamente de una parte de dicha temática. Lo importante, en este momento, es empezar a generar puntos de reflexión que utilicen una perspectiva jurídica. La globalización también tiene un componente jurídico, por lo cual los juristas no pueden permanecer al margen de su desarrollo.

Este libro se empezó a forjar a partir de la magnífica atmósfera que se ha ido formando alrededor de la revista *Isonomía*. Varios de los textos que siguen fueron publicados en sus páginas. Otros han sido escritos por autores que, de alguna u otra forma, se encuentran vinculados a la revista y que también han publicado en ella.

Nuestras respectivas carreras académicas han sido en gran medida facilitadas por las instituciones en las que actualmente trabajamos y las que les agradecemos los apoyos prestados: el ITAM y la UNAM, modelos pese a todo del buen hacer académico, tanto público como privado. Agradecemos al destacado constitucionalista ecuatoriano Ramiro Ávila Santamaría por su apoyo para la publicación de esta obra en Ecuador y hacemos votos para que su aparición mantenga viva la relación académica entre los países del sub-continente, a efecto de que la globalización sirva también para transportar ideas jurídicas comprometidas con la democracia y los derechos fundamentales.

Miguel Carbonell

Globalización y derecho: algunas coordenadas para el debate

Miguel Carbonell

La globalización parece ser un concepto que llegó para quedarse. No hay reunión de políticos o de académicos en donde al menos uno de los participantes no haga referencia a los “desafíos” o a los “retos” que supone la globalización. Lo que sucede, sin embargo, es que a dicha omnipresencia no le sigue la correspondiente omnicomprensión; es decir, con frecuencia se habla de la globalización sin saber exactamente a qué se está haciendo referencia .

Desde luego,¹ intentar definir un proceso sumamente complejo como el que nos ocupa es una tarea que, con seguridad, no puede ser abordada en forma individual. Sin embargo, creo que es posible ir fijando algunos puntos que nos puedan ayudar a entender mejor qué es y cómo se manifiesta la globalización, así como a cuestionar algunos de sus principales efectos. Ese es el objeto de las tesis o ideas que siguen.

¹ Ha sido Zygmunt Bauman quien ha llamado la atención sobre el uso poco meditado del término globalización; de acuerdo con este autor, “La globalización está en boca de todos; la palabra de moda se transforma rápidamente en un fetiche, un conjuro mágico, una llave destinada a abrir las puertas a todos los misterios presentes y futuros. Algunos consideran que la globalización es indispensable para la felicidad; otros, que es la causa de la infelicidad. Todos entienden que es el destino ineluctable del mundo, un proceso irreversible que afecta de la misma manera y en idéntica medida a la totalidad de las personas.

“Las palabras de moda tienden a sufrir la misma suerte: a medida que pretenden dar transparencia a más y más procesos, ellas mismas se vuelven opacas; a medida que excluyen y reemplazan verdades ortodoxas, se van transformando en cánones que no admiten disputa. Las prácticas humanas que el concepto original intentaba aprehender se pierden de vista, y al expresar ‘certemente’ los ‘hechos concretos’ del ‘mundo real’, el término se declara inmune a todo cuestionamiento. ‘Globalización’ no es la excepción a la regla”, La globalización. Consecuencias humanas, México, FCE, 1999, p. 7.

1. La globalización, en singular, no existe. Se simplifica para abreviar, pero a poco que se repare, cualquiera se dará cuenta que, en realidad, no hay una sino varias globalizaciones, cada una de las cuales obedece a su propia lógica y a sus propios ritmos.

Hay, por ejemplo, un proceso de globalización de las comunicaciones, auspiciado por el desarrollo de las tecnologías satelitales y por la difusión masiva del internet². Hay también una globalización financiera, producto de la interconexión de los mercados bursátiles en todo el mundo y de los alcances planetarios que hoy en día tienen los llamados “global-players” (que son fundamentalmente empresas transnacionales y agentes de inversión que operan a escala global)³. Hay, en fin, una globalización cultural, que se manifiesta sobre todo en la adopción de pautas culturales producidas en Estados Unidos y promovidas por todo el planeta; buena parte de los habitantes de la tierra vemos las mismas películas, las mismas series de televisión, nos informamos a través de las mismas agencias, seguimos los eventos deportivos que se llevan a cabo o se financian desde los Estados Unidos, etcétera. Más que de globalización en este último caso podría hablarse de “neocolonización”, pues es solamente una de las partes la que está dominando el escenario cultural⁴.

² Castells, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. I (La Sociedad Red), México, Siglo XXI, 1999.

³ Martin, Hans Peter y Schumann, Harald, *La trampa de la globalización*, Madrid, Taurus, 1998. Para ilustrar con algunas cifras los avances que han tenido tanto el proceso de globalización de las comunicaciones como el que tiene que ver con la creación de mercados financieros interconectados que pueden operar a escala global, basta tener en cuenta lo siguiente: las llamadas internacionales de teléfono que en 1945 costaban 1 dólar, hoy en día cuestan solamente un centavo de ese mismo dólar. En Alemania, las llamadas al exterior pasaron de 127 millones en 1979 a 694 millones en 1989; en los Estados Unidos subieron de 170 millones hasta 835 millones; en Japón pasaron de 10 a 167 millones. La interconexión permanente de los mercados financieros permite que una institución efectúe como media entre tres mil y cuatro mil operaciones cambiarias en un día normal, cifra que aumenta hasta en un 50% en los días más intensos. Las cotizaciones de divisas, en parte como consecuencia simplemente de ese incesante intercambio, pueden alterarse unas veinte veces en sesenta segundos en el caso de las principales monedas, llegando a modificarse hasta 18.000 veces en un solo día. En días muy activos un solo corredor de bolsa o de divisas (un dealer) suele concluir una operación de entre 200 y 500 millones de dólares entre cada dos y cada cuatro minutos. Todos estos datos están tomados de Faria, José Eduardo, *El derecho en la economía globalizada*, Madrid, Trotta, 2001, p. 55, nota 2, que a su vez se apoya en datos del GATT.

⁴ García Canclini, Néstor, *La globalización imaginada*, México, Paidós, 1999.

Los impactos de las globalizaciones han sido distintos según los campos en los que han incidido y han cambiado también según los países a los que han afectado. Así por ejemplo, la globalización de los mercados financieros se ha dejado sentir menos en África que en Europa o en América del Norte, por la sencilla razón de que las posibilidades de inversión especulativa que tiene todo ese continente son considerablemente menores que la que tienen los demás.

Aunque podría pensarse que en el mundo del derecho la globalización se ha limitado a modificar las prácticas de los sectores del ordenamiento jurídico vinculados con el comercio exterior, lo cierto es que ha venido a cambiar a casi todos los ámbitos. Hoy en día ya se está construyendo (con todas las dificultades inherentes) un proceso de globalización del derecho penal. En Europa existe ya un “derecho monetario común” y es probable que en los años siguientes se vaya consolidando un constitucionalismo supra-nacional⁵.

2. Paradójicamente, la globalización genera no solamente prácticas supranacionalizadoras, sino también efectos disgregadores hacia dentro de cada Estado nacional. De esta forma, la era de las empresas transnacionales como Disney o Microsoft se significa también por ser, a la vez, el tiempo de las minorías⁶.

La lógica segregacionista y la reivindicación de lo local se manifiesta lo mismo en Cataluña que en Kosovo, en Chiapas que en Irlanda del Norte. Luego de la caída del Muro de Berlín, como se ha encargado de recordar Daniel Bell, las energías culturalistas y nacionalistas se han intensificado⁷.

Algunos autores señalan este doble efecto de la globalización (hacia arriba, pero también hacia abajo) y sostienen que sería mejor hablar de

⁵ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (compiladores), *La constitucionalización de Europa*, México, UNAM; 2004 (con trabajos de Ferrajoli, Habermas, Vitale y Bovero).

⁶ Barber, Benjamin, *Jihad vs. McWorld. How globalism and tribalism are reshaping the world*, Nueva York, Ballantine Books, 1996; desde una óptica jurídica, Carbonell, Miguel, “Minorías y derechos: un punto de vista constitucional” en Carbonell, M., Cruz Parceros, J. A. y Vázquez Rodolfo (compiladores), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 3ª edición, México, UNAM, Porrúa, 2004.

⁷ “Las muchas facetas del siglo XX”, *Letras libres*, México, número 10, octubre de 1999.

“globalización”, para dar cuenta de la combinación de energías que señalan tanto hacia una efectiva supranacionalización (que incluye el desvanecimiento de las fronteras políticas o incluso físicas entre los países), como hacia una vuelta al localismo (en forma de desmembración de Estados, de movimientos secesionistas, de mayores demandas de autonomía política de las regiones, de políticas y reivindicaciones multiculturalistas, etcétera)⁸. El científico social Anthony Giddens lo explica con las siguientes palabras: “La globalización es, pues, una serie compleja de procesos, y no uno sólo. Operan, además, de manera contradictoria o antitética. La mayoría de la gente cree que la globalización simplemente ‘traspasa’ poder o influencia de las comunidades locales y países a la arena mundial. Y ésta es, desde luego, una de sus consecuencias. Las naciones pierden algo del poder económico que llegaron a tener. Pero también tiene el efecto contrario. La globalización no sólo presiona hacia arriba, sino también hacia abajo, creando nuevas presiones para la autonomía local. El sociólogo norteamericano Daniel Bell lo describe muy bien cuando dice que la nación se hace no sólo demasiado pequeña para solucionar los grandes problemas, sino también demasiado grande para arreglar los pequeños”⁹.

Para los ordenamientos jurídicos, este movimiento en doble dirección ha supuesto la necesidad de ir construyendo nuevos paradigmas, por ejemplo en lo relativo a los sujetos de los derechos fundamentales (las constituciones han recogido derechos de las minorías o de grupos vulnerables, derechos de las comunidades indígenas y derechos colectivos) o también en lo que se refiere a la organización y funcionamiento de los poderes públicos (mediante la creación de nuevos niveles de gobierno, mediante el reconocimiento de la capacidad jurídica de regulación de asociaciones vecinales, a través de la tutela del llamado “tercer sector”, conformado por las organizaciones “non-profit” y así por el estilo).

⁸ En este sentido, Moreno, Isidoro, “Mundialización, globalización y nacionalismos: la quiebra del modelo de Estado-nación” en Carbonell, M. y Vázquez, R. (compiladores), *Estado constitucional y globalización*, México, UNAM, Porrúa, 2001.

⁹ Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas, Madrid, Taurus, 2000, p. 25.

Más lento ha sido el proceso de configuración jurídica de un orden jurídico supra-nacional, pues parte de la lógica que han impuesto las grandes empresas a los distintos procesos de globalización ha sido la de exigir a los gobiernos la más completa de las libertades para el movimiento de capitales, lo que se ha traducido en una suerte de anarco capitalismo mundial que ha hecho de la falta de reglas su nueva y particular *grundnorm*¹⁰

A falta de una arquitectura institucional que esté a la altura de los problemas complejos que existen en la era de la globalización, algunos Estados que cuentan con el predominio tecnológico y militar han dando rienda suelta a iniciativas unilaterales, poniendo en riesgo la estabilidad, la seguridad y el futuro de buen número de los habitantes del planeta. Sobre esto se abunda en párrafos posteriores. Importa solamente señalar, de momento, que el movimiento doble que se ha generado en los tiempos recientes no ha logrado desplegar todavía un entramado normativo e institucional que sea capaz de poner en claro las reglas para todos los involucrados y que, en ese contexto, una serie importante de fenómenos y problemas nuevos no son objeto, en la actualidad, de regulación completa y eficaz.

3. El punto anterior presta fundamento a la posibilidad de que, asumiéndola como proceso complejo, la globalización se nos rebele no como un fenómeno objetivo del que no cabe escapar bajo ninguna circunstancia, sino como un proceso de ida y vuelta, de desplazamientos sobre múltiples pistas. La globalización sería, en muchos aspectos, una construcción ideológica, susceptible no solamente de una valoración en términos de eficiencia económica, sino también y sobre todo sujeta a un enjuiciamiento ético¹¹.

¹⁰ En este sentido, Ferrajoli, Luigi, "Pasado y futuro del Estado de derecho" en Carbonell, Miguel (editor), *Neoconstitucionalismo(s)*, 3ª edición, Madrid, Trotta, 2006, 13 y siguientes.

¹¹ En este sentido, Toscano, Roberto, "Interrogantes éticos sobre la globalización" en *Estado constitucional y globalización*, cit., p. 54.

Lo anterior es relevante para echar abajo la tesis que prevaleció durante la primera mitad de los años 90 en el sentido de que no había alternativa alguna a la globalización y sólo por mala fe o por necesidad se podía cuestionar un proceso histórico imparabile y sujeto a sus propias dinámicas. Frente a la afirmación de que no hay alternativa frente a los procesos globalizadores, hoy existe un pensamiento social y una serie de movimientos colectivos que propugnan el ir modulando algunas de las manifestaciones más salvajes de la globalización ¹²

Así por ejemplo, hay un fuerte impulso para crear la llamada “Tasa Tobin” que suponga un leve desestímulo para la inversión financiera puramente especulativa. El apoyo a la Tasa Tobin implica reconocer que los mercados financieros no pueden operar de forma completamente libre, sin asumir los costos de ir alojándose en aquellos países que, cada día o cada minuto, les vayan ofreciendo mayores rendimientos. Los flujos de inversión deberían tener también incentivos para generar inversiones productivas y no meramente especulativas. Las inversiones productivas permiten crear empleos, construir viviendas y fábricas, financiar proyectos de desarrollo para las pequeñas y medianas empresas, etcétera. Nada de eso puede darse cuando los capitales entran y salen de los países en menos de 48 horas¹³. Todavía en 1970 el 90% de las transacciones por flujos internacionales de capital estaba vinculado a la economía real (comercio e inversión a largo plazo); para 1995 el 95% de esas transacciones era de carácter especulativo y su permanencia en los países de destino era muy corta (el 80% permanecía en ellos una semana o menos)¹⁴

Además de desincentivar las inversiones especulativas, si los ingresos que se obtengan por medio de la Tasa Tobin se destinan a la

¹² Toscano, Roberto, “Interrogantes éticos sobre la globalización” en Estado constitucional y globalización, cit., pp. 53 y ss.

¹³ Sobre la “Tasa Tobin”, de entre la abundante información disponible, se puede ver Merino, Susana, La tasa Tobin. Tres años de historia, Buenos Aires, ATTAC-Argentina, 2001; Michalos, Alex C., Un’imposta giusta: la Tobin tax, Turín, 1999.

¹⁴ Dato tomado de Chomsky, Noam, Estados canallas. El imperio de la fuerza en los asuntos mundiales, Barcelona, Paidós, 2001, p. 137.

ONU, podría crearse un fondo especial para contingencias humanitarias, que serviría para evitar las peores formas de violación de los derechos humanos, tanto de los civiles y políticos (a través de la financiación de fuerzas de intervención rápida, que pudieran evitar masacres y genocidios), como de los sociales y económicos (por medio de la prevención de las hambrunas o de la asistencia de los refugiados).

De forma más general, incluso se puede ir pensando en la creación de una “fiscalidad mundial”, que sirviera para financiar a las instituciones internacionales que actúan para garantizar los derechos fundamentales (la misma ONU en general, o la UNICEF, la FAO o la OMS en particular). Aparte de la ya mencionada Tasa Tobin, la fiscalidad mundial podría imponer tributos para resarcir el indebido enriquecimiento de las empresas de los países más desarrollados a través de la explotación, o incluso del daño, de los llamados “bienes comunes de toda la humanidad”, como lo son las órbitas satelitales, la composición atmosférica o los recursos de los fondos oceánicos, todos explotados actualmente como si fueran *res nullius*, cuando en realidad pertenecen a toda la humanidad y, en consecuencia, no pueden ser objeto de apropiación de ninguna empresa y de ningún Estado en particular.¹⁵

Si tomamos en cuenta los datos más recientes generados desde instancias de reconocida probidad y que recaban información con base en las más serias metodologías de la investigación social, todo parece indicar que tenemos un mundo claramente fragmentado, lo cual viene a corroborar la idea de una globalización desigualmente vivida y sufrida por los habitantes del planeta. Las cifras son espeluznantes. Algunas de ellas son las siguientes¹⁶:

- A) Aunque ya en 140 países del planeta se convocan elecciones en las que concurren varios partidos, solamente 80 Estados pueden con-

¹⁵ Ferrajoli, Luigi, “Per una sfera pubblica del mondo”, *Teoria Politica*, número 3, Turín, 2001, p. 18.

¹⁶ Se toman de PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Madrid, Mundi-Prensa, 2002.

siderarse como plenamente democráticos (en ellos vive el 55% de la población mundial). En 106 países todavía se limitan las libertades civiles y políticas de sus habitantes. La democratización de los Estados como un requisito para poder contar con un espacio internacional igualmente democratizado todavía no es una tarea cumplida¹⁷.

- B) Aún a pesar de su teórica inevitabilidad histórica y de los supuestos beneficios que en ella creen ver sus defensores, la globalización todavía no permite que los Estados dejen de matar a sus ciudadanos. En la década de los años noventa, 3.6 millones de personas murieron en guerras dentro de los países (guerras internas, por tanto), frente a las 22.000 personas que murieron en los conflictos entre países. La misma década vio un aumento del 50% en el número de refugiados y desplazados internos por los conflictos civiles vividos en sus países. En el curso del siglo XX, los gobiernos han provocado la muerte de unos 170 millones de personas, cifra muy superior a la de las personas que murieron en las guerras entre Estados. La mitad de todas las personas que perdieron la vida en guerras fueron niños y se estima que, actualmente, hay 300.000 niños soldados en el mundo¹⁸.
- C) La pobreza y la desigualdad siguen marcando esta “era de la información”: el ingreso del 1% de la población más rica del planeta equivale al del 57% más pobre. El 10% más rico de personas de Estados Unidos tiene tantos ingresos como el 43% de la población más pobre del mundo; esto supone que 25 millones de los estadounidenses más ricos suman tantos ingresos como casi los 2.000 millones de personas más pobres del orbe. La relación entre los ingresos del 5% más rico del mundo y el 5% más pobre es de 114 a 1. Todavía 2.800 millones de personas sobreviven con menos de dos dólares al día. Una de las consecuencias inmediatas de la pobreza es el aumento de la mortalidad materna, mucho mas alta en algunas regiones del mundo .
- D) Los medios de comunicación se habrán globalizado, pero las fuentes

¹⁷ Informe sobre desarrollo humano, cit., p. 15.

¹⁸ Informe sobre desarrollo humano, cit., p. 27.

efectivas de información para los ciudadanos parecen estarse reduciendo a mucha velocidad, si atendemos al creciente fenómeno de virtual oligopolio que existe en los medios masivos alrededor del mundo. Estados Unidos e Inglaterra son buenos ejemplos de lo anterior: en el primero de esos países, seis empresas controlan la mayoría de los medios informativos; en Inglaterra cuatro empresas poseen el 85% de los diarios de ese país. Y lo mismo, o algo muy parecido, se puede observar en otros países, como es el caso de México o de Italia. Sigue estando vigente la afirmación que hizo en 1944 Albert Camus: “La prensa es libre cuando no depende del poder del gobierno o del poder del dinero”; parece que en muchos países los medios de comunicación están transitando de un patrón a otro de los mencionados por Camus. Por otro lado, 61 países (en los que vive el 38% de la población mundial) carecen todavía de medios informativos libres y presentan importantes restricciones en los derechos a la libertad de expresión, de imprenta y de información.

- E) El internet, que ya forma parte de la cotidianidad de los ciudadanos en muchos países avanzados, es todavía extraño para las personas en la mayoría de Estados. De hecho, el 72% de los usuarios de la red vive en países de la OCDE con alto nivel de ingresos, y representan apenas el 14% de la población mundial. 164 millones de esos usuarios viven en Estados Unidos.

4. La globalización permite que una señal de satélite pueda atravesar todo el planeta en cuestión de segundos y llegar hasta un aparato receptor se encuentre donde se encuentre. Las inversiones de capital, la compra-venta de divisas, la transmisión electrónica de datos y las ondas de radio no se detienen ante ninguna patrulla fronteriza, ni deben cargar con pasaporte. No sucede lo mismo, sin embargo, con las personas, que no han visto en la globalización una oportunidad para poder mudar su lugar de residencia. O mejor dicho, sí que han tenido esa oportunidad en virtud de los avances en los transportes, pero frente a las posibilidades de movilidad que ofrecen las nuevas tecnologías, los Estados han contestado fortaleciendo sus controles fronterizos, endureciendo sus leyes migratorias y permitiendo retrogradadas manifestaciones de xenofobia y racismo dentro de sus territorios. Roberto Toscano describe con mucho acierto el nuevo

papel de los Estados en su tarea de reprimir la libre circulación de las personas, antes que la de las mercancías: “Incapaces ya de controlar los flujos del capital, la localización de las empresas, los tipos de cambio de la moneda, los Estados demuestran una patética crueldad compensatoria en el control de las fronteras, en la vigilancia de la entrada de los *diversos*, en la tentativa de excluirlos”¹⁹. Danilo Zolo ha afirmado, con razón, que la contestación de los Estados frente al fenómeno migratorio, que se concreta en expulsiones y persecuciones, o a través de la negación de la calidad de sujetos a los inmigrantes, “está escribiendo y parece destinada a escribir en los próximos decenios las páginas más luctuosas de la historia civil y política de los países occidentales”²⁰.

Una tarea pendiente para la globalización es universalizar la libertad de tránsito y de residencia, así como poner en cuestión la legitimidad que tienen los Estados (aunque yo creo que no la tienen) para cerrar sus fronteras a los no nacionales²¹.

5. Uno de los significados más obvios de la globalización es el que tiene que ver con la existencia de un espacio público multilateral; es decir, con la presencia de una serie de actores de comparten la responsabilidad de la toma de decisiones, contrariamente a lo sucedía antes del derrumbe del bloque soviético en donde eran dos países los que determinaban la actuación de los demás en virtud de sus intereses.

Sin embargo, luego de los lamentables acontecimientos del 11 de septiembre del 2001 y de las consecuencias que desencadenaron, la posibilidad de una dirección compartida y multilateral de los asuntos globales parece estar cediendo de forma acelerada para dar paso a la lógica unilateral que pretende imponer Estados Unidos, que se está tomando muy en serio su papel de imperio en los tiempos de la globalización²². Parece urgente reivindicar, en este punto, el papel del sistema jurídico

¹⁹ Toscano, Roberto, “Interrogantes éticos sobre la globalización” en *Estado constitucional y globalización*, cit., p. 59.

²⁰ Zolo, Danilo, “La strategia della cittadinanza” en Zolo, Danilo (editor), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, 2ª edición, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 42.

²¹ Ver al respecto Carbonell, Miguel, “Libertad de tránsito y fronteras: la gran cuestión del siglo XXI”, incluido en este volumen.

²² Al respecto, Michael Hardt y Antonio Negri, *Imperio*, Barcelona, Paidós, 2002.

internacional y de la cooperación entre naciones para hacer frente a las amenazas globales a las que nos enfrentamos todos y denunciar las profundas injusticias que se esconden bajo el concepto de “guerra justa”, que el imperio quiere librar contra los bárbaros en el exterior y contra los rebeldes en el interior de sus fronteras²³.

La misma urgencia tiene denunciar públicamente, exhibir y cuestionar a los que Chomsky ha llamado “Estados canallas”, con Estados Unidos a la cabeza; de acuerdo con este autor, son “Estados canallas” los que “no se consideran obligados a actuar de acuerdo con las normas internacionales”²⁴. Las tendencias unilateralistas de Estados Unidos en la política internacional ciertamente se han visto reforzadas luego de la llegada al poder del Presidente George W. Bush y todavía más con los hechos del 11 de septiembre, pero ya existían en los años precedentes. Incluso la administración Clinton informó en 1993 a la ONU que “actuará multilateralmente cuando sea posible, pero unilateralmente cuando sea necesario”. En 1999 el entonces Secretario de Defensa, William Cohen sostuvo que Estados Unidos estaba dispuesto a hacer un “uso unilateral del poder militar” para defender (sus) intereses vitales, los que incluyen “asegurar el acceso sin obstáculos a mercados clave, aprovisionamiento de energía y recursos estratégicos”²⁵.

El resultado de las iniciativas militares de Estados Unidos y, en particular, la invasión de Irak, han tenido como consecuencia una nueva y amplia serie de riesgos globales. Lejos de vivir en un mundo más seguro, los habitantes de muchos países se sienten hoy amenazados directamente por los terroristas. Como lo ha señalado Luigi Ferrajoli en referencia a los ataques norteamericanos sobre Afganistán e Irak, “...con sus inútiles destrucciones la guerra sólo ha agravado los problemas que pretendía resolver... reforzó enormemente al terrorismo, al elevarlo a la categoría de Estado beligerante, convirtiendo un crimen horrendo en el

²³ Tomo la idea de Hardt y Negri, quienes afirman lo siguiente: “El concepto de imperio se presenta como un concierto global bajo la dirección de un único conductor, un poder unitario que mantiene la paz social y produce sus verdaderas éticas. Y para que ese poder único alcance tales fines, se le concede la fuerza indispensable a efectos de librar –cuando sea necesario- ‘guerras justas’, en las fronteras, contra los bárbaros y, en el interior, contra los rebeldes” (p. 27).

²⁴ Estados canallas, cit., p. 9.

²⁵ Citas tomadas de Chomsky, obra citada, p. 13.

primer acto de una guerra santa y transformando a Bin Laden, a los ojos de millones de musulmanes, en un jefe político, y a su banda de asesinos, en la vanguardia de un ejército de fanáticos... (la guerra) ha contribuido a desestabilizar todo el Oriente Medio, incluido el polvorín (nuclear) pakistaní, y a desencadenar una espiral irrefrenable de odios, fanatismos y otras terribles agresiones terroristas”²⁶.

Pero además el unilateralismo de Estados Unidos se ha proyectado hacia un tema central para el presente y el futuro de la humanidad: la ecología. La negativa del gobierno estadounidense a apoyar el Protocolo de Kyoto, que es el instrumento fundamental para controlar la emisión de los gases con efecto invernadero que están dañando la capa de ozono de la atmósfera, es sumamente negativa, aunque esperable en un gobierno que mantiene estrechos vínculos (por decirlo de alguna manera) con los empresarios que tan generosamente han contribuido a las dos campañas presidenciales del presidente George W. Bush.

Como se sabe, el Protocolo de Kyoto exige que se tomen una serie de medidas compensatorias que sin duda tienen un costo económico para las industrias contaminantes. Pero es el único instrumento multilateral más o menos vinculante en materia ambiental y ya ha sido firmado por la Unión Europea y por Rusia, entre otros muchos países. La firma de Estados Unidos es importante porque su industria y sus coches producen el 25% del total de emisiones de gas con efecto invernadero, pese a contar solamente con el 5% de la población total del planeta. Por mucho que sea el esfuerzo que hagan los demás países, siempre será insuficiente sin la participación de Estados Unidos.

El rechazo de Bush al Protocolo ha sido calificado por el escritor mexicano Carlos Fuentes como “La más grave decisión internacional del joven Bush”; esa decisión, dice Fuentes, “es un insulto a la comunidad internacional y una amenaza a la vida planetaria. La emisión de gases tóxicos y el efecto invernadero condenan a muerte a las generaciones venideras. Esto le importa un comino al cowboy de la Casa Blanca. Lo importante es que los Estados Unidos sigan empleando (y despilfarrando) la mitad de los recursos energéticos del planeta”²⁷.

²⁶ Razones jurídicas del pacifismo, Madrid, Trotta, 2004, p. 55.

²⁷ Contra Bush, Madrid, Aguilar, 2004, pp. 44-45.

Para repotenciar los diálogos multilaterales es indispensable la generación de una esfera pública global, que pueda operar dentro y fuera de las instituciones formales, que contribuya a nutrir un debate que actualmente es bastante pobre y que sirva como marco de reflexión para generar nuevas pautas de acción política²⁸. Dicha esfera pública global, además, podría contraponerse a la lógica del mercado, ese sí global en muchos aspectos, que actualmente está colonizando parcelas cada vez más importantes de la vida de millones de personas y que amenaza con sustituir la plaza pública y el intercambio de opiniones por el centro comercial y las tarjetas de crédito.

El reforzamiento de la esfera pública mundial tiene como precondición afirmar el principio del monopolio del uso de la fuerza a nivel internacional, el cual debe residir únicamente en la ONU. Junto con ello, es importante desarmar a los Estados, de forma que se eviten reacciones armadas unilaterales en violación a la Carta de la ONU. Para lograrlo, se debe vigilar y sancionar a los Estados que sigan fabricando y exportando armas²⁹.

6. Una de las esperanzas más fundadas de que la globalización no sirva como parapeto de la extensión universal del imperio es el movimiento anti-globalizador que se ha ido estructurando, de forma más o menos desordenada, en los últimos años. Aunque parezca paradójico, es de ese movimiento, de donde pueden salir algunas de las correcciones que deben hacerse al proceso de globalización.

Por desgracia, sin embargo, los Estados se han apurado a criminalizar el movimiento y a reprimirlo tanto por vías legales como ilegales. Los medios de comunicación han jugado un doble papel con respecto a la movilización anti-globalizadora: por un lado, le han dado al movimiento una interesante cobertura mediática, lo que ha permitido que sus

²⁸ Ver las reflexiones de Luigi Ferrajoli, "Per una sfera pubblica del mondo", cit., pp. 3-21.

²⁹ En la actualidad, la mayor parte de las exportaciones mundiales de armas la hacen los Estados Unidos y Rusia, seguidos de Francia y el Reino Unido. Entre 1996 y 2001 los Estados Unidos exportaron armas por un valor de 54,000 millones de dólares, Rusia lo hizo por un valor de 21,000 millones de dólares, Francia por 11,000 millones de dólares y el Reino Unido por 8,000 millones de dólares. La información de toma del Informe sobre Desarrollo Humano 2002, presentado por el PNUD, p. 89.

acciones y sus ideas hayan llegado a amplios espectros de la opinión pública; pero por otro lado, muchas veces los medios se han concentrado en los actos del sector más radical del movimiento, que ha incurrido o ha sido provocado para incurrir en sucesos de vandalismo.

La presentación de los anti-globalizadores como simples agitadores o como profesionales de la protesta no ha contribuido a fomentar la atención reflexiva sobre un movimiento que defiende ideas interesantes e importantes y que, además, supone la cabeza visible de las manifestaciones de impotencia y angustia que sienten millones de personas frente a un proceso globalizador que está acabando con sus fuentes de trabajo y que amenaza con reducir drásticamente su nivel de vida en los países desarrollados o con impedir acceder al desarrollo en los países periféricos.

De hecho, algún autor como Luigi Ferrajoli ha señalado la paradoja de que es justamente el movimiento anti-globalización el que más lucha en favor de una globalización no solamente de las mercancías, sino también de los derechos. Mientras que serían los Estados más ricos del planeta (los que conforman el llamado G-8) los que más se opondrían al desarrollo de la globalización al reducirla con toda intencionalidad a un sentido puramente económico, basado en la ley del más fuerte que se impone ante la ausencia de reglas de alcance planetario para dominar a los emergentes poderes económicos³⁰.

7. Ante todos los factores y nuevos condicionamientos que se acaban de mencionar, es obvio que también el sistema jurídico se ha modificado con alguna profundidad. Son muchos los ejemplos y las manifestaciones que se podrían citar; menciono solamente uno de ellos de alcances no coyunturales sino, en mi opinión, estructurales.

Se puede afirmar con alguna contundencia que parecen estarse borrando o al menos difuminando las fronteras entre el derecho nacional y el derecho internacional³¹. Cada vez son más los puntos de intersección y cada vez más las necesidades de los juristas de manejarse con soltura

³⁰ "Per una sfera pubblica del mondo", cit., pp. 16 y 17.

³¹ Lo cual quizá sea una consecuencia de la evaporación de las fronteras entre la "política interna" de los Estados y la política internacional; algunos autores, señalando este fenómeno, defienden la necesidad de comenzar a pensar en una "política interna del mundo". Ver, al respecto, las observaciones de Ferrajoli, "Per una sfera pubblica del mondo", cit., pp. 3-7.

en los dos niveles normativos. Así por ejemplo, un experto en derecho mercantil tiene que conocer lo mismo el código de comercio o la ley de sociedades mercantiles, que los tratados de libre comercio que tiene firmados México con un número importante de naciones o incluso de bloques de países (como la Unión Europea); de la misma forma, un penalista debe estar al tanto de los desarrollos de la justicia penal internacional³² (la Corte Penal Internacional o, en algunos aspectos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos) y de los tratados de extradición vigentes en el país, tanto como de las reformas al código penal; igualmente, un constitucionalista no puede agotar su estudio de los derechos fundamentales en los contenidos de la primera parte de la Constitución, sino que debe conocer también los tratados internacionales de derechos humanos, así como la jurisprudencia, las opiniones consultivas y las observaciones generales que periódicamente emanan de diversos tribunales y organismos internacionales. Además, desde un punto de vista estructural, son abundantes los textos constitucionales que reconocen una jerarquía preeminente a los tratados internacionales de derechos humanos³³, incluso de rango constitucional. En este contexto, la creación de jurisdicciones supranacionales obliga a los tribunales nacionales a manejarse con diligencia en el derecho internacional, para el efecto de evitar una condena por aquellos contra el Estado mexicano por violación de una de sus obligaciones internacionales.

8. A modo de conclusión

En suma, lo que tenemos frente a nosotros es un panorama sumamente complejo, sobre cuyos problemas deben estar advertidos los científicos sociales. Pero de esa complejidad y de esa problemática tan ardua no puede derivarse un llamamiento a la simple contemplación. Por el contrario, hoy las ciencias sociales y concretamente la ciencia jurídica tienen sobre

³² Un buen panorama de síntesis sobre el tema se puede encontrar en García Ramírez, Sergio, *La Corte Penal Internacional*, México, INACIPE, 2002.

³³ Al respecto, Ayala Corao, Carlos M., "La jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos y sus consecuencias" en Méndez Silva, Ricardo (coordinador), *Derecho internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IIJ-UNAM, 2002, pp. 37 y ss.

sus espaldas la enorme responsabilidad de imaginar rutas alternativas y de ofrecer debates que cuestionen los efectos más negativos de la globalización.

De la misma forma, la ciudadanía no puede ni debe permanecer pasiva, esperando que las soluciones lleguen de los gobiernos o de las instituciones internacionales. La respuesta a muchos problemas sigue estando, hoy como ayer, en nuestras manos. Pero esa solución requiere de una sociedad alerta, permanentemente crítica y movilizadora, capaz de hacer valer sus derechos en, fuera e incluso contra los órganos estatales e internacionales. No se trata de otra cosa más que de volver a los inicios del constitucionalismo y recuperar el sentido del artículo 23 de la Constitución francesa del año I, de acuerdo con el cual “la garantía social consiste en la acción de todos para asegurar a cada uno el disfrute y la conservación de sus derechos”³⁴

Ni los ciudadanos ni mucho menos los científicos sociales pueden desatender las responsabilidades señaladas argumentando que frente a la complejidad de los problemas es muy poco lo que puede hacerse y que muchas de las alternativas que se señalan a la globalización son simplemente utópicas, lo cual haría inviable cualquier intento de respuesta teórica. Como señala Ferrajoli, hay que distinguir entre los problemas políticos y los problemas teóricos. No se puede presentar como utópico o irrealista lo que simplemente no se quiere hacer porque no conviene a ciertos intereses políticos dominantes y que, en esa virtud y solamente por ella, presumiblemente no se hará. No hay que confundir realismo con conformismo, pues éste segundo sirve solamente para legitimar y apoyar como algo inevitable lo que obviamente es obra de las personas, sobre cual tienen una buena parte de responsabilidad los poderes políticos y económicos que son, hoy en día, hegemónicos³⁵.

³⁴ Sobre esto, Carbonell, Miguel y Pisarello, Gerardo, “La aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos en el derecho interno: modelo para armar” en Carbonell, Miguel, Moguel, Sandra y Pérez Portilla, Karla (compiladores), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos Básicos*, México, CNDH, Porrúa Hermanos, 2002, pp. 19 y 20.

³⁵ “Per una sfera pubblica del mondo”, cit., p. 18.

Bibliografía

La bibliografía sobre la globalización es literalmente inabarcable; en los últimos años el número de libros, ensayos, artículos en revistas y en periódicos que han abordado el tema suma millares de referencias. A continuación se incluye una breve lista orientativa de títulos que abordan con detalle algunas de las cuestiones que en las páginas precedentes se han tratado de manera superficial.

Antón, Antonio (coordinador), *Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI*, Madrid, Talasa ediciones, 2000.

Badie, Bertrand, *Il mondo senza sovranità*, Trieste, Asterios, 2000.

Barber, Benjamin, *Jihad vs. McWorld. How globalism and tribalism are reshaping the world*, Nueva York, Ballantine Books, 1996.

Bauman, Zygmunt, *La globalización. Consecuencias humanas*, México, FCE, 1999.

Bell, Daniel, "Las muchas facetas del siglo XX", *Letras libres*, México, número 10, octubre de 1999.

Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización?*, Barcelona, Paidós, 1998.

Bonanate, Luigi, *Democrazia tra le nazioni*, Milán, Bruno Mondadori, 2001.

Brito Melgarejo, Rodrigo, *Constitucionalismo global*, México, Porrúa, 2005.

Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (compiladores), *Estado constitucional y globalización*, 2ª edición, México, IJ-UNAM, Porrúa, 2003.

Carbonell, Miguel, Cruz Parceró, Juan Antonio y Vázquez, Rodolfo

(compiladores), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 3ª edición, México, IJ-UNAM, Porrúa, 2004.

Carbonell, Miguel, Orozco, Wistano y Vázquez, Rodolfo (coordinadores), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, UNAM, ITAM, Siglo XXI editores, 2002.

Carbonell, Miguel, Moguel, Sandra y Pérez Portilla, Karla (compiladores), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Textos básicos, 2ª edición, México, Porrúa, CNDH, 2003, 2 tomos.

Carrillo Salcedo, Juan Antonio, *Soberanía de los Estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo*, 2ª edición, Madrid, Tecnos, 2001.

Castells, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, 3 tomos, México, Siglo XXI, 1999.

Capella, Juan Ramón (coordinador), *Transformaciones del derecho en la mundialización*, Madrid, CGPJ, 1999.

Chomsky, Noam, *Estados canallas. El imperio de la fuerza en los asuntos mundiales*, Barcelona, Paidós, 2001.

Faria, José Eduardo, *El derecho en la economía globalizada*, Madrid, Trotta, 2001.

Fariñas, María José, *Globalización, ciudadanía y derechos humanos*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 2000.

Fernández García, Eusebio, *Dignidad humana y ciudadanía cosmopolita*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 2001.

Ferrajoli, Luigi, "Per una sfera pubblica del mondo", *Teoria Política*, número 3, Turín, 2001.

Ferrajoli, Luigi, *Razones jurídicas del pacifismo*, Madrid, Trotta, 2004.

Ferrajoli, Luigi y otros, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001.

Ferrarese, Maria Rosaria, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bolonia, Il Mulino, 2000.

Ferrarese, Maria Rosaria, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bolonia, Il Mulino, 2002.

García Canclini, Néstor, *La globalización imaginada*, México, Paidós, 1999.

García Ramírez, Sergio, *La Corte Penal Internacional*, México, INACIPE, 2002.

Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización sobre nuestras vidas*, Madrid, Taurus, 2000.

Habermas, Jürgen, *La constelación posnacional*, Barcelona, Paidós, 2000.

Habermas, Jürgen, *Tiempo de transiciones*, Madrid, Trotta, 2004.

Hardt, Michael y Antonio Negri, *Imperio*, Barcelona, Paidós, 2002.

Ianni, Octavio, *La era del globalismo*, México, Siglo XXI editores, 1999.

Innerarity, Daniel, *La transformación de la política*, Barcelona, Península, 2002.

Kaplan, Marcos, *Estado y globalización*, México, IIJ-UNAM, 2002.

Kaplan, Marcos y Manrique, Irma (editores), *Regulación de flujos financieros internacionales*, México, IIJ-UNAM, IIE-UNAM, 2000.

Klein, Naomi, No logo. *El poder de las marcas*, Barcelona, Paidós, 2001.

López Ayllón, Sergio, *Globalización, Estado de derecho y seguridad*

jurídica. Una exploración sobre los efectos de la globalización en los poderes judiciales de Iberoamérica, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004.

Martin, Hans Peter y Schumann, Harald, *La trampa de la globalización*, Madrid, Taurus, 1998.

Merino, Susana, *La tasa Tobin. Tres años de historia*, Buenos Aires, ATTAC-Argentina, 2001.

Michalos, Alex C., *Un'imposta giusta: la Tobin tax*, Turín, 1999.

Orozco, José Luis y Dávila, Consuelo (compiladores), *Breviario político de la globalización*, México, Fontamara, UNAM, 1997.

Ortega, Andrés, *Horizontes cercanos. Guía para un mundo en cambio*, Madrid, Taurus, 2000.

Ovejero, Félix, *La libertad inhóspita. Modelos humanos y democracia liberal*, Madrid, Paidós, 2002.

PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Madrid, Mundi-Prensa, 2002.

Sen, Amartya, "Juicios sobre la globalización", *Fractal*, número 22, México, julio-septiembre de 2001.

Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, México, Planeta, 2000.

Vallespín, Fernando, *El futuro de la política*, Madrid, Taurus, 2000.

Vidal Beneyto, José (director), *La ventana global*, Madrid, Taurus, 2002.

Zolo, Danilo, *Cosmópolis. Perspectiva y riesgos de un gobierno mundial*, Barcelona, Paidós, 2000.

¿El eclipse del Estado?

Reflexiones sobre la estatalidad en la época de la globalización¹

Peter Evans²

EL CLÁSICO ARTÍCULO de 1968 hecho por J. P. Nettl sobre el Estado tenía el propósito de convencer a los científicos sociales que “la cosa existe y ninguna cantidad de reestructuración conceptual puede disolverlo”³. El análisis del Estado “no estaba muy de moda”, como Nettl lo decía, y él lo consideraba como una aberración intelectual. Estaba convencido de que la “estatalidad” –la centralidad institucional del Estado– variaba de manera importante entre las naciones, y de que el comportamiento Político y las instituciones podrían ser entendidas únicamente si el Estado era traído de nuevo al centro del análisis Político. Las tres décadas transcurridas desde ese entonces han vindicado completamente a Nettl. Los temas sobre la estatalidad han recuperado y retenido el tipo de centralidad que él decía que debía tener; el debate que él ayudó a revivir continúa sin mengua alguna.

Aunque Nettl ha sido vindicado, la forma y contenido de su vindicación contienen muchas ironías. La expansión del interés por el Estado en la economía, una disciplina casi completamente ignorada en el artículo de Nettl, ha sido un elemento central para revivir el debate. Debido en parte a este cambio disciplinario, las posibilidades han sido definidas de manera distinta. Para Nettl,⁴ las alternativas a la estatalidad eran los

1 El presente ensayo apareció publicado en la revista académica estadounidense *World Politics*, no. 50, octubre, 1997, pp.52-87. Traducción: Tania Sánchez-Juárez Zugazagoitia. Revisión técnica: Víctor Alarcón Olguín.

2 Deseo agradecer a Fred Block, Ha joon Chang, Neil Fleigstein, Stephen Haggard, Atul Kohli, John Ruggie, Theda Skocpol, John Stephens, y especialmente a los miembros de mi seminario de posgrado en economía política comparada por sus útiles críticas a una versión preliminar de este escrito; y desde luego, absolverlos de cualquier responsabilidad por las posturas asumidas en consecuencia.

3 Nettl, J. P.: “The State as Conceptual Variable”. *World Politics* 20 (julio 1968), p. 559.

4 Nettl era interdisciplinario – sus pies de página se refieren a un amplio rango de sociólogos, politólogos e historiadores– pero en 1968 vio innecesarias las referencias a economistas o a la lógica económica en lo referente a los debates relacionados con el Estado.

sistemas de autoridad pública en los cuales eran sobresalientes otro tipo de instituciones (los partidos en Gran Bretaña, la ley y las instituciones legales en los Estados Unidos). Los debates actuales tratan menos sobre la forma de las instituciones públicas que sobre el alcance en el que el poder privado puede (o debe) ser supervisado por una autoridad pública. La revigorizada fe política en la eficacia de los mercados, combinada con un redescubrimiento de la sociedad civil, crea un conjunto carismático de sustitutos para las instituciones públicas y una correspondiente serie de argumentos para el “eclipse del Estado”.

Perspectivas teóricas cambiantes no pueden ser separadas de los cambios históricos reales sobre la posición del Estado. En las pocas décadas desde que Nettl escribió, las demandas sobre el Estado han crecido rápidamente. En los países miembros de la OCDE demográficamente controlados, los incrementos en la transferencia de pagos han resultado de la duplicación de los gastos gubernamentales como proporción del PIB. El deseo por un desarrollo económico más acelerado en los países en vías de desarrollo ha producido una expansión similar; el desarrollo lento en las instituciones políticas y administrativas da como resultado una amenazante “brecha de capacidad”. En algunas partes del mundo en vías de desarrollo, más dramáticamente en África, han ocurrido eclipses reales del Estado en el sentido de un colapso institucional total. Aún donde no hay amenaza de un colapso, parece estar en camino una preocupante erosión de la capacidad de las instituciones públicas; es más difícil ignorar al Estado en los años noventa que como lo era en los años sesenta.

Tal vez lo más irónico desde la perspectiva del análisis de Nettl, es como los cambios en la arena internacional han afectado a la “estatalidad”. Para Nettl, el papel del Estado vis-a-vis el sistema internacional era “invariable”, reforzando a la estatalidad aún cuando las instituciones domésticas la negaran.⁵ Tres décadas después la arena internacional es

⁵ Nettl (nota 1) vio a la arena internacional casi puramente en términos realistas, argumentando que en la arena internacional el Estado era “el casi exclusivo y aceptable espacio de movilización de recursos” p. 563. Desde el punto de vista de Nettl, “aquí (en el sistema internacional) el Estado es la unidad básica e irreducible, equivalente a una persona individual dentro de una sociedad” (p. 563)- Puesto que la “función internacional es invariable”, “aún donde la noción del Estado es muy débil, como en Gran Bretaña o en Estados Unidos, el papel efectivo extrasocietario o internacional no es afectado” (p. 564).

vista de forma muy diferente. El colapso del viejo mundo bipolar ha disminuido el poder de las rivalidades estado-céntricas políticas y militares que dominaban a las relaciones internacionales. Simultáneamente, el crecimiento de las oportunidades para las ganancias económicas transnacionales han dado el fundamento para una nueva serie de argumentos sobre por qué los Estado son anacrónicos. De acuerdo con ellos, el desarrollo creciente de las transacciones económicas que cruzan las fronteras nacionales han socavado el poder del Estado dejándolo al margen como actor económico. La arena que veía Nettl como la aseguradora de la estatalidad es vista ahora como la que trasciende el poder del Estado-Nación.

Los cambios en el clima ideológico global son tan cruciales como los nuevos flujos de dinero y bienes; y el análisis de Nettl anticipa un aspecto clave de esos cambios. Para este autor, Inglaterra era “la sociedad sin Estado por excelencia” y “un autoexamen sociopolítico de los Estados Unidos simplemente no deja cabida para alguna noción válida del Estado”.⁶ Por lo tanto, el relativo uso negligente del concepto del Estado durante los veinticinco años precedentes a su artículo fue una consecuencia lógica del “cambio del centro de gravedad de las ciencias sociales hacia los Estados Unidos”.⁷ Hoy en día, la irrefrenable hegemonía de las premisas ideológicas anglo-americanas es una de las fuerzas más sobresalientes que dan forma al carácter específico de la presente economía global, incluyendo al espacio con el cual la globalización es vista como promotora del eclipse del Estado.

En este ambiente, seguir la línea de la agenda de Nettl requiere un punto de partida distinto. La falta de estatalidad ya no puede ser tratada simplemente como una característica de la cultura política anglo-americana. Debe ser tomada como una ideología global dominante y una realidad institucional potencial. Por lo tanto, se vuelve importante la pregunta de que si el eclipse del Estado es posible, y si es así, cuáles serían las consecuencias de dicho cambio institucional. El truco es manejar la pregunta sobre el eclipse seriamente y sin tomar una respuesta positiva de antemano.

Argumentaré que si bien el eclipse es una posibilidad, no es

⁶ Nettl (nota 1) p. 562, 561.

⁷ Ibid p. 561.

algo probable. Lo que el discurso del eclipse ha hecho es reaccionar ante una crisis genuina de la capacidad del Estado inflexiblemente negativa y defensiva. El peligro no es que los Estados terminen como instituciones marginales, sino que formas más limitadas y represivas de organizar el papel del Estado sean aceptadas como la única manera de evitar el colapso de las instituciones públicas. La preocupación con el eclipse elimina la consideración de posibilidades positivas para trabajar en el aumento de la capacidad de los Estados para que puedan enfrentar de manera más efectiva las nuevas demandas que los confrontan. La meta debería ser trabajar nuevamente sobre algo cercano a la agenda original planteada por Nettl acerca de comparar distintas formas de “estatalidad” y sus consecuencias, ahora con una atención más explícita a los efectos de la globalización.

Comenzaré por observar el impacto de la globalización sobre la estatalidad y argumentaré que la estructura lógica de la globalización y la historia reciente de la economía global pueden ser entonces leídas como proveedoras de elementos para una “alta estatalidad” como también para una “baja estatalidad”. Lo que discutiré es que la ausencia de una lógica clara que conecte a la globalización económica con una baja estatalidad convierte al lado ideológico y normativo del orden global en una clave determinante de cómo la globalización afecta a la estatalidad. Luego, pasaré de la globalización a la discusión sobre las perspectivas teóricas actuales sobre la estatalidad, argumentando que estas perspectivas son fuentes para analizar la naturaleza del orden global contemporáneo y la de los influyentes conformadores del rostro ideológico y político de ese orden. Finalmente, concluiré con una discusión sobre las implicaciones de este análisis para las futuras formas de estatalidad.

1. Globalización y el papel del estado

“Disminuido”, “defectuoso” y “vacío” fueron los típicos adjetivos con los que se calificó al Estado contemporáneo en un número especial de la revista *Daedalus*.⁸ La globalización no es la única razón para percibir que “la autoridad estatal se ha escurrido arriba, abajo y a los lados” y

⁸ DAEDALUS 124 (Spring 1995).

en algunos asuntos “ se ha evaporado”⁹, pero sí es un motivo principal. Los efectos de la globalización fluyen a través de dos canales interconectados pero distintos. El creciente peso y el carácter cambiante de las relaciones económicas transnacionales sobre el curso de las últimas tres décadas han creado un nuevo y más limitado contexto para la acción estatal. El efecto político de estos cambios estructurales ha sido canalizado por la creciente hegemonía global de la ideología anglo-americana.

2. La nueva economía política global

La aseveración conclusiva de Nettl de que “sólo permanece una constante, el desarrollo invariable de la estatalidad para cada actor nacional en el campo internacional”, se ha invertido¹⁰. Ahora la presunta invariable es el efecto negativo de la arena internacional sobre la estatalidad. Como la riqueza y el poder son generados de manera creciente por transacciones privadas que se realizan más allá de las fronteras estatales y no dentro de ellas, se ha vuelto más difícil sostener la imagen de los Estados como los actores prominentes en el nivel global. Nadie cuestiona que la lógica waltziana de los “intereses nacionales” en competencia continúan manejando el “sistema interestatal”¹¹; pero las silenciosas peleas entre las grandes potencias del mundo post-bipolar dejan a las relaciones internacionales crecientemente contaminadas y a menudo ensombrecidas por la lógica privada de la economía global. Nettl comparaba la arena internacional a una “sociedad” en donde los Estados eran la “gente”; pero en el orden global actual, el único estatuto político de los Estados debe ser contrastado con el hecho de que los “ciudadanos” con mayor poder económico en la arena internacional son las corporaciones transnacionales.¹²

El creciente peso relativo de las transacciones y las conexiones organizativas que cruzan las fronteras nacionales es la piedra angular de la globalización. El hecho de que las exportaciones e importaciones

⁹ Susan Strange: “The Defective” State”, DAEDALUS 124 (Spring 1995) P. 56.

¹⁰ Nettl (nota 1) p. 591.

¹¹ Cfr. Kenneth Waltz, THEORY OF INTERNATIONAL POLITICS (Reading Mass. Addison-Wesley, 1979).

¹² La formulación de Nettl es citada en la nota 3.

crezcan una vez y media más rápido que las transacciones domésticas alrededor del mundo, y que sean el doble de la proporción de las exportaciones al PIB de los países miembros de la OCDE es sólo el comienzo. La inversión extranjera directa ha ido creciendo tres veces tan rápido como el comercio, y otros tipos de conexiones corporativas transnacionales (alianzas, subcontratación y similares) probablemente han crecido aún más rápido.¹³

El impacto de ambos, el comercio y la inversión, es magnificado por el carácter cambiante del comercio. En lugar de ser un intercambio de bienes entre sistemas productivos domésticos, el comercio es un creciente flujo de bienes dentro de redes productivas que son organizadas de manera global en vez de nacional.¹⁴ Los productos son creados a través de la integración de procesos realizados en múltiples territorios nacionales. El que un territorio sea o no incluido en las redes globales de producción, depende de las decisiones de los actores privados. Los Estados pueden tratar que sus territorios sean atractivos, pero no pueden dictar la estructura de las redes globales de producción.

En el mundo realista clásico, las formas militares tradicionales de conducción política estaban íntimamente relacionadas con las posibilidades de ganancia económica. Se asumía que los actores económicamente poderosos tuvieran interés en las capacidades políticas y militares de “sus” Estados, así como el que sus administradores tenían interés en las capacidades de “sus” empresarios. La capacidad económica nacional era el fundamento de la fuerza militar (y también de la diplomática). La expansión territorial era una ruta para controlar nuevos recursos. Un mundo de redes globales de producción hace dudosa la futura ganancia económica proveniente de una conquista territorial, reduciendo los beneficios a la forma realista de conducción política. El acceso al capital y a la tecnología depende de las alianzas estratégicas con aquellos quienes controlan las redes globales de producción, en lugar del control sobre una parte particular de territorio. En una economía global en donde existen excedentes

13 Robert Wade, “Globalization and Its Limits: Reports of the Death of the National Economy Are Greatly Exaggerated” en Suzanne Berger y Ronald Dore eds., *NATIONAL DIVERSITY AND GLOBAL CAPITALISM* (Ithaca NY: Cornell University Press 1996). Wade ofrece una compilación de otro tipo de estadísticas, así como un balance cuidadoso y escéptico de las cuentas y las maneras en las que dichas estadísticas podrían exagerar la globalización.

14 Ver Robert B. Reich, *THE WORK OF NATIONS*, (New York Vintage Books, 1992); Gary Gereffi y Miguel Korzeniewicz, eds. *COMMODITY CHAINS AND GLOBAL CAPITALISM* (Westport, Conn. Praeger, 1994). Para una visión comprensiva de las redes globales de organizaciones sociales ver Manuel Castells, *THE INFORMATION AGE: ECONOMY, SOCIETY AND CULTURE*, vol. 1: *THE RISE OF THE NETWORK SOCIETY* (Oxford, Blackwells, 1996).

de trabajo, el control sobre grandes cantidades de territorios y población puede ser más un estorbo que una ventaja.

Mientras que los actores económicos privados sean dependientes del ambiente político provisto por un Estado en particular, tiene sentido para ellos identificarse con los éxitos políticos y las aspiraciones de ese Estado. El engrandecimiento nacional ofrecía el prospecto de las ganancias privadas; las amenazas a la soberanía también podrían significar amenazas al beneficio. Los operadores de lo que Robert Reich llama “las redes globales”, tienen muchas menos razones para identificarse con ambiciones y ansiedades nacionalistas territoriales. Desde la perspectiva de estas redes,¹⁵ el sistema interestatal en conjunto es una pieza esencial de la infraestructura económica y los conflictos entre Estados son una fuente de trastornos e incertidumbres.

Sosteniendo a la movilidad transnacional del capital y de la construcción de las redes globales de producción se encuentra un sistema financiero radicalmente globalizado, cuya operación plantea un reto fundamental a la autoridad pública en la esfera económica. Siempre ha existido libre flujo de capital y los Estados por lo regular han dependido de la cooperación de financieros internacionales, pero los cambios que se han llevado a cabo en las últimas dos décadas son extraordinarios. Cuando Nettle escribió su trabajo, las tasas de tipo de cambio fijas todavía tenían efecto y la mayoría de los países más industrializados continuaba ejerciendo controles sobre los flujos de capital. Para fines de los años ochenta, en contraste, los controles a los capitales habían sido desmantelados y el valor de las monedas se encontró más en manos de los mercados y no de los Estados.¹⁶ El efecto de un nuevo marco institucional fue magnificado por los avances en los sistemas de comunicación e información.

Vincent Cable ofrece un sumario sucinto de la actual desproporción entre los mercados financieros globales y la capacidad económica disponible para los Estados de manera individual: “las divisas extranjeras que se comercian en los centros financieros mundiales exceden a un trillón de dólares al día (...) más que el total de las reservas de divisas extranjeras poseídas por todos los gobiernos”.¹⁷ El resultado es lo que Fred

¹⁵ Reich (nota 12).

¹⁶ Ver Fred Block, *THE VAMPIRE STATE AND OTHER STORIES* (New York New Press, 1996).

¹⁷ Cable, “The Diminished Nation-State: A Study in the Loss of Economic Power” *DAEDALUS* 123 (Spring 1994) p. 27.

Block ha llamado “la dictadura de los mercados financieros internacionales”. Cualquier Estado que se comprometa en políticas juzgadas como “poco sabias” por los comerciantes financieros privados, será castigado mientras el valor de su moneda decline y su acceso al capital disminuya:¹⁸

Estos procesos de la globalización ciertamente contribuyen a la percibida evaporación de la autoridad estatal, pero la conexión no es tan directa como puede parecer en un principio. El Estado no es eclipsado por el simple hecho de que sea más dependiente del comercio. Estadísticas transnacionales sugieren que una mayor confianza en el comercio está asociada con un aumento en el papel del Estado y no en su disminución. Es más, una observación a las naciones que han sido más exitosas económicamente en los últimos treinta años sugiere que una “alta estatalidad” incluso puede ser una ventaja comparativa dentro de una economía global.

Hace veinte años David Cameron advirtió que en las economías industriales avanzadas, la relación estadística entre la apertura (medida por la participación del comercio en el PBI) y el tamaño del gobierno, era más positiva que negativa.¹⁹ El resultado sugería una lógica tan plausible como el conectar la globalización con el eclipse. Mayores acciones comerciales aumentan la vulnerabilidad de un país hacia traumas inducidos externamente; un sector público más grande provee un contrapeso protector. Los estudios de caso hechos por Peter Katzenstein sobre las pequeñas socialdemocracias europeas explican la infraestructura institucional subyacente a la operación de esta lógica.²⁰

Estas relaciones no son simples artefactos de lo que ahora se

¹⁸ Block (nota 14). Ver también Geoffrey Garrett, “Capital Mobility, Trade and the Domestic Politics of Economic Policy”, *INTERNATIONAL ORGANIZATION* 49, no. 4 (1995). Garrett enfatiza el sorprendente alcance con el que las socialdemocracias europeas han sido capaces de resistir a “la dictadura de los mercados financieros internacionales”, pero no deja duda que la resistencia implica un costo creciente. Por ejemplo, él concluye su estudio diciendo: “los mercados financieros imponen primas SIGNIFICATIVAS a las tasas de interés, al poder del trabajo organizado y eso incrementado con la remoción de las barreras a los flujos de capitales... con el tiempo, uno puede especular que ningún gobierno será capaz de resistir tal carga” (p. 683).

¹⁹ Cameron “The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis”, *AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW* 72, no. 4 (1978).

²⁰ Ver Katzenstein, *SMALL STATES IN WORLD MARKETS: INDUSTRIAL POLICY IN EUROPE* (Ithaca, NY Cornell University Press, 1985).

refiere como “la etapa de oro del capitalismo” (más o menos entre 1950 y 1973).²¹ Análisis recientes hechos por Garrett, Kitschelt y otros, muestran cómo la configuración de las instituciones públicas continúa dando forma al impacto de la globalización.²² Dani Rodrik ha repetido y extendido los resultados estadísticos de Cameron usando datos contemporáneos. Observando datos de los países de la OCDE, de los años ochenta y de principios de los noventa, Rodrik encontró “una correlación bastante fuerte dentro de los países de la OCDE, entre los gastos gubernamentales (como parte de su PIB) y la apertura al comercio: países que están más abiertos al comercio tienen gobiernos más grandes”.²³ Además, cuando él extiende su análisis a más de cien países, la mayoría de ellos en vías de desarrollo, no sólo encuentra “una notoria relación positiva entre el tamaño del gobierno (en este caso, el consumo gubernamental) y la apertura al comercio”, sino que también encuentra que “el grado de apertura durante los primeros años de la década de los sesenta es un buen pronosticador de la expansión del gobierno sobre las tres décadas subsecuentes”²⁴.

Una mirada a las trayectorias de crecimiento regionales en los últimos treinta años, sugiere que una mayor estatalidad puede hacer más que el aislar a las poblaciones internas contra traumatismos externos; hasta podría ser una fuente de ventaja comparativa en una economía globalizada. El crecimiento vertiginoso de la producción organizada transnacionalmente puede haber sido el factor económico principal de los treinta años desde que escribió Nettl, pero el mayor factor competitivo lo ha sido el crecimiento espectacular de las economías del Sudeste asiático tiene implicaciones muy diferentes para la evolución de la estatalidad.

21 Ver Paul Bairoch y Richard Kozul-Wright, “Globalization: Myths and Realities: Some Historical Reflections on Integration, Industrialization and Growth in the World Economy” (documento presentado en la conferencia de la UNU/WIDER sobre “Transnational Corporations in the Developed, Developing and Transitional Economies: Changing Strategies and Policy Implications”, Cambridge University, Septiembre 21-23, 1995).

22 Análisis de Geoffrey Garrett (ver nota 16) de datos de quince países de la OCDE en el periodo de 1967-90, el cual incluyendo otras medidas de la globalización, ayuda a aclarar conexiones institucionales entre la propia globalización y la expansión gubernamental. El encontró que una “coincidencia de partidos fuertes con tendencia izquierdista, movilidad de capital, sindicatos comerciales fuertes y altos niveles de comercio llevan a un mayor gasto gubernamental”. Para otro análisis sobre las formas en las cuales las consecuencias de la globalización son medidas por instituciones nacionales ver Herbert Kitschelt et al., eds. CONTINUITY CHANGE IN CONTEMPORARY CAPITALISM (New York Cambridge University Press, en preparación).

23 Rodrik “The Paradoxes of the Successful State” (conferencia Alfred Marshall ofrecida durante las reuniones de la European Economic Association, Estambul, agosto 22-24 (versión final en septiembre) 1996, 31-32- También ver idem, “Why Do More Open Economies Have Bigger Governments” (NBER Working Paper no. 5537, abril 1996)

24 Rodrik (nota 21, 1996) p. 32.

En los años desde que Nettl escribió, los estados del Este de Asia de Corea en el norte a Singapur en el sur, pasando por la República Popular de China- han usado varias estrategias en las cuales el Estado ha jugado un papel central para lograr los cambios dramáticos en la posición de Asia dentro de la división internacional del trabajo. Obviamente, el papel del Estado varía dependiendo de los casos, pero nadie argumentaría que son sociedades sin Estado.²⁵ Ellos ofrecen una nueva variedad de alta estatalidad, bastante diferente del modelo continental europeo de Nettl, pero tal vez más efectivo en términos económicos.

Los éxitos del Este asiático nos fuerzan a reexaminar la idea de que una participación efectiva en la economía globalizada se logra mejor cuando se restringe el involucramiento del Estado en los asuntos económicos. Ellos sugieren que una participación exitosa en los mercados globales puede ser más exitosa mediante una mayor y más intensa participación estatal, siendo Singapur el caso más obvio a este respecto.²⁶ Singapur no solamente es una economía altamente internacionalizada en

²⁵ Como muestra de la ahora voluminosa literatura sobre el papel del Estado en el este de Asia como milagro económico ver Yilmaz Akyuz y Charles Gore, "The Investment-Profits Nexus in East Asian Industrialization" (Background paper preparado para la conferencia sobre "East Asian Development: Lessons for a New Global Environment" Kuala Lumpur, Malasia, febrero 29 y marzo 1, 1996)- También ver versión publicada, *WORLD DEVELOPMENT* 24 no. 3 (1996); Alice Amsden, *ASIA'S NEXT GIANT; SOUTH KOREA AND LATE INDUSTRIALIZATION* (New York: Oxford University Press 1989); José Edgardo Campos y Hilton L. Root, *THE KEY TO ASIAN MIRACLE: MARKING SHARED GROWTH CREDIBLE* (Washington, D.C. Brookings Institution, 1996); Tun-jen Cheng, "The Politics of Industrial Transformation: The Case of East Asia NIC'S" (Ph. D diss, University of California, Berkeley, 1987); Peter Evans, *EMBEDDED AUTONOMY: STATES AND INDUSTRIAL TRANSFORMATION* (Princeton; Princeton University Press 1995); Stephan Haggard, *PATHWAYS FROM THE PERIPHERY; THE POLITICS OF GROWTH IN NEWLY INDUSTRIALISING COUNTRIES* (Ithaca New York, Cornell University Press, 1990); Chalmers Johnson, *MITI AND THE JAPANESE MIRACLE: THE GROWTH OF INDUSTRIAL POLICY 1925-1975* (Stanford Calif. Stanford University Press, 1982); Robert Wade, *GOVERNING THE MARKET: ECONOMIC THEORY AND THE ROLE OF GOVERNMENT IN TAIWAN'S INDUSTRIALIZATION* (Princeton; Princeton University Press, 1990); World Bank (IBRD), *THE EAST ASIAN MIRACLE: ECONOMIC GROWTH AND PUBLIC POLICY (A WORLD BANK POLICY RESEARCH REPORT)* (New York: Oxford University Press, 1993).

²⁶ Sobre la estrategia internacionalizada del desarrollo de Singapur y el papel de la burocracia en esta estrategia, ver Campos y Root (nota 23); Cheng (nota 23); Gillian Koh "A Sociological Analysis of the Singapore Administrative Elite: The bureaucracy in an Evolving Development State" (Ph.D diss, University of Sheffield, England 1995); Jonathan Quah, "The public bureaucracy and National Development in Singapore" in K.K. Tummalala, ed, *ADMINISTRATIVE SYSTEMS ABROAD* (Washington D.C. University Press of America 1982); idem, "The Rediscovery of the Market and Public Administration: Some lessons from the Singapore Experience", *AUSTRALIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION* 51, no. 3 (1993), Hilton L. Root, *SMALL COUNTRIES, BIG LESSONS; GOVERNANCE AND THE RISE OF EAST ASIA* (Hong Kong: Oxford University Press, 1996).

términos de su extrema confianza en el comercio, sino que también es excepcionalmente dependiente para su dinamismo económico local de la inversión extranjera directa por parte de las corporaciones transnacionales; al mismo tiempo es bien reconocido por la capacidad y poder de su burocracia estatal.

Este caso, tan anómalo como puede ser en los términos de la sabiduría tradicional, minimiza lo que debería ser lógicamente obvio: pequeños países negociando con grandes compañías transnacionales pueden salir adelante si una competente y unificada agencia nacional participa en la negociación desde el lado local. Hay muchas formas de hacer ganancias, algunas de ellas bastante consistentes con aumentos salariales y altas tasas de reinversión local. Si un Estado puede prometer en forma creíble una infraestructura con dichas estrategias, junto con otorgar un conjunto predecible de reglas y gobernantes competentes con quienes dialogar, no es difícil ni sorprendente el que no haya escasez de corporaciones transnacionales dispuestas a unirse al juego.²⁷

El Este de Asia demuestra la posibilidad de una conexión positiva entre alta estatalidad (aunque no la variedad europea clásica de Nettl) y el éxito en una economía globalizada, y proporciona incentivos históricos a los resultados de las regresiones de Cameron y Rodrik. Si una conexión positiva como esa existe, entonces, la difundida creencia de que la centralidad institucional del Estado es incompatible con la globalización deberá ser explicada en términos de la cara ideológica del orden global actualmente existente.

En cualquier régimen internacional, las normas, reglas formales y suposiciones compartidas son tan importantes en la formación del papel del Estado como lo son los flujos de bienes y de capital. Hace quince años John Ruggie dio en el clavo con su explicación de cómo la economía política global de la era de oro se vio caracterizada por el “liberalismo limitado”.²⁸ El liberalismo, en el sentido de una relativa e irrestricta libertad para el capital global, estuvo “limitado” dentro de un compacto social que comprometía a los Estados industrializados avanzados a aislar (al menos parcialmente) a sus ciudadanos de los costos de ese sistema. El liberalismo limitado fue también una construcción anglo-americana, pero fue el producto de la ideología anglo-americana forzada por los temores de

²⁷ Ver Peter Evans, “TNC’s and Third World States: From the Old Internationalization to the New”, en Richard Kosul-Wright y Robert Rowthorne, eds. *TRANSNATIONAL CORPORATIONS AND THE GLOBAL ECONOMY* (London: McMillan, en proceso).

²⁸ Ruggie, “International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order”, *INTERNATIONAL ORGANIZATION* 36 (Spring 1982).

la segunda post-guerra de que si se fallaba en proteger a las poblaciones domésticas podrían reiniciarse los traumas políticos de las décadas precedentes.

Al igual que el liberalismo limitado, el régimen actual es un medio para unir los principios contradictorios de la soberanía nacional (pieza clave del sistema interestatal) y liberalismo económico (el cual presume que los Estados restringirán sus deseos de ejercer soberanía sobre las transacciones económicas que cruzan sus fronteras). Lo que es distintivo del régimen de hoy es, primero que nada, el grado en el cual la ganancia económica puede ser buscada independientemente de la soberanía; y en segundo lugar, la versión hegemónica de los principios ideológicos anglo-americanos sobresalientemente desencadenados por las ansiedades de una potencial inestabilidad política. Finalmente, a diferencia del liberalismo limitado, el cual fue concebido primeramente como un régimen del Occidente industrializado, el actual régimen normativo es presumiblemente aplicable tanto para países ricos como para pobres.

Si la participación activa del Estado puede aumentar los beneficios que los ciudadanos de un país pueden almacenar de la economía global, esto se convierte en un punto de discusión en un ambiente ideológico que proscribe el uso de la soberanía territorial para limitar la discrecionalidad de los actores económicos privados. En el actual orden global, las prescripciones ideológicas anglo-americanas se han transcrito como reglas formales del juego, para el cual los Estados individuales deben comprometerse entre ellos mismos o arriesgarse a convertirse en parias económicos. El GATT y la OMC son sólo las manifestaciones formales más obvias de la doctrina de que en lo que al capital y a los bienes se refiere, mientras menos se comporten los Estados como actores económicos, mejor será el mundo.²⁹ Las negociaciones bilaterales, al menos en las que Estados Unidos toma parte, transmiten el mensaje aún más agresivamente.³⁰ Los representantes privados del capital financiero internacional y, en

²⁹ Para una discusión general de los cambios en las reglas desde la época dorada, ver Ha-Joon Chang, "The Evolution of Perspectives on Regulation in the Postwar Era", Working Paper (Washington D.C. Economic Development Institute of the World Bank, 1995). Para una discusión de la manera en que la OMC constriñe estrategias consideradas como económicamente nacionalistas como la política industrial, ver V.R. Pancharuki, "WTO and Industrial Policies", Study no. 7 UNCTAD Project on East Asian Development: Lessons for a New Global Environment (Geneva, United Nations, 1996).

³⁰ Ver, por ejemplo, Peter Evans, "Declining Hegemony and Assertive Industrialization: U.S.-Brazilian Conflict in the Computer Industry", INTERNACIONAL ORGANIZATION 43 (Spring 1989).

el caso de los países en vías de desarrollo, las organizaciones financieras internacionales como el FMI, imparten el mismo tipo de tutelaje.

El efecto del consenso ideológico global (a veces etiquetado de manera apropiada “el consenso de Washington”) sobre los Estados individuales, va más allá de las limitaciones impuestas por cualquier lógica estructural de la economía internacional. El hecho de volverse más activamente comprometido en tratar de aumentar las condiciones económicas locales, arriesga al oprobio no sólo a poderosos actores privados, sino también al líder hegemónico global, lo que hace a la intervención de cualquier Estado una propuesta riesgosa. Una ideología que considera tales acciones como imposibles e indeseables, al menos si libera al Estado local de la responsabilidad de cualquier aflicción económica que sus ciudadanos puedan sufrir en manos de la economía global. Aún Estados ricos, con capacidades institucionales más altamente desarrolladas para aislar a sus poblaciones de la incertidumbre económica se encuentran bajo el mismo tipo de presión. Ellos son probablemente más capaces de resistir y en realidad así lo han hecho, pero dadas las asimetrías del poder internacional, es difícil para cualquier Estado cambiar el equilibrio.³¹

El actual orden cumple con las propensiones ideológicas tanto de la única superpotencia sobreviviente como de las firmas privadas que dominan la economía global. La pregunta es si éste habla efectivamente por sus intereses. Si un mundo económicamente sin Estado pudiera generar en la práctica un equilibrio global que cubra las necesidades de las corporaciones transnacionales, entonces el eclipse del Estado podría estar a la vista. De hecho, los inversionistas transnacionales que tratan de integrar las operaciones a través de una cambiante variedad de contextos nacionales necesitan un competente y predecible sector público como contraparte más que a los antiguos inversionistas locales quienes pueden concentrar su tiempo y energía en construir relaciones con un aparato gubernamental en particular.³²

El mismo argumento se aplica aún de manera más fuerte al

³¹ Cf. Garrett (nota 16); Kitschelt et. al. (nota 20).

³² Para una difusión general sobre la extensión en la cual las firmas confían en los estados para crear y sostener los mercados, ver Neil Fligstein, “Markets, Politics and Globalization” (manuscrito, Berkeley, 1996). Ver también, ídem “Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions” *AMERICAN SOCIOLOGICAL REVIEW* 6 (August 1996).

capital financiero global. La “dictadura de las finanzas internacionales” está en realidad más cercana a una situación de ser rehenes mutuos. La operación del sistema financiero internacional podría caer rápido en un caos sin políticas fiscales y monetarias responsables por parte de los actores internacionales. Los mercados financieros pueden fácilmente castigar a los Estados que se desvían, pero en el largo plazo sus beneficios dependen de la existencia de un sistema interestatal en el cual las principales economías nacionales están bajo el control de actores estatales competentes y responsables. Aquellos que se sientan “a caballo” en el sistema financiero internacional necesitan reguladores capaces. A la velocidad de la luz con la que se llevan a cabo transacciones de grandes magnitudes es totalmente benéfica para la eficiencia distributiva en teoría, pero también contribuye para una gran volatilidad en la práctica. “Comerciantes inescrupulosos” son (como el nombre implica) supuestamente aberraciones; aún así, la posibilidad de enormes beneficios de la actividad especulativa hace que el papel del pillaje se convierta en una continua tentación.³³ Después de cierto punto, el reducir a los Estados poder para interferir aumenta la exposición colectiva al riesgo más que expandir las posibilidades de ganancias individuales.

El hecho de que los actores transnacionales privados necesiten Estados competentes y capaces más de lo que su propia ideología admite no elimina la posibilidad del eclipse. Las estimaciones de sofisticados administradores están incluso perjudicadas por su propias formas de ver el mundo. Condicionado a maximizar su lugar para maniobrar, el capital transnacional podría convertirse fácilmente en cómplice de la destrucción de la infraestructura de las instituciones públicas de las que dependen sus ganancias. Hasta cierto punto, restringir la habilidad de los Estados para intervenir en los mercados globales podría producir mayores ganancias. Para cuando la capacidad estatal sea tan reducida que el ambiente impredecible de los negocios se vuelva intolerable, aún para los actores importantes que tienen una amplia experiencia en escoger donde hacer negocios, reconstruir la autoridad pública podría ser un largo y doloroso proceso, incluso hasta imposible.

Las interacciones complicadas que conectan al orden global y

³³ Ver Block (nota 14).

las políticas internas hacen más probables a los malos cálculos. Aceptar la ideología global dominante constriñe la habilidad de los gobiernos de proteger a su ciudadanos ordinarios, especialmente aquellos que sufren los costos de los cambios en la configuración de las redes internacionales de producción. Sea el Estado boliviano recortando gastos internos en salud y educación para mantenerse en conformidad con el último plan de reestructuración; o la administración Clinton presionando a través del TLCAN para demostrar su total fe en el libre movimiento de bienes y capitales, la percepción de aquellos cuyas posiciones no son privilegiadas vis-a vis de los mercados internacionales probablemente será la misma. El Estado es percibido no como el representante de los intereses nacionales, sino como el instrumento de los vagamente entendidos “intereses extranjeros”.³⁴ Si los administradores transnacionales debieran decidir si está dentro de sus intereses promover la reconstrucción de la capacidad estatal, ellos deberían haber superado la alineación política acumulada, así como revertir la atrofia institucional.

Si el eclipse ocurre, este no será el inexorable resultado de cualquier lógica estructural invulnerable. La lógica económica de la globalización no dicta en sí misma el eclipse. Mientras la globalización hace más difícil a los Estados ejercer una iniciativa económica, también aumenta tanto los potenciales beneficios de la acción efectiva del Estado como los costos de su incompetencia. Sólo cuando se haya visto a través del prisma peculiar de nuestro actual orden ideológico global, la globalización se vinculará lógicamente con el movimiento hacia la falta de estatalidad. En cambio, este orden ideológico global crece tan fuera de los prejuicios e ideologías de los actores globales dominantes como fuera de cualquier lógica de intereses. Dado el grado en el que los efectos políticos del cambio económico global son mediados por marcos interpretativos superpuestos, las perspectivas teóricas contemporáneas sobre el Estado se vuelven consecuentes, no sólo por los esclarecimientos que ofrecen, sino también por su potencial impacto en la política.

³⁴ En el Tercer Mundo hay, por supuesto, una larga tradición en ver al Estado en esos términos, el cual es representado como “una herramienta del imperialismo”. En los Estados Unidos hay una tradición popular creciente a lo largo de líneas análogas. Como un miedo sin sentido de “helicópteros negros” y visiones del gobierno norteamericano como subalterno de la ONU, puede ser que esta mitología popular refleja un sentido subyacente de que los administradores de Estados Unidos responden más a los actores transnacionales que a presión interna de abajo.

3. Nuevas perspectivas sobre el estado

Nettl ayudó a iluminar un continuo y multiramificado debate sobre la naturaleza y el papel del Estado. Algunas de las ramas consistían en esfuerzos para demostrar por qué las variaciones en la estatalidad deben ser un elemento central en el análisis político y económico. Estas revitalizaron y refinaron las perspectivas anteriores a Nettl, como las de Weber, Hintze y Gerschenkron, y le adhirieron nuevos argumentos a las mismas.³⁵ Otras ramificaciones se plantearon mejor desde el lado ideológico de la normativa del orden global emergente. El florecimiento de la economía política neoclásica y la renovada fascinación con la sociedad civil son dos de los mejores ejemplos. La lógica de cada una es bastante independiente de los argumentos sobre la globalización; sin embargo, ambas resuenan bien con un orden global construido en las visiones anglo-americanas de la falta de estatalidad. Empero, estas formulaciones políticas exitosas deben ser consideradas junto con argumentos públicos menos notables que se contraponen y ocasionan nuevas razones para continuar con la importancia de la estatalidad. Una vez que esto sea hecho, el peso de las nuevas perspectivas sobre el Estado se sostiene tanto del lado de una persistente estatalidad como del lado del eclipse.

4. Nuevas perspectivas económicas

De las muchas ramas de pensamiento sobre el Estado que han emergido en los treinta años desde que escribió Nettl, ninguna ha sido tan incorporada al debate político público como la versión “neoutilitaria”³⁶ de la economía política neoclásica. Si bien esta línea de razonamiento era bastante independiente de los argumentos por una inevitabilidad histórica del eclipse basada en las supuestas exigencias de la globalización, ésta

³⁵ Para una revisión de tempranos esfuerzos en esta dirección, ver Peter Evans, Dietrich Reuschmeyer y Theda Skocpol, eds. *BRINGING THE STATE BACK IN* (New York: Cambridge University Press, 1985), especialmente el ensayo inicial de Skocpol.

³⁶ Ver discusión sobre Evans (nota 23) cap. 2.

lo reforzaba, sugiriendo que el eclipse no sólo podría ser inevitable sino hasta deseable.

Durante la “era de oro”, la mayoría de los economistas querían tratar al Estado como una “caja negra”. La economía era una fuente de prescripciones para las políticas que mejor promovieran el crecimiento económico, pero no era prominente como herramienta para el análisis institucional del propio Estado. A medida que el crecimiento capitalista comenzó a verse más problemático a la mitad de los años setenta, esto cambió. Irónicamente, la débil actuación de las economías de mercado en los años setenta y ochenta en los países donde la participación del Estado era menos extensa (es decir, Gran Bretaña y Estados Unidos) fue mostrada como evidencia de excesivo poder público sobre la economía.³⁷

El interés por optimizar las políticas del Estado continuó, pero a esto se unieron los esfuerzos para analizar los mecanismos institucionales que fundamentaban “malas” políticas (eso es, aquellas que no planteaban prescripciones económicas). Analistas de la “búsqueda de rentabilidad” conceptualizaban la formulación de políticas como un intercambio: en respuesta por apoyo político y material, los burócratas estatales producían reglas que habilitaban a los actores económicos privados, a cosechar rentas improductivas.³⁸ Los Estados se expandieron, no debido a un aumento en la demanda por los bienes colectivos, sino por sus burócratas egoístas. La búsqueda de rentabilidad se convirtió en lo que tradicionalmente se veía como aberrante: prácticas corruptas y las transformó en el corazón de la economía política de las instituciones públicas. En este marco, enfoques como el de Nettl, en el cual las instituciones y el mantenimiento de las normas eran preeminentes entre los productos del Estado, no tenían sentido.

Reconceptualizar al Estado como un vehículo para la búsqueda de rentabilidad hacía más fácil caracterizar la intervención estatal como intrínsecamente patológica. Antiguos argumentos sobre las ineficiencias de la burocracia y la imposibilidad de reunir suficiente información para hacer buena política fueron inventados por esta fortalecida economía política neoclásica. Si los efectos negativos de las políticas estatales eran

³⁷ Cfr. Linda Weiss y John M. Hobson, *STATES AND ECONOMIC DEVELOPMENT: A COMPARATIVE HISTORICAL ANALYSIS* (Cambridge, Inglaterra: Polity Press, 1995).

³⁸ Ver James M. Buchanan, Robert D. Tollison y Gordon Tullock, eds. *TOWARD A THEORY OF RENT-SEEKING SOCIETY* (College Station, Texas A&M University Press, 1980); David Collander, ed. *NEOCLASSICAL POLITICAL ECONOMY: AN ANALYSIS OF RENT-SEEKING AND DUP ACTIVITIES* (Cambridge, Mass; Ballinger, 1984); Anne O. Krueger, “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”, *AMERICAN ECONOMIC REVIEW* 64 (June 1974).

una lógica consecuencia de la naturaleza de las instituciones públicas, entonces una mejor información, oficiales más competentes y asesores más visibles no eran el remedio. Las únicas estrategias razonables para aliviar el problema eran entonces, reducir los recursos asignados a estas instituciones perversas a un mínimo absoluto; o de alguna manera “comercializar” a la propia estructura administrativa, reemplazando la confianza en las normas de servicio público con los duros sistemas de incentivos de mercado.

Argumentos keynesianos a favor de la intervención estatal fueron rechazados y expuestos como desfasados. Usar los impuestos para canalizar parte del producto colectivo de la sociedad hacia esfuerzos públicos era equiparado con “la vieja práctica de sangrar a un paciente con sanguijuelas para sanarlo”.³⁹ La aceptación escéptica del uso del Estado como medio para aminorar las carencias de los desvalidos mediante los mecanismos del mercado, la cual prevaleció durante la época dorada, fue suplantada por la firme convicción de que tan ciertamente como la ambición privada producía bienes públicos a través del mercado, los esfuerzos para el bienestar público sólo servían para atrofiar las virtudes económicas de sus destinatarios. El poder económico privado, reprimido lo menos posible por la deformadora mano de la política pública, fue una vez más pregonada como el mejor protector del bien público, y la ideología de la falta de estatalidad se tornó en un límite más fuerte y agresivo.

Los modelos neoutilitarios proporcionaron una manera elegante de explicar la corrupción y la venalidad, que son facetas innegables de la mayoría de las burocracias públicas. Como explicaciones de dichas patologías, las perspectivas de la búsqueda de rentabilidad son muy útiles. Sin embargo, si ellos expulsan todas las demás interpretaciones sobre el comportamiento público, dejando a la autoridad pública como sinónimo de búsqueda de rentabilidad y venalidad, corren el peligro de convertirlo en una profecía de sus propias ambiciones. La amplitud con la que el predominio de los puntos de vista utilitarios desmantelan una carrera de prestigio en el servicio público, y legitiman eliminar los recursos que necesitan las agencias públicas para brindar servicios reales a los constituyentes, la búsqueda de rentabilidad se convierte de hecho en el único motivo razonable para unirse al sector público. Una vez que las normas

³⁹ Discurso por el Senador Kyl en el Senado, 20 de enero, 1995, citado en Fred Block (nota 14).

y tradiciones del servicio público han sido destruidas, reinstaurarlas otra vez a partir de una base gradual es una labor abrumadora.

Mientras que la economía política neoclásica era fácilmente asimilada dentro del análisis político, otras innovaciones, con mayores implicaciones fundamentales para las teorías económicas de la producción e intercambio, fueron más difíciles de incorporar. La “teoría del nuevo crecimiento”, la cual proveía maneras más elegantes de hacer formalmente endógeno el cambio tecnológico y traía de vuelta la idea de aumentar los beneficios al centro de los debates económicos,⁴⁰ podría ser leída con la legitimación del papel amplio del Estado;⁴¹ no obstante fue extremadamente difícil traducirla a prescripciones políticas. El admitir la posibilidad de aumentar beneficios también requería el aceptar el hecho de que la evolución de los mercados y la competencia era frecuentemente una trayectoria dependiente⁴² y consecuentemente caracterizada por un equilibrio múltiple. En cambio, esto hizo más difícil argumentar que los mercados libres podrían automáticamente maximizar la eficiencia (o el bienestar), pero no necesariamente apuntar a estrategias que pudieran mejorar los efectos del mercado.

Las consecuencias de esta visión de crecimiento económico son magnificadas por el hecho de que un creciente número de productos –desde software a imágenes– son más ideas que cosas. Puesto que el costo de la reproducción de una idea es esencialmente cero, los beneficios aumentan indefinidamente con el campo de acción del mercado. En una economía de “ideas” sujeta a aumentar los beneficios, en lugar de una de

40 Para una exposición sofisticada pero no técnica, ver Paul Romer “The Origins of Endogenous Growth”, *JOURNAL OF ECONOMIC PERSPECTIVES* 8 (winter 1994).

41 Por ejemplo, la perspectiva de Garrett (nota 16), La teoría del “nuevo crecimiento” asume que un involucramiento gubernamental activo en la economía (por ejemplo, gastos públicos como educación, infraestructura, investigación y desarrollo) podría aumentar la productividad y por lo tanto la competitividad al proveer los bienes colectivos que son poco abastecidas por el mercado” (p. 658). Otros, como Paul Krugman, argumentarían que los esfuerzos gubernamentales para explotar las posibilidades teóricas reveladas por las teorías del “nuevo crecimiento” probablemente hacen más daño que bien; ver por ejemplo, Krugman, *PEDDING PROSPERITY: ECONOMIC SENSE AND NONSENSE IN THE AGE OF DIMINISHED EXPECTATIONS* (New York: W.W. Norton, 1995). Empero, incluso Krugman no negaría que se han abierto nuevas posibilidades teóricas.

42 Ver, por ejemplo, Brian W. Arthur “Positive Feedbacks in the Economy”, *SCIENTIFIC AMERICAN* (February 1990).

“cosas” sujeta a disminuirlos, la distribución del ingreso y de las ganancias resulta especialmente dependiente de la posibilidad de apropiación. La magnitud de beneficios para una idea no fluye de una lógica de costos marginales de producción en un sentido significativo del término, pero depende de las decisiones autoritativas, como la determinación de la duración de los derechos de copia, la protección de la patente y el régimen de la propiedad intelectual de manera más general.

Mientras una economía produzca más ideas, el cumplimiento autoritativo de los derechos de propiedad se vuelve más difícil y crítico para el logro de ganancias. En una economía global se necesita un Estado activo y competente que sea capaz de asegurar la sumisión de otros Estados a sus reglas. En síntesis, los actores económicos más privilegiados en una economía de información global (eso es, compañías globales como Disney o Microsoft, cuyos objetos de valor toman la forma de ideas), no necesitan Estados más débiles sino más fuertes, o al menos Estados que sean más sofisticados y activos que el tradicional Estado “guardián”.

La creciente centralidad de las luchas sobre la posibilidad de apropiación es evidente en las políticas económicas globales de Estados Unidos durante el curso de las dos últimas décadas. Desde los “súper 301’s” hasta las negociaciones del GATT para amenazar la cancelación del estatuto de China como nación más favorecida debido a la piratería de software, la cuestión sobre los derechos de la propiedad intelectual privada se ha vuelto un factor clave en la política económica estadounidense. Mientras otras formas de regulación están en descrédito, esta manera particular de hacer políticas es ahora la piedra angular de la civilización económica.

Los derechos de la propiedad intelectual son un ejemplo específico de un punto más general. En el complejo intercambio de nuevos bienes intangibles, las estructuras autoritativas y normativas, las cuales son generadas en gran medida por el Estado, se convierten en las piezas claves de un intercambio eficiente. La nueva economía institucional, con su énfasis en la necesidad de estructuras de gobierno y la insistente importancia de los marcos institucionales para cualquier tipo de transacción económica, generaliza más el argumento de que mercados eficientes pueden existir solamente en el contexto de instituciones fuera del merca-

do que sean efectivas y robustas.⁴³

La economía política neoclásica ofrece buenas razones para el eclipse, pero una observación más amplia a la evolución de las teorías económicas refuerza las conclusiones que emanaron de nuestro examen previo de la propia globalización. Los actores transnacionales poderosos pueden tener un interés en limitar la habilidad del Estado para reprimir sus propias actividades, pero ellos también dependen de un Estado capaz de proteger sus beneficios, especialmente aquellos de posesiones valiosas intangibles. En esta óptica, la persistencia de la centralidad institucional del Estado es más verosímil que el eclipse.

5. La sociedad civil y el estado

La convicción de que la eficiencia de asignación puede ser lograda independientemente del control público crea solamente un marco ideológico parcial. Ni las visiones idealizadas de individuos interrelacionándose por medio de intercambios voluntarios bilaterales ni la actual experiencia de los mercados capitalistas mitigan las ansiedades básicas sobre el mantenimiento del orden público, ni tampoco calman la nostalgia por las satisfacciones de las ataduras comunitarias tradicionales. Nuevas perspectivas sobre la gobernabilidad que han iluminado el potencial papel de la sociedad civil, suministraron un valioso complemento al lado económico de la ideología anglo-americana.⁴⁴ Aún cuando ellas no eran perspectivas globales en sí mismas, éstas se ajustan al nuevo orden global. El triunfo político del anglo-americano orden mundial sin Estado, como reflejo de la implosión de las sociedades estatal-socialistas, fue un ímpetu

⁴³ Ver, por ejemplo, Douglass C. North, *INSTITUTIONS, INSTITUTIONAL CHANGE AND ECONOMIC PERFORMANCE* (Cambridge University Press, 1990); y Oliver Williamson, *THE ECONOMIC INSTITUTION OF CAPITALISM* (New York: Free Press, 1985).

⁴⁴ Para una muestra de la variedad de formas en las cuales la sociedad civil ha capturado la imaginación de los científicos sociales, ver, Larry Diamond, "Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation", *JOURNAL OF DEMOCRACY* 5 (July 1994); Ernest Gellner, *CONDITIONS OF LIBERTY: CIVIL SOCIETY AND ITS RIVALS* (New York: Penguin Press, 1994); John A Hall, ed, *CIVIL SOCIETY: THEORY, HISTORY AND COMPARISONS* (London: Polity Press, 1995); Paul Wapner, "politics beyond the State: Environment Activism and World Civic Politics" *WORLD POLITICS* 47 (April 1995).

importante para el carisma de la sociedad civil. La revitalización de la sociedad civil fue descrita, al menos por los conservadores, como una solución al lado social y político del bienestar, una que podría hacer al Estado políticamente obsoleto, así como los mercados globales lo hacían económicamente obsoleto.

Para ajustarse con el orden global imperante, un enfoque sobre la sociedad civil tenía que reprimir la posibilidad de que el malestar social y político pudiera fluir desde la difundida comercialización de las relaciones sociales en lugar de desde la abrumadora intromisión del Estado. Esto, por supuesto, era precisamente lo que los intérpretes conservadores hicieron. En lugar de ver el dominio sin desafíos de las relaciones de mercado como el obstáculo primario del fortalecimiento de los lazos comunitarios tradicionales, ellos vieron los esfuerzos de intromisión estatales, ostensiblemente dirigidos a intensificar el bienestar, como una comunidad orientada a la disolución.⁴⁵ Así como la economía política neoclásica negaba el papel del Estado en el desarrollo de una sociedad más productiva y eficiente, el carisma creciente de la sociedad civil (y otras formas más parroquiales y exclusivas de comunidad), negaban la habilidad estatal para hablar de necesidades que no fueran del mercado.⁴⁶

En muchos casos, la visión de una ciudadanía organizada y comprometida removiendo a las elites estatales se ajusta a los hechos históricos. Los movimientos de oposición que ayudaron a terminar con los moribundos aparatos de estados socialistas en Europa del Este fueron un ejemplo importante. El proceso del reemplazo de regímenes militares y autoritarios por democracias electorales en América Latina produjo un surgimiento similar de la sociedad civil como contrapeso del leviatán del poder estatal. Aún en estos casos, empero, la idea que la sociedad civil podría suministrar un sustituto para las instituciones públicas organizadas del Estado resultaron ser poco realistas. En Europa del Este y América

⁴⁵ James Coleman, *FOUNDATIONS OF SOCIAL THEORY* (Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1990) p. 321.

⁴⁶ La sociedad civil era, por supuesto, la forma más universalista para organizar las comunidades. Categorías étnicas y religiosas excluyentes representan una potencial base alternativa para redefinir la nación y reconstituir la base de la autoridad pública. Mientras Netti no anticipó el resurgimiento de la economía política neoclásica, sí vio (nota 1) el "vínculo improvisado entre Estado y Nación" (p. 520) como una razón para proyectar un declive general en el estatismo, especialmente en el mundo en vías de desarrollo.

Latina, el fortalecimiento de la sociedad civil resultó más difícil de sostener una vez que el enfoque unificador de la oposición contra el régimen autoritario se disipó por el éxito político. Aún esos casos claman por una teoría más compleja de las relaciones Estado-sociedad.

Aquí otra vez, como en el caso de la teorización económica, una observación más precisa al pensamiento contemporáneo sobre la sociedad civil revela estar más reñida con la aseveración del orden global de que la promoción de la sociedad civil requiere el aceleramiento del eclipse del Estado. La proposición de una relación de suma cero entre la robustez de las instituciones estatales y la resonancia de la sociedad civil es atacada hasta por algunos de los más convencidos de la necesidad de las asociaciones civiles. Una creciente acumulación de trabajos sugiere que las relaciones entre el Estado y la sociedad civil son más productivas en términos de mutuo otorgamiento de poder o sinergia.

La breve polémica de Robert Putman con Joel Migdal provee un buen punto para comenzar; basada en sus lecturas sobre la relación entre “el capital social” y la eficacia de los gobiernos regionales en Italia, Putman no está de acuerdo con el trabajo de Migdal, el cual parece sugerir que sociedades fuertes resultan de Estados débiles y que una de las condiciones necesarias para la emergencia de Estados fuertes es “una dislocación social masiva, la cual debilita severamente el control social”⁴⁷ No es tal, plantea Putman, “las asociaciones cívicas están poderosamente asociadas con instituciones públicas efectivas (...) sociedad fuerte,

⁴⁷ Migdal, *STRONG SOCIETIES AND WEAK STATES: STATE-SOCIETY RELATIONS AND STATE CAPABILITIES IN THE THIRD WORLD* (Princeton: Princeton University Press, 1988) p. 269.

Estado fuerte”⁴⁸Lo que la perspectiva de Putman sugiere es que así como los mercados modernos dependen de las decisiones económicas al estar originadas en un marco institucional predecible, asimismo el compromiso cívico florece más fácilmente entre ciudadanos y grupos organizados cuando éstos tienen un sector público competente como interlocutor.

Otros han tomado la misma lección desde muy diferentes contextos; observando a África, la región en la cual la desintegración de las organizaciones estatales y sociedad civil ha sido la más dramática, Naomi Chazan argumenta sobre una “relación simbiótica entre estado y sociedad civil”⁴⁹ Durante la crisis de los años setenta y ochenta, “las agencias estatales y redes sociales experimentaron un proceso de implosión”.⁵⁰ A la inversa, donde ha existido recuperación de la crisis, el “resurgimiento de grupos sociales intermediarios” ha “venido junto con la definición y reafirmación de las capacidades estatales, resaltando la cercana relación entre la sociedad civil y el estatismo”.⁵¹ Vivienne Shue, observando lo que podría ser considerado como el caso opuesto –la República Popular de China- encuentra un tipo similar de mutuo otorgamiento de poder del Estado y la sociedad. Las vicisitudes de las relaciones Estado-Sociedad bajo un régimen comunista y post-comunista demuestra, nos dice ella, “una fascinante relación (...) entre la emergencia de una esfera robusta de una vida civil asociativa, de un lado, y la consolidación de un poder social en una relativamente fuerte o flexible organización estatal, por el otro”⁵².

⁴⁸ Putman, MAKING DEMOCRACY WORK: CIVIC TRADITIONS IN MODERN ITALY (Princeton: Princeton University Press, 1993), p. 176. En parte, las diferencias entre Putman y Migdal resultan de sus definiciones distintas de sociedad fuerte. Migdal se enfoca en vínculos verticales y clientelistas además de relaciones parroquiales basadas en afinidades primordiales como etnicidad y afinidad. Putman se enfoca en asociaciones cívicas que promueven lazos entre iguales socialmente y que mientras pueden estar estos lazos enraizados en la historia, son modernos más que primordiales en la forma. La versión de Putman de sociedad es, empero, la cual es relevante para la visión de que la emergencia de la sociedad civil permitirá que se consuma la autoridad pública represiva y el leviathan formal. Lo que los optimistas promotores de la sociedad civil tienen en mente cuando trabajan hacia su renacimiento en Europa del Este o su fortalecimiento en América latina no es presumiblemente, ni hacer más fuertes los lazos de clientelismo ni el volver a despertar las lealtades primordiales y prejuicios parroquiales, sino las formas de asociaciones civiles horizontales que se encuentra bajo el enfoque de Putman. Estoy en deuda con Patrick Heller por remitir mi atención hacia este punto; cf. Heller, “Social Mobilization and Democratization: Comparative Lessons from Kerala” (Documento presentado en las reuniones anuales de la Asociación para los Estudios Asiáticos, Abril, 1996).

⁴⁹ Chazan –“Engaging the State: Associational Life in Sub-Saharan Africa” en Joel Migdal, Atul Kohli y Vivienne She, eds, STATE POWER AND SOCIAL TRANSFORMATION (Cambridge, Cambridge University Press, 1994) p. 258.

⁵⁰ Ibid, p. 269.

⁵¹ Ibid p. 278.

⁵² Ver Shue, “State Power and Social organization in China” en Migdal, Kohli y Shue (nota 47), p. 66.

Examinando lo que él llama “el oscurecimiento de América Latina” sobre el periodo de los años ochenta, Guillermo O’Donnell expone el argumento inverso de una manera que va en consonancia con las hipótesis del mutuo otorgamiento de poder de Chazan y Shue.⁵³ Primero, él apunta que “actuales intentos de reducir el tamaño y déficit del Estado como burocracia (...), también están destruyendo al “Estado como ley” y la legitimación ideológica del Estado”.⁵⁴ Entonces argumenta que la crisis del Estado conlleva a una degeneración de la sociedad civil en la cual la organización comunitaria y el compromiso cívico son reemplazados por una “atomización resentida”.⁵⁵

Estos amplios argumentos de que el destino de la sociedad civil está vinculado con la habilidad del sector público para sostenerse a sí mismo, tiene contrapartes interesantes al nivel micro. Estudios dispersos a lo largo del mundo en vías de desarrollo encuentran evidencia para “Una sinergia Estado-Sociedad”.⁵⁶ Proyectos efectivos de desarrollo al nivel micro involucran, por lo general, a agencias estatales trabajando en combinación con grupos sociales locales. La posibilidad de coproducción, en la cual agencias estatales y comunidades locales trabajan juntas para producir un servicio demandado o un bien colectivo, está asociada, en cambio, con los aparatos estatales que tienen suficiente espíritu de cuerpo y la sofisticación burocrática para ir más allá de imponer mecánicamente un conjunto simple de reglas centralizadas. El caso arquetípico en cuestión son las asociaciones de irrigación de Taiwán, las cuales son construidas alrededor de una ingeniosa combinación de una toma de decisiones burocrática y centralizada con una participación real de los habitantes locales, incluyendo el control sustancial y comunal sobre

53 O’Donnell, “On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Counties” *WORLD DEVELOPMENT* 21, no. 8 (1993). O’Donnell usa el término “oscurecimiento” al referirse a “la evaporación territorial de la dimensión pública del Estado” (p. 1359), esto es, la expansión de áreas en donde las burocracias efectivas y la legalidad sancionada propiamente” (p. 1359), son deficientes.

54 O’Donnell (nota 51), p. 1358.

55 *Ibid.*, p. 1365.

56 Ver artículos por Burawoy, Evans, Fox, Heller, Lam y Ostrom en la sección especial sobre “Government Action, Social Capital and Development”, *WORLD DEVELOPMENT* 24 (June 1996), y también Judith Tendler, *GOOD GOVERNMENT IN THE TROPICS* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997).

el proceso de asignación local del agua.⁵⁷ Estados con burocracias débiles son incapaces de sostener el tipo de competencia burocrática localmente orientada que hace posible la coproducción.⁵⁸

La evidencia para unas relaciones de suma positiva entre la efectividad de las asociaciones civiles y la capacidad del Estado no se limita al Tercer Mundo. Incluso en la poco estatizada Unión Americana, hay ejemplos históricos interesantes de la sinergia Estado-sociedad. En un examen de la fundación de la Agencia para la Niñez, uno de los más exitosos desarrollos en el Estado de bienestar estadounidense, Skocpol nos muestra como un amplio espectro de asociaciones voluntarias de mujeres dispersas geográficamente fueron decisivas para esta “construcción estatal para mujeres y niños”.⁵⁹ Ella también anota el paralelismo entre este esfuerzo “maternalista” y la relación entre las asociaciones voluntarias de granjeros y el Departamento de Agricultura de Estados Unidos, otro ejemplo de sinergia Estado-Sociedad que genera un muy difundido cambio económico y social.⁶⁰

Si este trabajo está en lo correcto, un florecimiento sostenido de la sociedad civil bien podría depender de la simultánea construcción de robusta y competente contraparte organizativa dentro del Estado. A la inversa, la perspectiva de sinergia Estado-Sociedad implica que un movimiento hacia Estados menos capaces e involucrados hará más difícil que las asociaciones civiles logren sus metas y de esa manera se disminuirán las incentivas para un compromiso civil. En el caso más extremo, el resultado será una globalizada versión de “oscurecimiento” como de la que habla O’Donnell.⁶¹ De nuevo, un examen más detallado de las perspectivas teóricas recientes, políticas esta vez, en lugar de económicas, sugiere un interés, no en el eclipse, sino en el mantenimiento o expansión de la

⁵⁷ Ver artículo por Lam (fn 54), Ver también Michael P. Moore “The Fruits and Fallacies of Neoliberalism: The Case of irrigation” *world development* 17, no. 11 (1989).

⁵⁸ Ver Discusión sobre Nigeria de Ostrom (nota 54).

⁵⁹ Theda Skocpol *PROTECTING SOLDIERS AND MOTHERS: THE POLITICAL ORIGINS OF SOCIAL POLICY IN THE UNITED STATES* (Cambridge: Harvard University Press, 1992), p. 480-91.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 486. Ver también Theda Skocpol y Kenneth Finegold, “State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal”, *POLITICAL SCIENCE QUARTERLY* 97 (Summer 1982). Para una reciente revisión de la perspectiva de Skocpol, ver Skocpol, “Unraveling from Above” *AMERICAN PROSPECT* 25 (March-April, 1996).

⁶¹ O’Donnell (nota 51).

capacidad del Estado. En este caso, sin embargo, son los intereses de los miembros ordinarios de la sociedad civil los que están en juego en lugar de aquellos de las elites transnacionales.

6. El futuro de la estatalidad

Perspectivas políticas más recientes, como aquellas en economía, contienen tanto argumentos a favor del fortalecimiento de las capacidades estatales como a favor del eclipse. Unos análisis de estas perspectivas producen resultados que son paralelos a aquellos que se dibujan de los análisis de la propia globalización. Juntos, estos argumentos nos llevan a esperar que los Estados jueguen un papel persistente en el futuro de la economía política global, pero tal resultado puede difícilmente ser tomado como algo seguro. Sólo porque un sistema de producción globalizado, orientado informáticamente pudiera parecer depender aún más que las economías previas en el ejercicio competente de la autoridad pública, no significa que las bases institucionales de dicha autoridad sobrevivirán. Sólo porque la experiencia histórica de aquellos países más exitosos para adaptarse a la moderna economía globalizada se ha caracterizado por altos niveles de participación y compromiso estatal, ello no significa que su experiencia será reflejada en los arreglos institucionales que prevalecen globalmente. Y lo más obvio de todo, una positiva asociación entre una más sobresaliente sociedad civil e instituciones estatales más capaces no prevendrá la desaparición de ambas.

Entonces, ¿qué podemos decir sobre los futuros prospectos de la estatalidad en esta era de globalización? Una hipótesis razonable y optimista apunta hacia el regreso del péndulo ideológico. En esta perspectiva, el reciente empuje hacia la reducción del papel del Estado representa una reacción natural a las anteriores aspiraciones excesivas de los políticos y los gobernantes. La deslumbrante brecha de capacidad llevó a un periodo durante el cual, en palabras de Dani Rodrik, “el optimismo excesivo sobre lo que el Estado sería capaz de lograr fue reemplazado por el pesimismo excesivo”. Rodrik sugiere más allá, que teniendo ahora superado “el pesimismo excesivo”, estamos “en el umbral de una seria reconsideración del papel del estado en el desarrollo, uno que nos llevará hacia una

comprensión mejorada del papel que los gobiernos pueden (y tienen) que jugar”.⁶²

Esta perspectiva tiene sentido; los Estados toman más de lo que pueden manejar durante el periodo siguiente de la Segunda Guerra Mundial. Tratar con la brecha de capacidad claramente requería volver a pensar el papel del Estado. El reajuste era necesario, y el excesivo apasionamiento en reducir el papel del estado, natural. El regreso del péndulo necesita no el sancionar el regreso al pasado, sino podría legitimar nuevos esfuerzos de convertir a los Estados en instrumentos efectivos para el logro de metas colectivas. La pregunta es si el péndulo es algo que probablemente pase a quedarse en un punto que refleje análisis menos apasionados sobre la experiencia global acumulada con consideración hacia la relativa efectividad de las distintas formas y estrategias de acción estatales.

Sin embargo, Nettl aporta una dimensión histórica e ideológica que hace que el punto medio eficiente parezca difícil de alcanzar. Su argumento de que “un auto-examen sociopolítico de los Estado Unidos simplemente no deja espacio para ninguna noción válida de Estado” sugiere un líder hegemónico que probablemente no valore de manera imparcial la posición adecuada del péndulo.⁶³ A esto debe añadirse el problema que los actores no estatales más poderosos en definir el orden normativo global son elites corporativas y privadas, cuya perspectiva de hacia a dónde se inclina el péndulo es matizada por su interés irreductible de proteger sus prerrogativas administrativas privadas. El generar un conjunto de normas globales que fomenten la búsqueda de medios para reducir las demandas hacia las instituciones públicas, pero que también apoyen la necesaria capacidad realizada del Estado, requerirá un revisionismo ideológico sustancial.

Motivos para esperar tal cambio son escasos, pero existen algunos. El balance cambiante del dinamismo económico en el sistema interestatal es una posible fuente de revisionismo. Hasta ahora, las implicaciones del formidable éxito económico del sudeste de Asia para el tipo de estatismo que es más efectivo en una economía globalizada han encontrado sorpresivamente poco espacio en el discurso oficial. El análisis

⁶² Rodrik (nota 21, 1996^a) p. 2-3.

⁶³ Nettl (nota 1) p. 561.

oficial (opuesto al académico) ha sido notoriamente inflexible y obstinado en su supresión de las implicaciones revisionistas de las experiencias del sudeste asiático.⁶⁴ No obstante, la asimilación eventual de distintas experiencias de estatismo del sudeste de Asia dentro del discurso global sobre el Estado, parece ser inevitable.⁶⁵ Cualquier movimiento en esta dirección podría atenuar las actuales inclinaciones hacia el eclipse.

El escepticismo creciente en los Estados Unidos, como líder hegemónico, de tomar la responsabilidad de la carga que significa llevar a que otros perciban lo que son valiosos bienes globales comunes puede servir como un ímpetu para el cambio ideológico. Susan Strange, por ejemplo, argumenta que las asimetrías actuales del poder interestatal han creado una situación en la cual “los más poderosos son capaces de bloquear, incluso vetar, cualquier ejercicio de autoridad en asuntos globales de medio ambiente, de la regulación financiera o de la provisión universal de las necesidades básicas para alimento, refugio y cuidado de la salud”⁶⁶. Entonces ella presiona y va más allá diciendo que “la única manera de remover a la hegemonía presente del veto bueno para nada sobre una mejor gobernabilidad global, es construir poco a poco una necesaria oposición basada en la cooperación europeo-japonesa pero que incluya a latinoamericanos, asiáticos y africanos que compartan algunos de los mismos intereses y preocupaciones sobre el futuro”.⁶⁷ A pesar que son remotos prospectos para este tipo de acción colectiva, el argumento de Strange

⁶⁴ Ver, por ejemplo, Robert Wade “Japan, the World Bank and the Art of paradigm Maintenance”, *NEW LEFT REVIEW* 217 (may-June 1996).

⁶⁵ Algunos discutirán que la experiencia del Este de Asia ya constituye un modelo competitivo, al menos para los países en vías de desarrollo de la propia región. Ver Barbara Stallings y Wolfgang Streeck, “Capitalisms in Conflict? The United States, Europe and Japan in the Post-Cold War World” en Stallings, Ed, *GLOBAL CHANGE, REGIONAL RESPONSE: THE NEW INTERNATIONAL CONTEXT OF DEVELOPMENT* (New York: Cambridge University Press, 1995).

⁶⁶ Strange (nota 7) p. 71.

⁶⁷ *Ibid.*

identifica otro ímpetu potencial para el cambio ideológico.⁶⁸

Estas fuentes relativamente poco plausibles de un cambio ideológico probablemente tendrán consecuencias sólo hasta el punto de que éstas ayuden a vender a bajo precio a la ya de por sí relación ambivalente de los negocios transnacionales con cualquier proyecto de un eclipse. Así como las corporaciones transnacionales valoran la eliminación de la habilidad estatal de restringir sus prerrogativas administrativas, ellas también reconocen los beneficios de tratar con interlocutores públicos capaces y robustos. Ellas tienen un interés en mantener a los gobernantes a la defensiva –algo que la retórica intensa sobre la inevitabilidad y lo deseable del eclipse logra de manera precisa. Pero ellas también tienen un interés en evitar la real marginación institucional del Estado; esto sobre todo, convierte al regreso del péndulo como muy probable.

El problema principal con una perspectiva de “regreso del péndulo” es que es fácilmente combinada con el regreso de un “liberalismo limitado”. Aún si el regreso del péndulo es más verosímil que un eclipse, la amenaza del eclipse todavía modela a la estatalidad. Lo que hace el presente ambiente ideológico global es asegurar que las respuestas a una crisis genuina de capacidad serán defensivas. Las estrategias enfocadas a incrementar la capacidad estatal con el propósito de enfrentar la creciente demanda de bienes colectivos y protección social se tornan inútiles en un clima ideológico que firmemente niega la contribución potencial del Estado al bienestar general. Gobernantes y líderes políticos asediados, limitados en sus tendencias a tratar de preservar el Estado como institución (y sus propias posiciones), podrían tener algunas mejoras innovadoras a la organización, así como arribar a algunas maneras sanas de reducción del campo de acción de las intenciones estatales, pero su estrategia primaria más probable sea fallar en el viejo compromiso del liberalismo

⁶⁸ Otra fuente potencial para el cambio normativo –también poco probable pero interesante– puede ser encontrado en las redes de organizaciones públicas y oficiales que son una parte del orden global. John Meyer, en un artículo clásico, presenta un caso fuerte para el poder colectivo de oficiales públicos para formar normas globales en un nivel transnacional; ver Meyer, “The World Polity and the Authority of the Nation State” en Albert Bergesen, ed., *STUDIES IN THE MODERN WORLD SYSTEM* (New York: Academic Press 1980). El modelo general de Meyer no es convincente, especialmente en la perspectiva de los cambios más recientes en la ideología global, pero hay algunos ejemplos modestos, muy interesantes de redes transnacionales enraizadas en instituciones públicas que han tenido un efecto y un cambio en el orden normativo global. Ver por ejemplo, Peter Haas, “Banning Chlorofluorocarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Stratospheric Ozone”, *INTERNATIONAL ORGANIZATION* 46 (Winter 1992).

limitado. El problema de cerrar la brecha de capacidad es redefinido como un proyecto de construcción de un tipo más escaso y mínimo de estatalidad.

En la versión más siniestra de este estatismo más reducido y mezquino, los políticos y administradores ganan apoyo para el Estado como una institución a cambio de la restricción del papel estatal en actividades esenciales para sostener la capacidad de ganancia de los mercados transnacionales. La capacidad de dar servicios que los ricos puedan suministrar de manera privada para ellos mismos (por ejemplo, salud y educación) es sacrificada, mientras que la más restringida capacidad institucional necesaria para brindar servicios esenciales para los negocios y la seguridad (doméstica y global) es mantenida. En cambio, ofrecer seguridad significa dedicar más recursos a la represión de los más desesperados e imprudentes entre los excluidos, tanto internos como internacionales.

El rescate del liberalismo limitado podría requerir una muy distinta configuración de las relaciones Estado-Sociedad, y en correspondencia, un diferente tipo de estatalidad; una fundada en relaciones de mutuo otorgamiento de poder entre las instituciones estatales y una sociedad civil ampliamente organizada del tipo que fue sugerido por Chazan y sus colegas.⁶⁹ Comprometiendo la energía y la imaginación de los ciudadanos y las comunidades en la coproducción de servicios es una forma de resaltar la habilidad estatal de brindar servicios sin tener que demandar recursos materiales más escasos de la sociedad. La aprobación social en aumento, la cual viene con servicios más efectivos y que responden, se convierte entonces en una recompensa intangible para aquellos que trabajan dentro del Estado. Puesto que dicha estrategia recompensa simultáneamente el fortalecimiento de la sociedad civil, al acrecentarse la reserva de participantes potenciales en la coproducción, es casi seguro el incremento de beneficios. Como los beneficios para el desarrollo de formas burocráticas de organización en una época anterior, los beneficios para maneras más innovadoras de estatalidad basadas en una sinergia Estado-Sociedad podrían ser prodigiosos.

Desafortunadamente, el movimiento hacia el eclipse ya ha hecho a esta especie de desarrollo institucional poco probable. El tipo de capacidad necesaria para hacer al Estado un socio dependiente en una estrategia

⁶⁹ Ver Migdal, Kohli y Shue (nota 47), especialmente Kohli y Shue "State Power and the Social Forces: On Political Contention and Accommodation in the Third World".

correspondiente, los grupos cívicos están probablemente menos atraídos a las estrategias de mutuo otorgamiento de poder que involucren a las agencias estatales. Desilusión legítima con la capacidad estatal de brindar, exacerbada por el persuasivo discurso anti-estado del orden global anglo-americano, se ha solidificado en un clima político interno que hace ver a un Estado comprometido como un aliado inverosímil. Finalmente, y a lo mejor lo más importante, las elites privadas tienden a ver como amenaza política cualquier forma de sinergia Estado-Sociedad que envuelva a grupos subordinados.

Los prospectos políticos de la sinergia Estado-Sociedad son remotos, pero ellos en conjunto no debieran ser descartados. Para gobernantes o políticos acosados y desencantados de una estatalidad más limitada y mezquina, son obvias las atracciones hacia una estrategia de sinergia Estado-Sociedad. Esto promete una salida aparte de la asfixiante brecha de capacidad actual; también promete generar un conjunto de aliados potencialmente mucho menos ambivalentes sobre el valor de las instituciones públicas que lo que son las elites empresariales, las cuales constituyen el pilar político principal del Estado más limitado y mezquino. La lógica es igualmente poderosa desde el punto de vista de las organizaciones civiles. Lo limitado y mezquino hará poco por ellas; éstas necesitan de organizaciones estatales capaces que pongan sus preferencias políticas en práctica; incluso más de lo que las corporaciones transnacionales necesitan a los Estados para garantizar el clima de negocios global. Más limitado y mezquino es todavía muy probable, pero la posibilidad de que los aparatos estatales pudieran forjar nuevas alianzas con actores civiles en las primeras décadas del nuevo milenio no es menos plausible como las alianzas que ciertamente fueron logradas entre las organizaciones laborales y el Estado durante las primeras décadas del siglo veinte.

Sondeando por debajo de la retórica de la globalización y el eclipse se revela una problemática bastante consistente con las premoniciones originales de Nettl. Al proyectar la evaporación institucional del Estado proporciona un poco más de luz que ignorarlo en conjunto. La preocupación con el eclipse distrae la atención de los serios cambios continuos en la naturaleza de la estatalidad; esto también inhibe la exploración hacia formas más prometedoras de estatalidad. Estar hipnotizado por el poder de la globalización y el intercambio es igualmente contraproducente. Si el futuro se descubre hacia la dirección de un Estado más limitado y

mezquino, o si incorpora menos probablemente, elementos de la sinergia Estado-Sociedad, ello no dependerá solamente de la lógica económica de la globalización; también dependerá de lo que la gente piense sobre la estatalidad.

¿Hay que regular la globalización? *La reinención de la política*

David Held

Las comunidades políticas se encuentran en proceso de cambio. Claro está que el cambio no supone novedad alguna en este ámbito. La historia de las comunidades políticas está repleta de formas y estructuras en desarrollo (y en descomposición): desde imperios a naciones-Estado, y de éstas estructuras regionales incipientes y organismos de gobierno global. Pero sólo un tipo de transformaciones importa en este ensayo: el engranaje significativo, si bien irregular, de las comunidades humanas entre sí a lo largo del tiempo, y la forma en que la trayectoria y el destino colectivos de los pueblos están cada vez más determinados por procesos complejos que rebasan sus fronteras. Es sobre este telón de fondo donde quisiera plantear la pregunta: ¿puede regularse la globalización?

Formular la pregunta de esta manera supone ya arriesgarse a ser mal entendido. La globalización connota la ampliación e intensificación de relaciones sociales, económicas y políticas a través de regiones y continentes. Es un fenómeno multidimensional que abarca muchos procesos diferentes y opera en múltiples escalas temporales (véase Held y McGrew, et al., 1999). Algunos de estos procesos (por ejemplo, la expansión y desarrollo de relaciones comerciales entre países muy diversos, o la multiplicación y difusión de armas de destrucción masiva entre los regímenes mundiales más importantes) exigen ya una intensa vigilancia, supresión y regulación políticas. Hay entidades públicas y privadas, operando a nivel nacional, regional y global, que están profundamente implicadas en la toma de decisiones y la acción regulatoria dentro de éstas y otras muchas esferas. Así pues, hay que acotar mejor la cuestión que aborda este ensayo desde un principio. Como mínimo, ha de estar atento a las formas cambiantes de regulación y las alteraciones del equilibrio entre poder privado y poder público, autoridad y gobierno. Otra forma de expresar los temas de este ensayo sería preguntar qué posibilidades hay de llevar a cabo una

regulación pública y exigir responsabilidad democrática en el contexto de una intensificación de interconexiones regionales y globales, y de los cambios en el equilibrio entre poder público y poder privado y en los mecanismos regulatorios locales, nacionales, regionales y globales.

Los mapas convencionales del mundo político revelan una concepción muy particular de la geografía del poder político. Con sus nítidas líneas fronterizas y sus bien definidas manchas de colores, delimitan áreas territoriales en cuyo interior decimos que reside un Estado soberano indivisible, ilimitable y exclusivo con fronteras internacionalmente reconocidas. Sólo las regiones polares parecen quedar fuera de este rompecabezas, aunque algunos mapas resaltan también las pretensiones de algunos estados sobre ellas. Conviene recordar que al comenzar el segundo milenio esta cartografía habría resultado prácticamente incomprensible. Una inspección somera de los limitados conocimientos cartográficos de la época nos muestra que ni siquiera las civilizaciones más viajeras habrían podido extraer alguna conclusión clara de los pormenores del mundo conocido en la actualidad. A finales del primer milenio las civilizaciones antiguas más profundamente arraigadas, particularmente la china, la japonesa y la islámica, eran en buenas medidas “mundos discretos” (Fernández-Armesto, 1995: 15-51). Pese a que se trataba de mundos altamente refinados y complejos, los contactos entre ellos eran relativamente escasos. Había algunas formas de intercambio directo; por ejemplo, el comercio fluía entre culturas y civilizaciones distintas, ligando entre sí las contingencias económicas de sociedades diferentes y actuando, además, como conducto de ideas y prácticas tecnológicas (Mann, 1986; Watson, 1992; Fernández-Armesto, 1995; Ferro, 1997). Sin embargo, las civilizaciones antiguas se formaron en gran medida a consecuencia de fuerzas y presiones “internas”; eran civilizaciones diferenciadas y, en grado considerable, autónomas, configuradas por sistemas imperiales que abarcaban poblaciones y territorios dispersos.

Las formas cambiantes de dominio político estuvieron acompañadas de un desarrollo lento y en su mayoría aleatorio de la política territorial. La aparición de la nación-Estado moderna y la incorporación de todas las civilizaciones al sistema inter-Estados acabó con esta situación; porque con ello se creó un mundo organizado y dividido en espacios nacionales y extranjeros: el “mundo interior” de la política nacional territorial delimitada y en el “mundo exterior” de los asuntos diplomáticos,

militares y de seguridad. Pese a que estos espacios no eran en modo alguno herméticos, formaron los cimientos sobre los que las modernas naciones-Estado construyeron sus instituciones políticas, legales y sociales. La cartografía moderna registró y afirmó estos hechos. Desde comienzos del siglo XX (aunque la fecha exacta es cuestión debatible), esta división se tornó más frágil, y quedó gradualmente mediada por flujos y procesos regionales y globales.

En el periodo contemporáneo se han producido cambios en ámbitos sociales y económicos diversos que en su conjunto han creado formas singulares de interconexión regional y global que son más extensas e intensas que nunca, y que están poniendo en cuestión y reconfigurando nuestras comunidades políticas y, en particular, algunos aspectos del Estado moderno. Dichos cambios entrañan una serie de hechos que pueden considerarse transformaciones profundas, sintomáticas y estructurales. Entre ellas figura la aparición de fenómenos tales como los organismos de derechos humanos, que han conseguido que la soberanía por sí sola sea cada vez menos garantía de la legitimidad del Estado en el derecho internacional; la internacionalización de la seguridad y la transnacionalización de una gran cantidad de programas de defensa y logística, que significa, por ejemplo, que algunos sistemas armamentísticos clave dependen de componentes de mucho países distintos; las alteraciones del medio ambiente, ante todo la reducción de la capa de ozono y el calentamiento del globo, que ponen de relieve las limitaciones crecientes de una política puramente Estado-céntrica; la revolución en la tecnología de las comunicaciones y la información, que ha incrementado masivamente la extensión e intensidad de todo tipo de redes socio-políticas dentro y a través de las fronteras estatales; y la desregulación de los mercados de capital que ha alterado el poder del capital al crear un gran número de opciones “de salida” en relación tanto al trabajo como al Estado.

Las implicaciones generales de estos fenómenos para la capacidad reguladora de los Estados es una cuestión muy debatida. Se sostiene a menudo que al intensificarse la globalización han disminuido las competencias de los Estados. Según esta opinión, los procesos sociales y económicos operan predominantemente a nivel global y los Estados nacionales han pasado en buena medida a ser “entidades decisorias” (véase, por ejemplo Ohmae, 1990; Gray, 1998). Por otra parte, hay quienes son muy críticos con esta postura, alegando que el Estado nacional, sobre

todo en las economías avanzadas se encuentra tan robusto e integrado como siempre (véase, por ejemplo, Hirst y Thompson, 1996). ¿Cómo se ha modificado el Estado ante la globalización? ¿Se ha producido una reconfiguración del poder político?

1. Formas cambiantes del poder político y económico

La actual globalización está transformando el poder del Estado y la naturaleza de la comunidad política, pero cualquier descripción de este hecho en términos simples de pérdida o disminución de competencias nacionales distorsiona lo ocurrido. Porque, aunque la globalización esté alterando la relación entre los estados y los mercados, esto no se produce claramente a expensas del Estado. Fueron los Estados y las autoridades públicas los que iniciaron muchos de estos cambios fundamentales; por ejemplo, la desregulación del capital en los años ochenta y comienzos de los noventa. También en otras esferas de actuación han sido los Estados decisivos para dar cabida a nuevos tipos de colaboración transnacional, desde la creación de formas diferentes de alianza militar hasta el fomento de las entidades de derechos humanos.

Lo cierto es que, según muchos indicadores fundamentales, el poder del Estado (desde la capacidad para elevar impuestos y rentas hasta la posibilidad de emplear una fuerza militar concentrada contra un enemigo) sigue siendo, al menos en la mayor parte del mundo que comprende la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), tan poderoso como sus predecesores, si no más (Mann, 1997). Por otra parte, también han aumentado enormemente las presiones sobre el Estado. En estas circunstancias, tiene más sentido hablar de la transformación del poder del Estado en el contexto de la globalización, en lugar de calificar lo ocurrido de simple decadencia (Held y McGrew, et al., 1999, en la Conclusión). El poder, la autoridad y las operaciones de los Gobiernos nacionales están cambiando, pero no siempre en una misma dirección. El derecho de los Estados a gobernar dentro de unos territorios delimitados (soberanía) dista mucho de estar al borde de la desaparición, aunque el carácter práctico de este derecho (la capacidad real de los Estados para gobernar) esté cambiando de perfil. Está surgiendo un nuevo régimen de gobierno y de acción gubernativa que está desplazando la concepción tradicional del poder del Estado como forma de poder público indivisible

y territorialmente excluyente. La globalización, lejos de generar “el fin del Estado”, está estimulando toda una variedad de estrategias de mandato y gobierno y, en ciertos aspectos fundamentales, un Estado más activista.

Donde mejor se aprecia este hecho es en el contexto político de la globalización económica. Paralelamente al cambio económico mundial se han producido una serie de cambios políticos que modifican el alcance del poder político y las formas de gobierno. Pese a que tanto gobiernos como Estados siguen siendo actores poderosos, ambos han contribuido a la creación de toda una diversidad de agencias y organizaciones con las que hoy comparten la arena global. Frente al Estado ha surgido un sinnúmero de organizaciones intergubernamentales, agencias y regímenes internacionales que operan en el ámbito de diferentes demarcaciones especiales, y de instituciones cuasi supranacionales como la Unión Europea (Held, 1995; caps. 5 y 6). Existen asimismo entidades no estatales y organismos transnacionales que también participan intensamente en la política global. Todos estos hechos ponen en cuestión las versiones convencionales de un orden mundial basado en el Estado, y generan un panorama mucho más complejo de ordenamiento regional y global. En este mundo complejo, los Estados presentan su soberanía y autonomía como bazas a su favor en las negociaciones en que se tratan asuntos de coordinación colaboración entre redes cambiantes transnacionales e internacionales (Keohane, 1995).

Lo que parecen indicar los hechos que se producen en esferas como la política, el derecho y la economía es que la globalización dista mucho de ser un fenómeno singular. Pese a ser, como se observaba anteriormente, un fenómeno multidimensional, que trasluce un giro general en la organización de la actividad humana y un desplazamiento del poder hacia pautas transcontinentales o intrarregionales, dicho cambio puede adoptar formas distintas y seguir trayectorias diversas a través del espacio económico, político o de otra índole. Puede también crear tendencias conflictivas así como complementarias en la determinación de las relaciones de poder y autoridad.

Por ejemplo, la economía global es más abierta, más fluida y más volátil que nunca; las economías están menos protegidas, y los mercados internacionales reaccionan rápidamente a la alteración de cualquier indicador político y económico (véase Perraton, Goldblatt, Held y McGrew, 1997. Actualmente resulta más difícil resistirse a las tendencias

económicas internacionales de lo que fue en los anteriores decenios de los años de posguerra. Debido a que los mercados son más líquidos, constituyen una mayor fuente de inestabilidad. El capital financiero e industrial goza de mayores alternativas de salida de las comunidades políticas, alterando con ello el contexto económico de los mercados de trabajo nacionales. Más aún, en un “mundo cableado” toda perturbación se transmite rápidamente a otros mercados y sociedades, ramificando los efectos del cambio. En consecuencia, los costes y beneficios de emprender determinadas políticas se tornan más borrosos, y esto genera cautela política, “políticas de adaptación” y medidas económicas precautorias en el lado de la oferta.

Pese a todo ello, se ha producido un crecimiento ingente de un tipo de acción gubernativa regional y global que en medida creciente estudia, media y administra todos esos cambios. Además, aumenta la exigencia de mayores niveles de regulación internacional -desde George Soros a la Organización Mundial del comercio (OMC) y las Naciones Unidas-. Cada vez son más las personas que reconocen la necesidad de mayor grado de responsabilidad política, de transparencia y claridad en la toma de decisiones dentro de los espacios internacionales social y económico; aunque hay que decir que la forma y el lugar indicados para esta clase de iniciativas no son en modo alguno claros.

2. La transformación de la democracia

La globalización contemporánea ha contribuido a la transformación del carácter y las perspectivas de la comunidad política democrática en una serie de aspectos claros. Conviene dedicar unas reflexiones a este hecho. En primer lugar, no puede ya suponerse que el locus del poder político efectivo sea el gobierno nacional; el poder efectivo es compartido y pactado por fuerzas y entidades diversas en los niveles nacional, regional, internacional. En segundo lugar, la idea de comunidad de destino -de colectividad autodeterminada- en sentido político no puede ya situarse coherentemente dentro de los límites de una sola nación-Estado, como era razonable hacer cuando estaban forjándose dichas naciones. Algunas de las fuerzas y los procesos más fundamentales, entre los que determinan la naturaleza de las oportunidades de vida dentro y entre las comunidades políticas, quedan hoy día fuera del alcance de las diferentes

naciones-Estado. El sistema de comunidades políticas nacionales sigue vigente, pero hoy día se articula con complejas redes y procesos económicos, organizativos, administrativos, legales y culturales que limitan y reducen su eficacia. Si dichos procesos y estructuras no se reconocen y se insertan en el proceso político, pueden dejar de lado o circunvalar el sistema de Estados democráticos (véase Sassen, 1998).

Tercero, en la actualidad, la soberanía nacional, aun en regiones con estructuras políticas fuertemente superpuestas y divididas, está muy lejos de haber sido socavada del todo. Ahora bien, el hecho de que el Estado tenga que operar dentro de sistemas globales y regionales cada vez más complejos incide tanto en su autonomía (alterando el equilibrio entre costes y beneficios de las diversas políticas) como en ciertos aspectos de su soberanía (alterando el equilibrio entre marcos legales nacionales y prácticas administrativas, regionales e internacionales). Pese a que una ingente concentración de poder sigue caracterizando a muchos Estados, está a menudo inscrita y articulada con otros dominios de autoridad política, regional, internacional y transnacional.

Cuarto, la última parte del siglo XX se caracteriza por una serie significativa de nuevos tipos de “problemas fronterizos” que ponen en cuestión las distinciones entre asuntos domésticos y extranjeros, entre cuestiones de política interior y exterior, entre intereses soberanos de la nación-Estado y consideraciones de tipo internacional. Los Estados y los gobiernos se enfrentan a problemas como el de la BSE (encefalopatía espongiforme bovina), la propagación de la malaria, el uso de recursos no renovables, la administración de residuos nucleares y la proliferación de armas de destrucción masiva, que no es fácil categorizar en los tradicionales términos políticos de nacional e internacional. Además, asuntos como la ubicación y las estrategias de inversión de las corporaciones multinacionales, la regulación de los mercados financieros globales, el desarrollo de la Unión Monetaria Europea (UME), la amenaza a la base fiscal de los diversos países generada por la división de la mano de obra a escala global y la ausencia de controles sobre el capital, plantean todos ellos interrogantes sobre la posible eficacia de algunos de los instrumentos tradicionales de política económica nacional. De hecho, en todos los grandes sectores de la política gubernamental, la participación de las comunidades políticas nacionales en los procesos regionales y globales las involucra en una intensa acción de coordinación y control

transfronterizo. El espacio político para el desarrollo y la práctica de un gobierno eficaz y de un poder político que responda de sus actos no son ya colindantes con un territorio nacional delimitado.

El aumento de los problemas transfronterizos crea lo que yo calificaría como “comunidades de destino superpuestas”; esto es, un estado de cosas en que la suerte y las perspectivas de las diversas comunidades políticas son cada vez más interdependientes (véase Held, 1995; 1996; y también Archibugi, Held y Köhler, 1998). Las comunidades políticas están engranadas en una serie de procesos y estructuras que se configuran dentro y entre ellas, ligándolas y fragmentándolas en constelaciones complejas. Además, las propias comunidades nacionales en modo alguno toman y formulan decisiones y políticas exclusivamente para sí cuando se trata de cuestiones tales como la regulación de la sexualidad, la salud y el medio ambiente; los gobiernos nacionales en modo alguno establecen simplemente lo que es justo o apropiado para sus propios ciudadanos exclusivamente. La idea de que es posible comprender el carácter y las posibilidades de la comunidad política en relación simplemente a estructuras y mecanismos de poder político de orden nacional es claramente anacrónica. En consecuencia, surgen interrogantes tanto sobre el destino de la idea de comunidad política como sobre el locus apropiado para la formulación de lo que constituye el bien político. Si el agente que reside en el fondo del discurso político moderno, ya sea persona, grupo o gobierno, se inscribe dentro de una diversidad de comunidades y jurisdicciones superpuestas, resulta difícil encontrar la “sede” apropiada para la política y la democracia.

Este hecho es más evidente en Europa, donde la creación de la Unión Europea, (UE) ha generado un intenso debate sobre el futuro de la soberanía y la autonomía dentro de las diversas naciones-Estado. Pero este tipo de cuestión no sólo es importante para Europa y Occidente, sino también para países de otras zonas del mundo, por ejemplo, para el Este asiático. Los países de Asia oriental tienen que reconocer que han aparecido una serie de problemas -relativos, por ejemplo, al sida, la emigración y los nuevos retos para la paz, la seguridad y la prosperidad económica- que sobrepasan los límites de las naciones-Estado. Más aún, se están gestando en el contexto de una creciente interconexión entre las grandes regiones del mundo, y una de las mejores ilustraciones sería la crisis económica de 1997-1998 (véase Held y McGrew, 1998, y más

adelante). Dicha interconexión es considerable en una serie de espacios, desde el medio ambiente y los derechos humanos hasta cuestiones de criminalidad internacional. En otras palabras, el Este asiático forma parte por necesidad de un orden más global y está engranado con una diversidad de sedes de poder que conforman y determinan su destino colectivo.

Las transformaciones globales han influido en nuestra forma de concebir la comunidad política y, en particular, la comunidad política democrática. Muy pocas veces se reconoce que el carácter y la forma apropiados de las comunidades políticas se desdibujan a causa de la multiplicidad de interconexiones existentes entre ellas. ¿En qué sentido exactamente?

Las políticas electorales y las urnas se encuentran en el núcleo del proceso mediante el cual se otorga consentimiento y legitimidad a un Gobierno en las democracias liberales. Sin embargo, las nociones de que el consentimiento legitima al gobierno y de que el voto es el mecanismo indicado por el cual se confiere autoridad periódicamente a un Gobierno se tornan problemáticas en el momento en que se analiza la naturaleza de una “comunidad relevante” (Held, 1995). ¿Cuál es la circunscripción apropiada, y el debido ámbito de jurisdicción, para elaborar y poner en práctica políticas relativas a cuestiones como la persecución y procesamiento de la pedofilia, el mantenimiento de la seguridad militar, la explotación de la selva tropical, el uso de recursos no renovables, la inestabilidad de los mercados financieros globales, la persecución de los que han cometido crímenes contra la humanidad y la gestión control de ingeniería genética en animales y seres humanos? En buena parte de los últimos doscientos años se ha dado por sentado que las fronteras nacionales constituyen la base mejor para demarcar la población que queda incluida o excluida de participar en decisiones que afectan a sus vidas; pero si muchos procesos socio-económicos, y las consecuencias de decisiones que inciden en ellos, se extienden más allá de las fronteras nacionales, entonces las implicaciones de este hecho son serias, no sólo para los conceptos de consentimiento y legitimidad, sino para todas las ideas esenciales de la democracia. Lo que está en cuestión es la naturaleza de la comunidad política y cómo trazar los límites de dicha comunidad política; el significado de la representación y el problema de quién debe representar a quién y con qué criterios, así como la forma mejor de

participación política: quién debe participar en qué esferas y de qué manera. A medida que fundamentales procesos de gobernación se sustraen a las categorías de la nación-Estado, las tradicionales soluciones de carácter nacional de las cuestiones clave de la teoría y la práctica democrática aparecen cada vez más gastadas.

La idea de gobierno o de Estado, democrático o no, no puede ya defenderse simplemente como idea apropiada para una determinada comunidad política o nación-Estado en particular. La idea de comunidad política de destino -de colectividad autodeterminada- no puede ya situarse exclusivamente dentro de los límites de una sola nación-Estado. Estamos obligados a reconocer que la extensión, intensidad e impacto de los procesos económicos, políticos y medioambientales plantean una serie de interrogantes sobre cuáles son los espacios más indicados para su tratamiento. Si no queremos que las más poderosas fuerzas geopolíticas y económicas resuelvan muchos asuntos apremiantes simplemente en términos de sus propios fines y en virtud de su poder, es forzosa una reconsideración de las actuales instituciones y mecanismos de responsabilidad pública. En mis escritos de los últimos años he intentado presentar dicha reconsideración formulando una concepción cosmopolita de gobernación.

3. El proyecto cosmopolita

En esencia, el proyecto cosmopolita aspira a especificar los principios y las medidas institucionales necesarios para poder exigir responsabilidad a las sedes y formas de poder que actualmente operan más allá del alcance de un control democrático (véase Held, 1995; Held, Archibugi y Köhler, 1998; y cfr. Linklater, 1998). Lo que dicho proyecto sostiene es que en el próximo milenio todo ciudadano de un Estado tendrá que aprender a ser también “ciudadano cosmopolita”: es decir, una persona capaz de mediar entre tradiciones nacionales, comunidades de destino y estilos de vida alternativos. Ser ciudadano de un sistema político democrático en el futuro probablemente exija una función mediadora cada vez mayor: función que abarca un diálogo con las tradiciones y discursos de los demás con el fin de expandir los horizontes del propio marco referencia de significado y prejuicios. Las entidades políticas que puedan “argumentar desde el punto de vista de otros” podrían estar mejor equipadas

para resolver, y hacerlo con justicia, las nuevas y desafiantes cuestiones y procesos transfronterizos que están creando comunidades de destino superpuestas. Además, el proyecto cosmopolita sostiene que, si queremos exigir responsabilidad a muchas formas de poder contemporáneas y si queremos que una serie de complejos problemas que nos afectan a todos -local, nacional, regional y globalmente- se regulen democráticamente, las personas han de poder acceder, y participar, en muchas comunidades políticas diversas. Para expresarlo de otro modo, una comunidad política democrática del nuevo milenio implica por necesidad un mundo en que los ciudadanos gocen de ciudadanía múltiple. Ante una situación de comunidades de destino que se solapan no sólo necesitan ser ciudadanos de su propia comunidad, sino también de las regiones más amplias donde viven, y del orden global general. Sin duda tendrán que crearse instituciones que reflejen la multiplicidad de asuntos, cuestiones y problemas que ligan a las personas entre sí al margen de la nación-Estado donde hayan nacido o se hayan criado.

Es por todo esto por lo que la posición cosmopolita mantiene que es necesario replantearse la democracia como un “proceso de dos vertientes”. Lo que viene a significar la expresión proceso de dos vertientes, o un proceso de doble democratización, es una profundización de la democracia dentro de una comunidad nacional, que implica la democratización de los Estados y las sociedades civiles en un periodo de tiempo determinado, unido a la extensión de formas y procesos democráticos por encima de los límites territoriales (Held, 1996). La democracia para el nuevo milenio debe permitir que el ciudadano cosmopolita pueda acceder, mediar y exigir responsabilidades en los procesos y flujos sociales, económicos y políticos que sobrepasan y transforman los límites tradicionales de la comunidad. Lo esencial de este proyecto supone una reconceptualización de la autoridad política legítima de tal modo que ésta quede desligada de su anclaje tradicional en fronteras fijas y territorios delimitados, y quede formulada, por el contrario, como un atributo de medidas democráticas elementales o derecho democrático esencial que pueda, en principio, afianzarse y ser utilizado por asociaciones autorreguladas de carácter diverso desde ciudades y regiones subnacionales a naciones-Estado, regiones y redes más amplias de carácter global. Es evidente que el proceso de desconexión se ha iniciado ya, dado que autoridad política y formas legítimas de gobierno empiezan a extenderse “por debajo”, “por encima” y “paralelamente” a la nación -Estado.

El siglo XX abarca muchas formas diferentes de globalización; la aparición de esa desregulación neoliberal que tanto relieve ha cobrado desde mediados de los años setenta, por ejemplo. Pero también la formación de grandes instituciones mundiales y regionales, desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a la UE. Éstas suponen una extraordinaria innovación política en el contexto de la historia de los Estados. La ONU sigue siendo un producto del sistema inter-Estados; pero, no obstante todas sus limitaciones, ha creado un innovador sistema de gobierno global que produce importantes bienes públicos internacionales, desde el control del tráfico aéreo y la gestión de las telecomunicaciones hasta el control de enfermedades contagiosas, la ayuda humanitaria a los refugiados y alguna protección a los espacios medioambientales comunes. La UE, en un periodo de tiempo notablemente corto, ha llevado a Europa desde la confusión de la era posterior a la II Guerra Mundial a un mundo en que la soberanía es compartida en un número creciente de áreas de interés común. Una vez más, pese a sus muchas limitaciones, la UE representa una forma de gobierno profundamente innovadora que crea un marco de colaboración para abordar cuestiones transfronterizas.

Es importante, además reflexionar sobre el aumento de alcance y contenido del derecho internacional en este siglo. Las formas del derecho internacional del siglo XX (desde las leyes que rigen la guerra hasta las que tratan sobre crímenes contra la humanidad, problemas medioambientales y derechos humanos) han sentado las bases de lo que puede considerarse un marco incipiente de derecho cosmopolita, un derecho que circunscribe y delimita el poder político de los diversos Estados. En principio, los Estados no pueden ya tratar a sus ciudadanos como crean oportuno porque los valores inscritos en estas leyes inciden de manera fundamental en la naturaleza y forma del poder político, y sientan criterio y límites esenciales que no debiera permitirse traspasar a ningún agente (político o económico).

Más aún, el siglo XX ha presenciado el inicio de un significativo esfuerzo para reconfigurar los mercados: para utilizar legislación con el fin de modificar las condiciones y operaciones de las empresas dentro del mercado. Pese a que los esfuerzos en este sentido han fracasado en lo relativo al acuerdo de la Zona de Libre Comercio del Atlántico Norte (NAFTA), el Capítulo Social del Tratado de Maastricht, por ejemplo, encarna principios y normas compatibles con la idea de una reestructuración de

ciertos aspectos de los mercados. De entrar en vigor, el Capítulo Social podría, en principio, modificar las condiciones de trabajo (por ejemplo, respecto a la presión de información y formas de consulta a los empleados) en varios aspectos definidos. Aunque las estipulaciones del acuerdo de Maastricht se quedan cortas para lo que en última instancia sería necesario si juzgáramos según los criterios de la concepción cosmopolita de democracia, establecen no obstante nuevas formas de regulación a partir de las cuales es posible construirla (Held, 1995: 239-266).

Estos ejemplos de los cambios experimentados en política y regulación global sugieren que, pese a ser la globalización un fenómeno muy contestado, éste ha abarcado en el siglo XX importantes iniciativas de colaboración en política, derecho y economía. En conjunto, todas ellas han creado un anclaje a partir del cual construir una forma más responsable de globalización. El proyecto cosmopolita es favorable a una radical ampliación de este tipo de acción siempre que quede circunscrito por un derecho público democrático, es decir, por el afianzamiento de una serie de derechos y obligaciones democráticos de gran alcance. El derecho público democrático fija unas normas -derechos y limitaciones- que especifican una igualdad de status con respecto a las instituciones y organizaciones básicas de una comunidad, y de comunidades de destino superpuestas. El proyecto cosmopolita aboga por su puesta en práctica por medio de una serie de medidas a corto y a largo plazo, en la convicción de que, a través de un proceso de cambio progresivo y gradual, las fuerzas geopolíticas quedarán inscritas, y socializadas, en normas y prácticas democráticas (véase Held, 1995, III parte).

¿Qué significa esta visión en el contexto del tipo de crisis económica en que se han sumido Indonesia, Rusia y muchos otros países en 1997-1998? Quisiera abordar esta cuestión brevemente considerando algunas de las cuestiones económicas y políticas subyacentes implicadas en la crisis, así como algunos de los interrogantes que plantean sobre la regulación política y la ubicación apropiada de una responsabilidad pública democrática. Ello tendría como objeto demostrar que el cosmopolitismo, según lo entiendo yo, tiene implicaciones para la práctica política, aquí y ahora, y no solamente allí y entonces.

El explosivo crecimiento de la actividad financiera global y la expansión de los mercados financieros también a escala global desde la década de 1980 han transformado el contexto de las economías

nacionales (véase Held y MacGrew, et al., 1999: cap 3-5). Las finanzas globales en el momento actual se caracterizan, como ya se dijo anteriormente, por su gran extensión e intensidad y por la volatilidad de los tipos de cambio, los tipos de interés y otros precios de activos financieros. A consecuencia de ello, las políticas macroeconómicas nacionales se tornan vulnerables a todo cambio en las condiciones financieras globales. Los flujos especulativos pueden tener consecuencias domésticas rápidas y drásticas, y las dificultades financieras de una sola institución o sector de un país pueden tener importantes implicaciones para el resto de la esfera financiera a nivel global. El derrumbamiento de la moneda tailandesa en 1997 contribuyó a las fuertes caídas de valor de diversas monedas en todo el este asiático y afectó a las monedas de otros mercados incipientes. El acelerado flujo de salida del capital a corto plazo de estas economías afectó también a los mercados de valores del mundo entero. Dado el carácter volátil de los mercados financieros, y la difusión instantánea de información financiera entre los grandes centros económicos del mundo, se generaron riesgos con implicaciones para la totalidad del sistema financiero global, y que ningún gobierno por sí sólo pudo neutralizar ni quedarse al margen de sus efectos (Held y McGrew, 1998: 229-30).

Un enfoque político cosmopolita de las crisis económicas y financieras se diferencia tanto de la solución liberal de mercado, con su constatación de énfasis en descargar o desregular los mercados con la esperanza de que puedan así funcionar mejor en el futuro, como de las estrategias nacionales intervencionistas, que defienden la primacía de la gestión económica nacional sin prestar la debida atención a las opciones e iniciativas de políticas regionales y globales. ¿Qué objetivo podría perseguir un planteamiento cosmopolita?

En primer lugar, hace falta una ampliación de la legislación para reestructurar los mercados con el fin de contrarrestar su indeterminación y los inmensos costos sociales medioambientales que en ocasiones genera. Las reglas básicas del mercado libre y el sistema comercial deben modificarse de manera sutil y menos sutil. En última instancia, esto exige que se afiancen nuevos términos reguladores (para el trabajo infantil, la actividad sindical, ciertos asuntos sociales -como la atención a los niños y los permisos de maternidad o paternidad- y la protección del medio ambiente) en los artículos de asociación y los términos de referencia de las organizaciones económicas y las agencias comerciales. Sólo mediante

la introducción de nuevas condiciones de potenciación y responsabilidad en todo el sistema económico global, como suplemento y complemento de los convenios colectivos y las medidas de bienestar social en los contextos nacional y regional, puede crearse un nuevo tipo de acuerdo entre el poder económico y la democracia.

En segundo lugar, son indispensables nuevas formas de coordinación económica. Las organizaciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial la OCDE y el G-7 operan todas con agendas distintas. La opción de políticas se fragmenta. Es necesaria la creación de una nueva agencia económica coordinadora que funcione tanto en el nivel regional como en el global. Esto no es tan imposible como pudiera parecer a primera vista, especialmente a la luz de la constitución de nuevos organismos multilaterales a raíz de la II Guerra Mundial, y en fecha más reciente, de la OMC. Es cuestión a debatir dónde deba ubicarse exactamente una agencia económica coordinadora (en Naciones Unidas o en otra entidad). Pero el punto primordial es reconocer la necesidad de una nueva autoridad económica transnacional capaz de deliberar sobre situaciones económicas de emergencia, la dinámica de los mercados internacionales de capital y el equilibrio general entre prioridades de inversión y formas de gasto público. El cometido de dicho organismo sería llenar un vacío; es decir, erigirse en coordinador de políticas económicas formuladas para los niveles regional y global o no formuladas en modo alguno; no, al menos, por las autoridades públicas.

En tercer lugar, es importante desarrollar medidas que regulen la volatilidad de los mercados financieros internacionales y su búsqueda especulativa de beneficios a corto plazo. Los impuestos sobre las rentas generadas por los mercados de cambio exteriores, el mantenimiento de controles sobre el capital como opción política y un sustancial incremento de la regulación y la transparencia en la contabilidad bancaria y de otras instituciones financieras, constituyen medidas necesarias si queremos que los mercados internacionales de capital a corto plazo se abran a la intervención democrática.

Este tipo de intervenciones debe entenderse como un paso hacia un nuevo sistema Bretton Woods, un sistema que introduciría responsabilidad pública y regulación en una serie de mecanismos institucionales para la coordinación de inversión, producción y comercio. Si todo esto se liga -en cuarto lugar- a medidas destinadas a aliviar los casos más

urgentes de malestar económico evitable (reduciendo radicalmente la deuda de muchos países en vías de desarrollo, generando nuevos productos económicos en organizaciones como el FMI y el Banco Mundial para fines de desarrollo, y quizá -como ha sugerido Georges Soros- creando nuevos fondos internacionales crediticios de aseguración), se había creado la base para insertar el capitalismo en un conjunto de mecanismos y procedimientos democráticos.

Pero ninguna de estas medidas puede poner por sí sola los cimientos de una buena regulación democrática si no están, en quinto lugar, firmemente ligadas a medidas para la ampliación de formas y procesos democráticos por encima de las fronteras territoriales. Una política positiva de democratización de esta índole podría iniciarse en regiones clave con la creación de mayor transparencia y responsabilidad en importantes centros de toma de decisiones. En Europa ello implicaría incrementar los poderes del Parlamento Europeo y reducir el déficit democrático en todas las instituciones de la UE. En otras regiones, supondría la reestructuración del Consejo de Seguridad de la ONU para otorgar a los países en vías de desarrollo voz significativa en la toma de decisiones; ahondar los mecanismos de responsabilidad pública de las principales agencias internacionales y transnacionales; reforzar la capacidad ejecutiva de los organismos de derechos humanos tanto socio-económicos como políticos), y crear, a su debido tiempo, una segunda cámara democrática en la ONU. Estos objetivos apuntan hacia la construcción de una base para dar vía a la responsabilidad pública a escala global. En pocas palabras: son elementos necesarios de lo que antes he enunciado como concepción cosmopolita de la democracia. Ante comunidades de destino que se solapan, los ciudadanos del futuro no sólo deben ser ciudadanos activos de sus propias comunidades, sino también de las regiones en las que viven y de un amplio orden global.

4. Conclusión

Si con globalización nos referimos a los procesos que subyacen a una transformación en la organización de los asuntos humanos, a una vinculación y expansión de la actividad humana que abarca marcos de cambio y desarrollo interregional e intercontinental, entonces muchas de nuestras más preciadas ideas políticas -que anteriormente se centraban

en las naciones-Estado- han de ser reformuladas. Sobrepasa el cometido de este ensayo en examinar estas cuestiones con detalle, pero si vivimos en un mundo caracterizado por la intensificación de determinadas formas de política global y gobierno plural, la eficacia de las tradiciones democráticas y las tradiciones legales nacionales queda fundamentalmente alterada. Por mucho que se especifique este reto de manera precisa, se fundamenta, al fin y a la postre, en el reconocimiento de que existe una interconexión entre la naturaleza y calidad de la democracia dentro de una comunidad determinada y la naturaleza y calidad de las relaciones democráticas entre comunidades, y que hay que crear nuevos mecanismos legales y organizativos si queremos que prosperen la democracia y las propias comunidades políticas. Sería totalmente falaz concluir a partir de esto que la política de las comunidades sociales, o las comunidades democráticas nacionales, vaya a quedar (o deba quedar) enteramente eclipsada por las nuevas fuerzas de globalización política. Suponer que es así significaría no entender el impacto altamente complejo, variable y desigual de los procesos regional y global sobre la vida política. Es claro que ciertos problemas y medidas tendrán que seguir siendo responsabilidad de los gobiernos locales y los Estados naciones; pero habrá otros que se reconocerán como propios de regiones específicas, y se entenderán que hay otros más (como ciertos aspectos del medio ambiente, cuestiones de seguridad global, de salud mundial y regulación económica) que exigen nuevas disposiciones institucionales para abordarlos. Se pueden aplicar pruebas de extensión, intensidad y eficacia comparativa para contribuir a adaptar y guiar determinadas medidas en diferentes niveles de gobierno (véase Held, 1995: 236-237). Pero al margen de la exactitud con que se adapten dichas políticas, la agenda de la teoría política ante los cambios que se producen a escala regional y global está ya claramente definida.

La historia del pensamiento y de la práctica políticos democráticos se ha caracterizado por dos grandes transiciones, la primera produjo la afirmación de mayor participación y responsabilidad públicas en las ciudades de la antigüedad y, después, de la Italia renacentista; y la segunda, la instauración de la democracia en grandes territorios y periodos de tiempo mediante la invención de la democracia representativa. Desde los comienzos de la edad moderna hasta fines del siglo XIX, era posible, en principio, vincular la geografía claramente con los centros de poder y autoridad política. Hoy nos encontramos en cúspide de una tercera gran

transición (cfr. Dahl, 1989). La democracia podría afianzarse en ciudades, naciones-Estado y foros regionales y globales más amplios o, por el contrario, llegar a ser considerada como aquella forma de gobierno que fue haciéndose gradualmente anacrónica en el siglo XXI. Por fortuna, las alternativas siguen estando en nuestras manos.

Traducción de Eva Rodríguez

Bibliografía

ABU-LUGHOD, J.; *Before European Hegemony*. Oxford University Press, Oxford, 1989.

ARCHIBUGI, D.; HELD, D., y KÖHLER, M. (eds.): *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*. Polity Press, Cambridge, 1989.

DAHL, R. A.: *Democracy and Its Critics*. Yale University Press, New Haven, CT, 1989.

FERNANDEZ-ARMESTO, F.: *Millennium*. Bantam, Londres, 1995.

FERRO, M.: *Colonization: A Global History*. Routledge, Londres, 1997.

GOLDBLATT, D.; 'Economic Globalization and the Nation-State: Shifting Balances of Power', *Soundings*, 7, págs. 61-77, 1997.

GRAY, J.: *False Dawn*. Granta, Londres, 1998.

HELD, D.: *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Polity Press, Cambridge, 1995.

- *Models of Democracy*, segunda edición. Polity Press, Cambridge, 1996.

HELD, D., y MCGREW, A. G.: 'The End of the Old Order', *Review of*

International Studies, 219-242, edición especial, 1998.

HELD, D.; MACGREW, A. G.; GOLDBLANTT, D., y PERRTAON, J.: Global Transformations: Politics, Economics and Culture. Polity Press, Cambridge, 1999.

HIRST, P., y THOMPSON, G.: Globalization in Question. Polity Press, Cambridge, 1996.

KEOHANE, R.: 'Hobbes's Dilemma and Institutional Change in World Politics: Sovereignty in International Society', en HOLM, H. H., y Sorensen, . (eds.): Whose World Order? Westview Press, Boulder Col, 1995.

LINKLATER, A.: The Transformation of Political Community. Polity Press, Cambridge, 1998.

MANN, M.: The Sources of Social Power, vol. I. Cambridge University Press, Cambridge, 1986.

- 'Has Globalization Ended the Rise and Rise of the Nation-State?', Review of International Political Economy, 4, 3, 472-496, 1997.

OHMAE, K.: The Borderless World. Collins, Londres, 1990.

PERRATON, J.: GOLDBLATT, D.; HELD D., y MCGREW, A.: 'The Globalization of Economic Activity', New Political Economy, 2 (2), 257-277, 1997.

SASSEN, S.: Globalization and its Discontents. The New Press, Nueva York, 1998.

WATSON, A.: The Evolution of International Society. Routledge, Londres, 1992.

David Held es profesor de Política y Sociología en la Open University. Obras traducidas al castellano: Modelos de democracia y La democracia y el orden global.

Interrogantes éticos sobre la globalización

Roberto Toscano¹

Traducción de Valentina Valverde

Para comprender la fase histórica en la que se encuentra, la humanidad necesita definiciones sintéticas, paradigmas omnicomprensivos. Es por esta razón por la que, tras el final de la guerra fría, hoy se habla de "globalización". Es indudable que, como todas las síntesis, todos los paradigmas, esta definición comporta simplificaciones excesivas y reduccionismos delectéreos, pero sería fútil negarse a utilizar una terminología que sirve, por lo menos, para delimitar una temática, para identificar un campo de discusión, aunque sea de forma aproximativa. En las bibliotecas hay ya multitud de volúmenes sobre las características de un sistema económico mundial con unas reglas del juego únicas, relacionado por los mismos canales, y en el que las particularidades nacionales son cada vez menos relevantes. Pero no es de esto de lo que queremos hablar: más bien nos gustaría estimular, con este artículo, una discusión -no muy avanzada por el momento- sobre las implicaciones éticas del fenómeno de la globalización.

Creemos que es preferible hablar de "implicaciones" más que de consecuencias. Sería absurdo resumir en este contexto la diatriba -ya agotada, esperamos- sobre las relaciones entre estructura y superestructura, pero lo que sí podemos observar empíricamente es que, cualesquiera que sean la dirección y la intersección de los nexos causales, siempre múltiples, lo que emerge es la conexión entre sistema de producción (y consumo) y sistema de valores. Es decir, nos parece más correcto hablar de compatibilidad, de correspondencia, que de causalidad. Es en esta clave en la que consideramos útil formular algunos interrogantes éticos.

¹Roberto Toscano es ministro consejero en la Representación Permanente de Italia en la ONU (Ginebra)

1. La ideología de la globalización

Si queremos afrontar un discurso de tipo ético-cultural sobre la globalización, en primer lugar es indispensable rechazar el supuesto según el cual la globalización es únicamente un fenómeno "objetivo" de tipo económico, cuando en realidad ese fenómeno es también y, podemos añadir, sobre todo, una ideología. De la ideología posee todas las características: la sistematicidad que excluye cualquier desviación, el rechazo de la crítica, la pretensión de objetividad, la aspiración a expandirse, la consideración de las ideologías competitivas como superadas, el triunfalismo, la dureza. Pero si nos encontramos ante una ideología, entonces no podemos evitar volver a plantear el problema de la relación entre ideología y ética, de las repercusiones en el plano de la ética de la presencia de una ideología dominante, un problema trágicamente conocido por quien ha vivido en este siglo. En especial, creemos que vale la pena examinar los siguientes aspectos:

a) Como en todas las ideologías, también en el marco de la globalización lo abstracto prevalece sobre lo concreto. ¿Pero no es precisamente este factor la raíz del mal desde el punto de vista ético? Si es verdad, como enseña Emmanuel Levinas, que en el fundamento de la ética está "el rostro del Otro"²; ¿qué sucede cuando se persigue modernización, liberalización y crecimiento económico sin considerar la individualidad (el rostro) de los seres humanos que termina por convertirse en la *carne de cañón* concreta de esas estrategias abstractas? Napoleón (ideología nacionalista) persigue la grandeza de Francia y un nuevo orden europeo sin preocuparse por los centenares de miles de seres concretos sacrificados. Mao (ideología marxista) quiere construir el comunismo chino a costa de la muerte, el sufrimiento y la humillación de millones de chinos concretos. Esta repercusión ética de la ideología, este mecanismo,

¹ Alan Touraine: 'La globalización como ideología', *El País*, 29 de septiembre de 1996. Escribe Touraine: "... hoy estamos dominados por una ideología neoliberal cuyo principio central es afirmar que la liberación de la economía y la supresión de las formas caducas y degradadas de intervención estatal son suficientes para garantizar nuestro desarrollo. (...) Esta ideología ha inventado un concepto: el de la globalización. Se trata de una construcción ideológica y no de la descripción de un nuevo entorno económico".

² De Emmanuel Levinas véase en particular: *Le temps et l'autre*, PUF, 1994; *L'au-delà du verset*, Minuit, 1982; *Ethique et infini*, Fayard, 1982; *Entre nous*, Grasset, 1991; *Humanisme de l'autre homme*, Fata MONGANA, 1972.

¿no se repite cuando analizamos la contraposición entre estrategia/ideología de la globalización y seres humanos reales, con su rostro, con su vida concreta? Está claro que no es lo mismo despedir a un trabajador que matar; pero también en estos casos se justifica el daño acarreado a un ser humano por el triunfo de lo abstracto sobre lo concreto.

b) Además, no se trata de praxis: incluso la teoría, cuando se propone/impone sin alternativas, lleva consigo preocupantes implicaciones en el plano ético. Si la historia ha terminado, como ha sostenido con una tesis inmerecidamente famosa un tal Fukuyama, también se han terminado las alternativas proponibles para su evolución futura. Las alternativas que se propusieran resultarían absurdas, irracionales, ilegítimas. Estamos, como dicen los franceses, en el reino de la pensée unique. De esta forma, se pone en duda, se define como irrelevante, superada, la legitimidad del Otro como persona capaz de proponer visiones alternativas del mundo. No se trata simplemente de una acusación polémica, de un juicio de intenciones. Entre los promotores de la globalización, o mejor dicho, entre los ideológicos de la globalización, ha surgido el amor por una cierta TINA (*There Is No Alternative*). Un personaje descarado, pero, por lo menos, sincero. En el informe recientemente elaborado por una gran multinacional, Shell, se afirma sin falsos pudores: tecnología y mercado han creado hoy día un mundo sin alternativas, el mundo de TINA, “un juego duro, impersonal”³.

c) La ideología de la globalización comporta, como todas las ideologías, una “pérdida de bipolaridad” grávida de consecuencias bajo el aspecto ético. Lo que pierde, en concreto, es esa bipolaridad, indispensable para crear un espacio en el que el individuo pueda llevar a cabo elecciones éticamente relevantes, que aún en alcance individual de objetivos económicos de naturaleza privada y aplicación de principios de solidaridad social convertidos en hechos concretos gracias al funcionamiento de una dimensión pública.

³ Royal Dutch/Shell Group, *Global Scenarios 1995-2020*, Ginebra, 1997.

Como resulta dramáticamente evidente por la experiencia de los países que acaban de salir del sistema comunista, la precedente "negación de bipolaridad" (dimensión pública que anulaba la privada) ha sido sustituida por la situación opuesta. Por lo que, de la misma forma con la que los disidentes del sistema soviético denunciaban el desastre ético causado por esa "pérdida de bipolaridad", hoy deberíamos preguntarnos cuáles son las implicaciones, bajo el aspecto ético, de una pérdida de signo contrario pero con resultados no del todo disímiles. Es decir, tras el comunismo, política y economía han cambiado de forma radical (de forma claramente positiva la primera, con una tendencia positiva la segunda), pero bajo el aspecto ético la nueva ideología dominante ha consagrado el nacimiento de un homo novus que, debido a la pérdida de tensión entre dimensión pública y dimensión privada (es decir, entre Estado y sociedad), no encuentra un espacio en el que actuar de acuerdo con principios éticos. La experiencia concreta de quien ha vivido el leninismo, el estalinismo y el posestalinismo no podía por menos que llevar a considerar al Estado como enemigo de toda posibilidad de autodeterminación en el plano de la ética. La disolución de este sistema en coincidencia con la consolidación de la ideología antiestatal de la globalización ha oscurecido, por desgracia, la conciencia del hecho de que una sociedad no organizada, con un Estado débil, hace imposible dicha autodeterminación. No deberíamos olvidar que tanto la libertad absoluta (la soberanía absoluta del Yo) como la ley absoluta (la soberanía absoluta del Estado) destruyen el precario espacio que crea para la ética la tensión entre esos dos polos⁴.

d) La perversión ética por excelencia atribuible tanto a ésta como a las demás ideologías, la raíz de toda prevaricación, violencia, cancelación del "rostro del Otro", es el fenómeno de la idolatría⁵.

⁴ "La libertad absoluta es el derecho que del que tiene más fuerza para dominar. (...) La justicia absoluta pasa a través de la eliminación de toda contradicción: éstas destruyen la libertad" (Albert Camus: *L'homme révolté*, Gallimard, 1951, pág. 345). O citando a Paul Valery, "Si el Estado es fuerte, nos aplasta; si es débil, sucumbimos". (Citado por Víctor-Yves Ghebalí, "Paul Valery et l'ocumene politique", en Valery et le monde actuel, Lettres Modernes, París, 1993, pág. 25).

⁵ Se trata de un concepto especialmente desarrollado por la religión y la cultura judía. Véase Moshe Halbertal y Avishai Margalit: *Idolatry*, Harvard University Press, 1992; *Idoles. Actes du XXI Colloque des intellectuels juifs de langue française* (a cargo de Jean Halperin y Georges Levitte), París, Denoel, 1985: en especial la intervención de David Kessler, *Idéologies et idolâtrie*, pág. 51.

Idolatría como absolutización de hipótesis, esquemas, sistemas siempre contingentes desde el punto de vista histórico y a los que se eleva al estado de absolutos. Idolatría como transformación de medios en fines. Sólo la relativización de todo lo que se refiere a la vida de la sociedad es compatible con el respeto de las normas éticas, en especial por lo que se refiere al reconocimiento de las exigencias de los demás, a la capacidad de relacionarse con el Otro con solidaridad y compasión.

TINA es el becerro de oro de la idolatría contemporánea; y el nuevo decálogo enumera, de forma tan apodíctica como el de Moisés, ya no mandamientos morales, sino reglas del juego económico.

2. Más desiguales...

No vamos a considerar aquí la vexata quaestio del fundamento de la ética: trascendente, naturalista, puramente voluntarista. Pero lo que sí es seguro es que la existencia de una mínima base material común es la premisa fundamental para el reconocimiento del Otro como sujeto digno de respeto y solidaridad. No una igualdad total en bienestar y cultura, pero por lo menos una divergencia que no supere ciertos niveles. Que esto es verdad lo confirma la facilidad con la que incluso personas que en la propia cultura y en el propio ambiente son ajenas a la violencia y a la crueldad demuestran su capacidad de borrar mentalmente el rostro del Otro, premisa de su cancelación física, cuando se encuentran en confrontación con el totalmente diferente: el colonialismo, el sistema de castas (incluso en el seno de una misma sociedad), son casos concretos de este mecanismo. Se trata de un fenómeno que está en la raíz de toda violencia organizada (e ideológicamente legitimada); un fenómeno que debe ser combatido, sin duda alguna, tanto en el plano cultural como en el moral, y del que no podemos olvidar las raíces incluso materiales.

En concreto, y por lo que concierne a la globalización, debemos preguntarnos cuáles son las implicaciones en el plano moral del aumento de las desigualdades materiales; del hecho, ya ampliamente documentado⁷ de que mientras una parte de los habitantes del planeta está integrada en el circuito de la globalización (y obtiene beneficios consistentes,

⁷ Véase, en particular, Trade and Development Report, 1997, UNCTAD, Ginebra, 1997.

incluso rápidos, de esta situación), otra ha sido expulsada de ese circuito con una consecuente pérdida de poder de adquisición y de niveles reales de vida, resultado tanto de esa marginación como del derrumbamiento de los sistemas (algunos de tipo familiar/tradicional, otros de tipo estatal) que habían garantizado hasta ahora ciertos niveles de vida. Pero si somos cada vez más diferentes materialmente, ¿no será también más difícil establecer nuestras relaciones recíprocas de acuerdo con el reconocimiento mutuo de esa humanidad que nos une?

Vale la pena, para concluir este punto, citar lo que escribió Benjamín Disraeli a mediados del siglo XIX reflexionando sobre los efectos de la desigualdad entre los habitantes de Inglaterra: "Hay dos naciones entre las que no existe relación alguna, no existe simpatía, y son tan ignorantes de los pensamientos, sentimientos y costumbres respectivas como si vivieran en zonas diferentes, o incluso en planetas diferentes, como si hubieran crecido de forma diferente, hubieran sido nutridas por alimentos diferentes, observaran diferentes comportamientos y no estuvieran gobernadas por las mismas leyes". Creo que la llegada de los albaneses a las costas italianas ha planteado también un problema de carácter ético. aparte de los logísticos o políticos, demostrando que, cuando se superan ciertos límites, la ya diferencia de niveles de desarrollo, y no sólo la raza, puede dificultar el triunfo de una ética de la convivencia.

3. ... pero más próximos

El problema se complica aún más debido al efecto más importante de la globalización. Si es verdad que el aumento de las desigualdades, de los desniveles, es una de las consecuencias de la globalización, otra es la reducción de las distancias: un efecto que no debe considerarse secundario porque constituye la verdadera naturaleza del fenómeno. En suma, globalización quiere decir "más disparidad y, al mismo tiempo, más proximidad". Y es precisamente sobre este punto sobre lo que se plantea un grave interrogante ético. En efecto, la proximidad hace que el problema ético sea más urgente. El Otro al que debemos reconocer es al que tenemos ante nosotros, al que encontramos por la calle, al que llama a nuestra puerta. Era demasiado fácil demostrar solidaridad hacia los negritos que recibían la ayuda de los misioneros (y para los que, de niños, introducíamos una moneda en los cepillos de las iglesias)

o también, unos años más tarde, apoyar la causa de la justicia para los pueblos del Tercer Mundo. Hoy se nos pone a prueba de forma concreta (es decir, personalmente, y no sólo intelectual o políticamente). Y con frecuencia es una prueba que fracasa miserablemente, como nos repiten una y otra vez las crónicas incluso de nuestro país. Nos sentimos amenazados por el Otro que es demasiado otro y, al mismo tiempo, está demasiado cercano. En consecuencia, la seguridad se convierte en una prioridad absoluta. En el país más abierto y con más diversidad del mundo, Estados Unidos, los ciudadanos están dispuestos a pagar mucho más por las cárceles que por las escuelas: disminuye la solidaridad, aumenta la exigencia de seguridad. Pero no se trata sólo de prisiones, de casas protegidas con vallas, de barrios vigilados por patrullas, de guardias de seguridad privados. Se trata, y esto es lo más grave en el plano ético, de la exclusión del Otro considerada como única defensa posible ante la percepción de una amenaza; una exclusión que comporta inevitablemente una funesta negación del Otro como sujeto éticamente relevante. En realidad, es un fenómeno que no se diferencia mucho del fenómeno colonial: también en las colonias la inevitable/insostenible proximidad con el diverso se resolvía reduciendo la esfera de aplicación de principios éticos comunes. Como ha escrito Pierre Hassner, es a partir de esta contradicción de la que surge la peligrosa “dialéctica del burgués y del bárbaro”⁸, una dialéctica difícilmente compatible con cualquier concepción ética.

Hay que aclarar que no se trata sólo de fenómenos exclusivamente individuales. También (y, añadiría, sobre todo) los grupos tienden a reaccionar al binomio diversidad/proximidad con mecanismos más o menos paranoicos, más o menos violentos y, por lo general, de “bajo contenido ético”. Por lo que respecta a los Estados, vemos cómo la pérdida de control, típica de la globalización, sobre los resortes fundamentales que una vez permitían controlar economía y sociedad lleva a la exasperación, frecuentemente grotesca, de la afirmación de la soberanía entendida en su dimensión más tradicionalmente territorial. Incapaces ya de controlar los flujos del capital, la localización de las empresas, los tipos de cambio de la moneda, los Estados demuestran una

⁸ Pierre Hassner, "Par delà la guerre et la paix. Violence et intervention après la guerre froide", *Etudes*, septiembre de 1996, p. 114.

patética crueldad compensatoria en el control de las fronteras, en la vigilancia de la entrada de los diversos, en al tentativa de excluirlos.

Y es precisamente sobre este concepto de exclusión sobre el que merece la pena reflexionar. Creemos que el verdadero nudo de la problemática planteada por la globalización en el plano ético reside en ese factor. Considerada la distribución desigual de recursos, tecnologías, instituciones, talentos (y aquí cada uno puede dejar volar su imaginación sobre las causas: no es éste el punto que nos interesa examinar), la consecuencia de la aplicación de reglas del juego férreas en términos de capacidad de competitividad, productividad, innovación no puede ser otra que la determinación de inclusiones y exclusiones. El resultado de todo esto es que se diagnostica como “ineptos” para el juego ya único de la economía y de las finanzas globalizadas a individuos, regiones, pueblos e incluso continentes (África). Estaría bien, incluso para quien se declara militar en el campo progresista, dejar de combatir batallas del pasado -en especial la batalla contra la explotación (del proletariado, del Tercer Mundo)- y comprender que el problema más dramático y relevante de nuestros días ya no es la explotación, aunque siga existiendo sino la exclusión. Es la aparición de trabajadores superfluos (la infinita masa de parados, cada vez menos aptos para el trabajo) o de países superfluos, económicamente marginados y verdaderos agujeros negros con respecto a las sistematizaciones políticas.⁹

Pero ¿no es la exclusión el fenómeno más incompatible con ese reconocimiento del Otro como núcleo esencial de la Ética? Exclusión significa humillación, significa negación del valor del Otro como ser humano, no sólo por sus consecuencias materiales, sino también por sus implicaciones psicológicas: “No sirves”, *ergo* no eres!¹⁰

⁹ "Asistimos a un fenómeno muy importante: la lenta transformación de las relaciones entre el control y la periferia. De una relación de dominadores y dominados se pasa a otra de exclusión/inclusión. En la actualidad, el temor principal de los países del Tercer Mundo no es el de ser dominados, sino el de ser excluidos de los flujos internacionales de la globalización (...)". Ghassan Salamé: 'La recomposition du monde. Les rapports Nord-Stud après la Guerre Froide', *Esprit*, noviembre de 1996, pág. 142. De Salamé véase, en especial, el libro *Appels d'empire*, Fayard, 1996. Jacques Delors ha expresado el mismo concepto (véase, 'Enseñanzas de fin de milenio', *Reset*, mayo de 1997, pág. 27).

¹⁰ Sobre la relación exclusión/humillación, véase, en particular Avishai Margalit: *The Decent Society*, Harvard University Press, 1996. Margalit reflexiona, entre otras cosas, sobre el valor no exclusivamente económico del empleo (pág. 247 y siguientes) y llega a afirmar que el paro es más humillante que la explotación (pág. 260).

4. *Mors economica tua vita oeconomica mea?*

En primer lugar, moverse en una dimensión ética significa, para el ser humano, lograr separarse del spinoziano *conatus essendi*, esa arrogante prioridad -privada de toda especificidad humana- atribuida a todo lo que existe para la conservación de la propia existencia¹¹. Pero cuanto más duro es el sistema social, más drásticas son las consecuencias de la derrota, menos fácil es distanciarse de un enfoque dirigido exclusivamente a la conservación de la propia existencia. La ética no florece en los campos de concentración ni entre los naufragos a merced de las olas con una reserva limitada de agua y alimentos. Es decir, y para volver a nuestro tema: cuanto más dura es la competencia, cuanto más imposible es reducir las sentencias pronunciadas por el sistema globalizado, más difícil es que surjan individuos capaces de sacrificar, por espíritu de justicia o por solidaridad (es decir, movidos por impulsos éticos en ambos casos), el propio interés inmediato. Y mucho más difícil es que se produzca esa imparcialidad inseparable de la ética: como ya se ha escrito, no se puede pretender que una persona se comporte ante el último salvavidas destinado al propio hijo con el mismo principio de equidad (y de cortesía) que aplicaría respecto al último pastel de una bandeja¹². Y, por desgracia, la dureza de la globalización, la reducción de los gastos sociales, el fantasma del paro, la ampliación de las mallas de las redes de protección social, hacen que la gente vea ante sí tantos “últimos salvavidas” para sí y para sus allegados. Sobre todo si tenemos en cuenta el hecho de que, desde un punto de vista político-psicológico, no son tanto los niveles absolutos (de renta, de bienestar) cuanto los relativos, además de la tendencia, los que determinan la actitud de los sujetos: en este sentido, el proceso de aceleración/divergencia de cambios socioeconómicos radicales, característico de la globalización, exaspera la percepción de la “inexistencia de márgenes”, difundiendo entre los perdedores, y no solamente entre los paladines de la globalización una TINA referida no tanto a las reglas del juego del sistema económico cuanto a la imposibilidad de una actuación respetuosa de los principios y de los límites de la ética.

¹¹ Spinoza: *Ética*, III (Del origen y naturaleza de los sentimientos), proposiciones VI, VII, VIII y IX.

¹² Thomas Nagel: *Equality and Partiality*, Oxford University Press, 1991, pág. 24.

5. La identidad: ilusoria y devastadora salvación

Pero volvamos al tema de la exclusión. ¿Cuál es la peculiaridad de la exclusión como fenómeno de nuestros días? Sin duda alguna, la exclusión en sí misma es tan antigua como la sociedad humana: dentro y fuera, nuestro y no-nuestro, ciudadano y extranjero. Pero hay un aspecto peculiar en la exclusión producida por la globalización. Se trata de la afirmación prepotente, en el seno del sistema económico único (y de la ideología única) de la globalización, de un criterio único de inclusión/exclusión: la capacidad de presentarse en el mercado como portadores de una demanda efectiva (es decir, dotada de relativo poder de adquisición) y, al mismo tiempo, como titulares de bienes comerciables o de talentos laborales con valor de mercado. En esto reside la valencia totalitaria del sistema: la aparición de una única dimensión con un único parámetro de valoración.

A todo esto hay que añadir el fenómeno de la pérdida de control sobre las decisiones y los acontecimientos que determinan el cuadro material de la propia existencia. No sólo por los antiguos y multiformes desniveles de poder económico y político (que no son una novedad), sino por una especie de dispersión geográfica de las sedes en las que se toman las decisiones. Es más, si consideramos el aspecto financiero (hoy mucho más determinante que el estrictamente industrial), lo que resulta es una especie de desaparición de la localización del poder real: ¿las multinacionales?, ¿Wall Street?, ¿el Bundesbank?

Reducido a ser un "hombre con una dimensión única", privado de poder no sólo sobre la propia existencia material, sino incluso sobre el conocimiento mismo de la localización de ese poder, ¿se puede uno sorprender de que el individuo, perdido excluido y expulsado (y teniendo ante los ojos, cuando no al alcance de la mano, el espectáculo de los felices incluidos), responda a esa disminución de la autoestima con una búsqueda desesperada de identidad?

Ésta es la principal explicación (junto con otras más políticas referidas a la búsqueda de legitimación de las clases dirigentes tras la guerra fría y la capacidad mistificadora de los intelectuales orgánicos respecto a esas clases dirigentes) de la difusión de los fundamentalismos y de la inesperada eclosión de los nacionalismos y de su no menos peligroso antecesor, el tribalismo -que hoy reaparece como regresión antropológica-;

fenómenos basados en la exasperación de la importancia vital del dominio del territorio. Todos ellos formas paroxísticas y violentas de afirmación de la identidad en un momento en el que esa se ve amenazada por un sistema mucho más fuerte y total (que se presenta, además, sin la confrontación de una protesta real, sin posibilidad de alternativas) que los contruidos de acuerdo con ideologías pertenecientes al pasado. Es verdad que son fenómenos que desde el punto de vista político pueden ser literalmente definidos como "reaccionarios", pero tal vez lo más grave sea que, precisamente por la ausencia absoluta de perspectivas, ellos tienden a anular en sus secuaces cualquier rémora ética. Y cuanto más esta *illusion identitaire*¹³ se revela como tal, es decir, como incapaz de influir de forma efectiva en la pérdida de control y poder, más tiende a producir crueldad, desde Srebrenica hasta las aldeas argelinas.

La consecuencia de todo esto es la aparición de dos reacciones paralelas a la paradoja desigualdad/proximidad característica de la globalización: los vencedores buscan seguridad, los perdedores identidad. La combinación de estas dos tendencias es devastadora para las perspectivas de la ética como reconocimiento del Otro y como aceptación de responsabilidades hacia él.

6. ¿Civilizar la globalización?

Hasta aquí los problemas, los interrogantes. Pero precisamente porque pensamos que es necesario controlar el amplio proceso actual de transformación mundial, en vez de combatirlo (¿a favor del nacionalismo económico y de la autarquía?, ¿del dirigismo?, ¿del atraso localista y conservador?), es justo tratar de sugerir, con toda la modestia debida, algunas líneas que permitan, en el plano ético-político, afrontar los "desafíos éticos de la globalización".

Comencemos por la búsqueda de identidad que responde al desorden y a la desorientación producidos por la globalización. Es indudable que la exasperación de la identidad es incompatible con ese reconocimiento del Otro, esencia misma de la ética. Pero, entonces, ¿debemos concluir que se trata de una aspiración nociva, de una exigencia que hay

¹³ Jean-Francois Bayart: *L'illusion identitaire*, Fayard, 1996.

que combatir para favorecer el nacimiento de una “identidad humana” sin adjetivos ni divisiones? Creo que debemos buscar la respuesta en la dirección opuesta: para desactivar el potencial conflictivo y antiético de la identidad debemos multiplicar las identidades. En primer lugar, porque el pluralismo es el mejor antídoto contra la idolatría: si somos tantas cosas, y no sólo una, tendremos mayor serenidad para afrontar todas las facetas de esa compleja identidad, así como las dificultades y las amenazas que puedan surgir al respecto. Pero también hay una razón más concreta: si la exclusión es la que nos destruye como seres humanos, entonces la multiplicación de identidades igualmente relevantes hará objetivamente más difícil la configuración de una exclusión total¹⁴.

¿Qué identidades? Todas, afirmábamos antes: la que confiere la familia; la que deriva de la pertenencia a una etnia, a una ciudad, a una región, a una nación; la identidad proporcionada por ser trabajador o empresario; la fe religiosa, si existe; la militancia política. Como sucede ante todas las amenazas totalitarias, sólo el afianzamiento de una pluralidad de identidades (tarea, sobre todo, de la cultura, pero también de la política) puede crear esos contrapesos y esos anticuerpos que permitan huir de la terrible alternativa asimilación/marginación. No tiene sentido afirmar que debemos “rechazar” la dimensión de productores y consumidores, de sujetos de un mercado abierto y competitivo. O mejor dicho, esa afirmación tendría sentido si realmente (como oímos decir frecuentemente con una retórica poco convincente a quien canta los elogios de una simplicidad por desgracia difícilmente recuperable) estuviéramos dispuestos a detenernos, a bajar del tren de alta velocidad del desarrollo para conformarnos con una excursión ecológica y una merienda a base de fruta y agua pura.

Creo que tiene más sentido volver a introducir sentido común y ética mediante una conciencia renovada de las múltiples dimensiones que, junto con las que nos atribuye el mercado, constituyen nuestra compleja identidad de seres humanos. Afirmar, y demostrar, que no somos sólo ésos que la globalización define, para lo cual deberemos buscar mediación, compatibilidad, flexibilidad, incluso reducción de tiempos y ritmos, y -si se me permite utilizar una palabra que tantas burlas zafias

¹⁴ Avishai Margalit, op. cit., pág. 19.

terrible combinación de impulsos parazoológicos y mistificaciones ideológicas. Una exasperación que se vuelve sorda a las llamadas de la ética y de la convivencia cuando la utilización de un nombre o de una bandera, de un kilómetro cuadrado de territorio, de la orilla de un río o de la cumbre de una montaña se presenta como vital para el honor y la supervivencia de una nación o de una etnia.

También aquí debemos partir necesariamente de la constatación de la difícil reversibilidad de las transformaciones económicas mundiales. Más concretamente, ¿se puede pensar realmente en volver a territorializar el mercado, las finanzas, las inversiones? Está claro que los Estados aún poseen muchos resortes. Es indudable que no debemos considerar la definición de globalización como algo ya completamente realizado¹⁵. Pero es difícil seguir dudando sobre la tendencia. ¿Qué hacer entonces? ¿Cómo afrontar esta dimensión territorial del discurso sobre la globalización? No se puede tratar de compensar los efectos no deseados de la desterritorialización económica con su exasperación política. Es más precisamente en esa tentativa absurda se encuentra la raíz de todo lo más peligroso e inhumano que se está perfilando en varias partes del mundo.

Más bien habría que buscar la respuesta en una desterritorialización gradual de la gobernabilidad (o mejor dicho, de ese término inglés tan difícil de traducir que es *governance*). No, no hablamos de un hipotético (y si no fuera hipotético, peligroso por lo que respecta a la diversidad y al pluralismo) "Gobierno mundial", sino más bien de una multiplicación de niveles de gobierno (ciudades, región, Estado-nación, la UE para nosotros los europeos, el sistema de las Naciones Unidas), por un lado, y de la introducción de elementos de transnacionalidad relacionados con una situación individual o de grupo, por otro. Dos fenómenos para aclarar este último punto: la tutela de los derechos humanos, no relacionada necesariamente con una pertenencia territorial pero reconocida a los seres humanos en cuanto tales, y la proliferación del mundo de las organizaciones no gubernamentales, cada vez más introducidas en un discurso no teórico de *governance* a nivel mundial.

En síntesis, el objetivo debería ser el de civiliser la mondialisation¹⁶, algo posible siempre que exista un *civis* que (de forma compleja,

¹⁵ Dani Rodrik: 'Sense and Nonsense in the Globalization Debate', *Foreign Policy*, verano de 1997, pág. 19.

¹⁶ 'Agir dans la mondialisation. Entretien avec Patrick Viveret', *Esprit*, noviembre de 1996, pág. 122.

gradual, incluso problemática, y mediante una pluralidad de instituciones y mecanismos) exija y ejerza los propios derechos incluso fuera del marco tradicional del Estado-nación. Es decir, la ciudadanía: ese demos pluralista (como pluralistas son las instituciones que lo definen y en cuyo ámbito ejerce los propios derechos) que es la única alternativa al *ethnos* de la mistificación histórico-cultural y de la negación del Otro. Y que es pluralista porque también las identidades son plurales.

Como ha escrito un agudo periodista norteamericano, por ahora sólo tenemos el hardware económico de la globalización: nos falta el software, el conjunto de principios, normas e instrucciones que aseguren su gobernabilidad¹⁷. Sin duda alguna, la verdadera solución sería el desarrollo de un sistema ético en correlación con la globalización del mercado, es decir, que emergiera esa “globalización de la ética” de la que habla Hans Kung¹⁸. Pero los ritos y las tendencias de estas grandes evoluciones a nivel cultural y espiritual nos siguen resultando misteriosos y difícilmente previsibles, por lo que, como mínimo, deberíamos tratar de afianzar las instituciones compatibles con la globalización de la ética, y, si fuera posible, aquellas que favorecieran y aceleraran su ritmo. Y una premisa fundamental y minimalista sólo en apariencia: deberíamos salvar el concepto mismo de “función pública”, tanto nacional como internacional, hoy seriamente amenazado.

Pero ¿es verdad que por el momento no existen reglas capaces de civilizar un proceso que parece llevar en su seno peligrosas implicaciones políticas y morales? Sería realmente paradójico afirmar que la única alternativa al dirigismo, al proteccionismo, a la burocratización, es una deregulation tan avanzada que configure una anomia de corte hobbesiano. No es esto. No me refiero sólo a las normas todavía presentes en las constituciones y en las legislaciones nacionales de países plenamente liberales y liberalistas (a pesar de todas las deregulations realizadas en los últimos años), sino también a las ya existentes en el plano internacional.

Los derechos humanos son también derechos socioeconómicos; y no parece que la aparición de la globalización haya llevado a los países a denunciar el complejo articulado de normas (normas internacionales con innegable base jurídica, no simples resoluciones o declaraciones) que afrontan cuestiones como el derecho a una existencia digna, al

¹⁷ Thomas L. Friedman: 'The Big Issue Now Is Competent Goernance'. International Herald Tribune, abril de 1997.

¹⁸ 'Per u Europa dal volto umano', La Repubblica, abril de 1997.

trabajo, a la sanidad, a la asistencia social. Con demasiada frecuencia se olvida que existen convenciones que establecen obligaciones internacionales respecto a los denominados core labor standards: libertad de asociación, prohibición del trabajo infantil y del trabajo forzoso, no discriminación¹⁹. En suma, no faltan instrumentos incluso internacionales para tratar no de combatir la globalización, sino de *civilizarla*.

Podemos afirmar, para concluir, que el mal de la globalización es su inconclusión; y sobre todo la contradicción que crea entre la mundialización del mercado y la persistente fragmentación de la ciudadanía y los derechos a nivel territorial. Una contradicción que sólo produce tensiones y conflictos, que restringe e incluso destruye el campo de la ética, y que sólo puede ser resuelta hacia adelante, reforzando los elementos de gobernabilidad mundial (no de gobierno mundial, repito) que ya existen tanto en el plano político como en normativo.

¹⁹ Véase el informe del director general de la Organización Internacional del Trabajo (OTI) en la 85ª Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo (L'action normative de l'OIT a l'heure de la mondialisation, OIT, Ginebra, 1997).

La ideología de la globalización y su realidad

Marco Revelli

El término “globalización” ha hecho bruscamente –y en ciertos aspectos brutalmente- irrupción en nuestro universo lingüístico muy recientemente: en el curso del último decenio. Es, se podría decir, el verdadero –quizá el único- “evento lingüístico” de los años noventa.

Hasta hace pocos años era desconocido. El diccionario Webster’s lo registra por primera vez al comienzo de los años sesenta, pero todavía sin particulares connotaciones espaciales, más como sinónimo de totalización que de mundialización. Las Business Management Schools norteamericanas lo introducen en el lenguaje académico en el transcurso de los años ochenta, pero haciendo un uso todavía cauto y limitado, empleándolo para denominar algunos aspectos específicos del proceso económico. Todavía al inicio de 1994, en el catálogo de la Biblioteca del Congreso de Washington figuraban apenas 34 volúmenes que contenían en el título la palabra “globalization”. Hoy son 279, y otra centena contiene el equivalente francés “mondialisation”, mientras que en otros 5000 títulos, en su gran mayoría publicados en el último decenio, figura la raíz “global”.

Del mismo modo en Italia: en las páginas de nuestro principal periódico, el “Corriere della sera”, la globalización era del todo ignorada hasta el 20 de febrero de 1992, cuando el término fue usado por primera vez en un artículo dedicado a las insuficiencias del sistema bancario italiano para acompañar a las empresas nacionales en el mundo. Luego, volverá otras 16 veces sobre las páginas del periódico en el curso del mismo año, 24 veces en 1993, 37 veces en 1994, 68 veces en 1995, 145 veces en 1996 y 341 veces en 1997.

Clamorosamente victorioso sobre el plano cuantitativo –ingrediente hoy en día irrenunciable de toda reflexión, o quizá sería mejor decir de toda prédica, sobre la inevitable reducción del Estado social, sobre la flexibilidad del trabajo y sobre el fin de las garantías-, sigue siendo, sin embargo, un concepto todavía preocupantemente genérico e impreciso. Un “*mot fetiche*”: una palabra fetiche, para utilizar una feliz expresión

de Robert Boyer, uno de los principales exponentes de la “escuela de la regulación” francesa¹. O, si se prefiere, un “*mot chargé d’idéologie*”, como lo define Francois Chesnais²; por la implícita aceptación que presupone del proceso de “absolutización de la economía”; y por la atribución de un carácter a la vez “benéfico y necesario”, irresistible e ingobernable, respecto al cual, como en el caso de las originales religiones animistas y tribales, la única oportunidad dejada a los sujetos sociales y a los individuos es, pura y simplemente, la de adaptarse (“*s’adapter... est le maître mot qui a maintenant valeur de slogan*”)³, haciendo, hasta donde sea posible, “sacrificios humanos”.

1. Los tres circuitos de la globalización

En alternativa a ese uso genérico, a veces se propone una operación de desmontaje del concepto, por así llamarle. Es decir, un abandono de la concepción “globalizante de la globalización”, y una más precisa descripción de los diversos –y separados- procesos a través de los cuales la economía ha superado “sus propias fronteras”, conquistando espacios y radios de acción inéditos. Una vía, esta, que permite no solamente mejor entender, en su desarrollo cronológico, los diversos mecanismos de la globalización (la activación de sus múltiples “circuitos”); sino también revelar como, en realidad, de ella se han dado, en tiempos sucesivos (también en el ámbito de la misma área ideológica), definiciones diversas, que podemos –siguiendo la línea de Boyer- sintetizar en por los menos tres distintas acepciones:

1. En una primera acepción el concepto de globalización ha estado referido al fenómeno específico de la progresiva y tendencial unificación a escala mundial de los mercados de mercancías, en relación ya sea a la reducción de las barreras proteccionistas levantadas por varios Estados en defensa de sus propios mercados nacionales, o bien al proceso de uniformación –o de “homologación”- cultural que ha generalizado a escala

¹ La expresión se encuentra en el ensayo de Robert Boyer, *La Globalization. Mithes et réalités*, Cepremap, 31 de julio de 1996.

² Francois Chesnais, *La mondilisation du capital*, Syros, París, 1994.

³ Idem, p. 16.

mundial estilos de vida y modelos de consumo. Es en este sentido que, al inicio de los años ochenta, Théodore Levitt hablaba de la “sociedad global” como de una “entidad única, que vende la misma cosa, en el mismo mundo, por todas partes”⁴. Y que, gracias a ello, ofrece la posibilidad a las empresas que poseen la fuerza y las dimensiones adecuadas (a las grandes multinacionales, como Coca Cola, Nike o también, en ciertos aspectos, los grupos automovilísticos), de contar con una demanda unificada tan amplia que es suficiente para realizar economías a escala, y por tanto recuperaciones de beneficios que los siempre más asfixiados mercados nacionales no garantizan más.

Es por otra parte a este concepto de globalización al que se refieren algunos apologistas neoliberales, como el director de la Organización Mundial de Comercio, Renato Ruggiero, que ha enfáticamente declarado hace poco que “en la última generación dos mil millones de nuevos productores-consumidores han ingresado en el mercado mundial, por el derrumbe de las barreras culturales y aduanales, que antes segmentaban los mercados”; o como el embajador Sergio Romano que se ha complacido de que “en la India, donde hay 900 millones de habitantes, existen actualmente 150 millones de consumidores, deseosos de imitar los hábitos de vida de las sociedades desarrolladas”.

2. Algunos años más tarde se ha propuesto una segunda acepción del término, no centrada esta vez en la globalización comercial, o mercantil, sino en la productiva. No solamente sobre el carácter global del mercado, sino sobre el carácter global de la empresa. En 1990, de hecho, por primera vez el director de McKinsey y Co. de Tokio, Kenichi Ohmae ha introducido el concepto de la “integración global” de la empresa, y del consecuente nacimiento de una “nueva forma de organización, orgánica y ambiforme (amoebalike)”, que constituiría el “quinto estadio” –el “final”- de una larga marcha de la empresa hacia una dimensión completamente internacional o, mejor, “transnacional”. “El primer estadio –explica Ohmae- se caracteriza por una actividad de exportación ‘de largo alcance’ por parte de compañías esencialmente nacionales, que se mueven en

⁴ Theodore Levitt, The globalization of markets, “Harvard Business Review”, número 3, 1983, pp. 92-102.

busca de nuevos mercados locales externos estableciendo relaciones con comerciantes y distribuidores locales.

En el segundo estadio, la empresa asume ella misma estas actividades de distribución. Luego viene el estadio tres, en el que las sociedades con base nacional empiezan a hacerse cargo ellas mismas de la producción, del marketing y de las ventas en algunos mercados externos considerados claves. En el estadio cuatro, la empresa se mueve hacia una posición de verdadero productor ‘interno’ sobre estos mercados, sostenida por un completo ‘sistema’ que comprende investigación y desarrollo e ingenierización”⁵. Este último es el estadio de las “multinacionales”, las cuales reproducen en el “nuevo ambiente” el entero ciclo manufacturador de la madre-patria, y al que sigue el “quinto estadio”, el de la verdadera globalización, en el que las empresas se “disuelven” efectivamente en el espacio global, creando no un “archipiélago” de empresa similares entre ellas y ligadas a un centro (al “viejo centro”, donde tiene su sede el “cuartel general”), sino una red (un network) de actividades esparcidas por el mundo y capaces de interactuar horizontalmente entre ellas de modo “orgánico”, operando como un “todo” dotados de los mismos lenguajes, del mismo sistema de valores, de los mismos criterios de valoración y capaz, por todo esto, de localizarse donde sea y de adaptarse a las peculiaridades de las diversas “localizaciones”. Es esta la empresa que se “desnacionaliza” completamente, asumiendo una identidad cualitativamente diversa de la precedente (aún marcada por la pertenencia nacional de origen): una identidad global. A ella corresponde un aparato técnico estructuralmente distinto, no ya concentrado territorialmente en unidades orgánicas omnicomprendivas, sino “diseminado”. Desarticulado territorialmente. Es lo que los técnicos llaman la “transnacionalización de la empresa”: la descomposición en un espacio ahora completamente transnacional de la misma “cadena de producción del valor”; cuyas diversas funciones, como la proyección, la ingenierización, el marketing, el ensamblaje y la comercialización de los productos, en el precedente modelo productivo (que podríamos llamar simplemente fordista) las empresas concentraban en un único lugar, en un espacio uniforme y centralizado, bien anclado al territorio. Y que ahora, gracias al salto tecnológico conectado a la

⁵ Kenichi Ohmae, *The borderless world. Power and strategy in the interlinked economy*, Harper Perennial, Nueva York, 1990, p. 91.

informática y a la telemática, pueden, con una cierta facilidad, ser deslocalizadas: posicionadas en puntos físicamente bastante distantes entre ellos (incluso en Estados o en continentes distintos), aunque conectadas por eficientes redes de comunicación que garantizan la sincronía y también la simultaneidad de los procesos de trabajo. “Gracias a Groupware, base de datos y redes privadas dedicadas –escribe Ohmae, en un suceso, aún más radical texto- no es ya necesario colocar las estructuras productivas de una empresa cercanas a la oficina técnica central. Es de hecho posible transferir las informaciones necesarias, en tiempo real, de un punto a otro del globo. Otro aspecto bastante importante es que las sofisticadas máquinas, las ensambladoras y la máquinas de inserción de que disponemos hoy son bastante “inteligentes” como para poder ser accionadas desde cualquier PC o por estaciones de trabajo que utilicen el software apropiado, y no necesitamos más dispositivos de mando específicos para las unidades individuales. Esto significa que hoy es posible crear en China una estructura productiva de clase mundial para realizar las cabezas de las videocassetters, empleando mano de obra local capacitada para usar las nuevas estaciones de trabajo. Por el contrario, hubiera sido absolutamente imposible hace diez, o incluso quince años, transferir actividades productivas tan comprometidas, para las cuales se requiere una precisión a nivel de submicra, de las manos de los cualificadísimos operadores alemanes y japoneses a las de sus homólogos menos preparados que trabajan en Estados Unidos o en el sureste asiático”⁶

Es un salto de calidad respecto al modelo tradicional de la multinacional que opera sobre mercados integrados o nivelados. Es la acepción meramente mercantil de la primera definición de globalización. La globalización a la que se refiere es de hecho, en este caso, una “forma de gestión totalmente integrada a escala mundial de la gran empresa”⁷, que modifica no solo su morfología, sino su naturaleza misma. Aquí a lo que se asiste es al nacimiento de una nueva figura productiva, de un nuevo “sujeto” económico con geometrías y dimensiones espaciales distintas de las hasta ahora conocidas: un sujeto caracterizado por una

⁶ Kenichi Ohmae, *The end of nation state*, The Free Press, Nueva York, 1995.

⁷ Robert Boyer, *La globalization. Mythes et réalités*, cit., p. 2.

“cuasi-ubicuidad”⁸; que es un elemento conocido en el ciberespacio, pero que huye de cualquier regulación y normatividad ancladas todavía a los tradicionales espacios económicos y políticos. A cualquier “soberanía” de tipo tradicional porque habita un espacio “alternativo” respecto al de las autoridades consolidadas, sobre el cual puede elegir los propios ámbitos territoriales de localización, condicionarlos y plegarlos a sus propias necesidades sin ser ella misma obligada o condicionada.

Nace de esta forma la autorrepresentación, fuertemente ideológica, de la borderless corporation: de la empresa “sin fronteras” (el título del libro de Ohmae es justamente *The Borderless World*) titular, por eso mismo, de una suerte de ciudadanía extraterritorial, superior porque es jugada en una espacialidad infinitamente más extensa de la de cualquier otro sujeto, que no solo vuelve impracticables las viejas formas de regulación, sino que hace de la empresa misma el único poder en última instancia normativo. De alguna forma, el “soberano” perdido ha sido ahora reencontrado.

3. Y es esta, precisamente, la tercera acepción del concepto de globalización, formalizada, en cierto sentido, por el exsecretario del trabajo norteamericano Robert Reich en un libro convertido rápidamente en famoso: *The work of nations*⁹, en el cual se demostraba justamente el progresivo empañamiento y luego la disolución del carácter “nacional” de la empresa. El fin de la lógica de los “campeones industriales” que toda nación podía hacer competir, en la arena internacional, y cuya ventaja económica terminaba por transformarse en una equivalente ventaja social y política para el país de procedencia, junto con las hilaturas productivas que se extienden, con los ciclos que se interconectan y se integran en una red mundial: “El ciudadano americano que, por ejemplo, le compra a la General Motors un Pontiac Lemans –escribía en ese libro– se compromete sin saberlo en una transacción internacional. De los 10,000 dólares pagados a la GM, casi 3,000 van a Corea del Sur para montajes y trabajos ejecutados por operados genéricos, 1,750 dólares van a Japón para componentes avanzados (motores, árboles de transmisión y electrónica),

⁸ El concepto de “casi-ubicuidad” implica que un sujeto de referencia está ligado por una relación de “proximidad” con una pluralidad de otros sujetos, cualquiera que sea su “localización” (su distancia espacial), en cuanto que la velocidad de comunicación produce un efecto de simultaneidad entre ellos.

⁹ Robert B.Reich, *The work of nations. Preparing ourselves for XXI century capitalism*, Random House, Nueva York, 1992.

750 dólares van a Alemania para la proyección estilística y técnica, 400 dólares a Taiwán, a Singapur y otra vez a Japón para la adquisición de pequeños componentes, 250 dólares a la Gran Bretaña para servicios publicitarios y de marketing y cerca de 50 dólares a Irlanda y a Barbados para la elaboración de datos”¹⁰ Y agregaba: “En este último decenio del siglo XX, los gobiernos alcanzarán a bloquear en sus propias fronteras bien pocas cosas más allá de los bienes tangibles de peso superior a los 150 kilogramos. Gran parte de los conocimientos, del dinero y de muchos productos y servicios, que las personas en naciones distintas quieren intercambiar entre ellas, son hoy fácilmente transformables en señales electrónicas que se mueven en la atmósfera a la velocidad de la luz. En 1988 unas 17,000 circuitos telefónicos internacionales, con abono a los usuarios, transferían instantáneamente proyectos técnicos, imágenes de video y datos entre expertos que, en continentes diversos, colaboraban para individualizar y resolver problemas y para desarrollar obras de intermediación estratégica. Los hilos de estas redes globales en vías de desarrollo –concluía– son escasamente distinguibles y, por eso, comúnmente inaprensibles”¹¹.

Bajo estas claves, para utilizar todavía la síntesis de Boyer, la globalización se convierte “en el proceso a través del cual las empresas más internacionalizadas intentan redefinir para su propio provecho las reglas del juego precedentemente impuesto por los Estados nacionales”: de objetos de regulación, se convierten en sujetos de regulación. Fuente de la regulación misma, adquiriendo la capacidad de dictar a los Estados nacionales (convertidos en impotentes frente a sujetos que los trascienden en dimensiones y confines) las condiciones de sus políticas económicas; y asumiendo, de ese modo, un “rol imperial” en las funciones que ejercen, en cuanto que son actores-clave dotados de extrema movilidad y de un campo de acción sumamente vasto, con una función de “árbitros” entre los diversos “espacios nacionales”.¹²

10 Idem, p. 128.

11 Idem, p. 126.

12 Robert Boyer, *La Globalization. Mythes et réalités*, cit., p. 3.

2. Entre la ideología y la realidad

No han faltado, en los últimos años, los intentos de falsificar estas “lecturas” de la globalización: de contrastar lo que se define como la “retórica de la globalización”, atenuando o negando su carácter de “revuelta epocal”, de “novum radicale”, susceptible de introducir una “rotura histórica” respecto al “capitalismo del pasado”. Se puede decir que ninguna de las tres definiciones consolidadas se ha salvado del fuego de la crítica de parte de estudiosos determinados a “minar” las raíces de la ideología de la globalización cuestionando sus fundamentos de hecho. Las bases materiales.

En un reciente, documentado volumen que podemos asumir como “tipo ideal” de tal postura, por ejemplo, Paul Hirst y Grahame Thompson¹³, un científico social y un economista ingleses, sostienen que en realidad las tasas de crecimiento del comercio mundial en los últimos decenios no son muy distintas de las registradas en el período a caballo entre el siglo XIX y el XX (“entre 1870 y 1913 –recuerdan- el volumen del comercio exterior mundial se expandió cerca de un 3.4% al año”).¹⁴ Por tanto, en el fondo, el grado de “apertura” internacional de la actual economía no sería muy diverso del alcanzado en la vigilia de la primera guerra mundial, cuando se abre un largo paréntesis proteccionista, mientras que para la Gran Bretaña sería incluso inferior (“en ciertos aspectos, la actual economía internacional es menos abierta y menos integrada que la del sistema económico prevalente entre 1870 y 1914”).¹⁵ En el mismo volumen sostienen –seguidos, en esto, por un buen número de estudiosos de la empresa de formación económica¹⁶– que las llamadas ETN (las empresas transnacionales teorizadas por Ohmae) en realidad no existen; que continúan prevaleciendo

¹³ Paul Hirst, Grahame Thompson, *Globalization in question*, Polity Press-Blackwell, Cambridge, 1996.

¹⁴ *Idem*, p. 30.

¹⁵ *Idem*, p. 4.

¹⁶ Véase en particular Winfried Ruigrock y Rob Van Tulder, *The logic of international restructuring*, Routledge, Londres, 1995 y P. Patel y K. Pavitt, *Large firms in the production of the world's technology: an important case of non-globalization* en O. Grandstand y otros (eds.), *Technology, management and international business*, Wiley, Chichester, 1992.

las tradicionales multinacionales, con la sede principal en su país de origen (donde mantienen las funciones vitales de investigación y desarrollo, y las de decisión estratégica)¹⁷; y que en su operación no se registra “nada de nuevo” respecto a lo sucedido en los treinta años que siguen a la segunda guerra mundial (“en la era de la larga fase de expansión económica sucesiva a 1945, las sociedades estaban influenciadas por los mismos factores y tenían éxito solo si satisfacían los estandars impuestos por la competencia internacional”)¹⁸.

Un elemento de fuerza aportado a la tesis de la fallida “globalización” de las empresas está constituido por la constatación de que las cuotas mayores de “inversiones directas al exterior” (IDE), se concentran en los países avanzados; y que en estos (los cuales representan casi todos los “países de origen”) se desarrolla la mayor parte de las ventas de los productos y de la adquisición de tecnología. De este modo Hirst y Thompson –como, por otra parte, un buen número de juristas y politólogos- niegan decididamente que la economía se haya salido del control de los Estados nacionales: al contrario –afirman- existirían “efectivas posibilidades para poder formular sistemas de reglamentación y de gestión” si es que existiera para ello “voluntad política”¹⁹. Es más: no solo, subrayan, “el Estado nacional está bien lejos de ser minado por los procesos de internacionalización”, sino que “estos mismos procesos refuerzan de varias maneras la importancia del Estado nacional”²⁰. La síntesis final es exactamente opuesta a la propuesta por los teóricos de la globalización: una economía muy similar, en sus líneas de fondo, a la actual “ha existido, en una forma u otra, desde aproximadamente 1870, y ha vuelto a resurgir a pesar de algunos grandes obstáculos, entre los cuales el más grave fue la crisis de los años treinta”, en el transcurso del siglo XX²¹. Se trata de una economía con un elevado grado de internacionalización, dominada en sus puntos fuertes por empresas transnacionales, atravesada por potentes flujos de

¹⁷ “Las empresas efectivamente transnacionales (etn), escriben Hirst y Thompson, parecen ser relativamente raras. La mayor parte de las sociedades son construidas sobre una base nacional y comercian a nivel multinacional sobre la base de su actividad nacional principal de producción y venta”, *Globalization in question*, cit., p. 5.

¹⁸ *Idem*, p. 18.

¹⁹ *Idem*, p. 25.

²⁰ *Idem*, p. 26.

²¹ *Idem*, p. 24.

inversiones exteriores, capaces de cruzar los confines de los Estados nacionales. Pero no de una economía “global”, porque todavía las diversas economías nacionales, los espacios consolidados, mantienen una organicidad propia, una capacidad de calidad, que continúa haciéndolas las protagonistas de primer nivel de la vida económica.

Estas son las críticas. Las cuales sin embargo no alcanzan a disolver el sentido de realidad –y de eficacia- que las diversas argumentaciones “globalizantes” transmiten. Cada una de las tres “lecturas” de la globalización ya apuntadas, puede de hecho, sin duda, contar con una buena base de confirmaciones factuales. De números. De datos. Es decir, puede apoyarse en buena medida sobre “el orden de las cosas”.

Lo puede ciertamente la idea de la globalización mercantil: ¿cómo negar que en el último medio siglo las mercancías han comenzado a circular por el planeta con una extensión, un volumen y una velocidad incomparables con el pasado? Con todo pasado, comprendiendo también la edad del “librecambismo” que viene justamente evocada para afirmar la originaria vocación del capitalismo a la dilatación espacial, y para proclamar por tanto que, bajo este punto de vista, “nada nuevo sucede bajo el sol”. Pocos datos, cuantitativos, pueden dar una idea del salto de calidad consumado: todavía en 1953, hace poco menos de medio siglo, el tráfico internacional de mercancías por vía aérea era de 350 millones de toneladas/Km (una unidad de medida de la cantidad de productos transportados y del conjunto de la distancia cubierta); en 1963, diez años más tarde, su número alcanzaba los 1,700 millones; en 1976 los 13,300 millones y en 1992 los 62,000 millones de t/Km: un volumen 180 veces superior al de origen, y constituido en un 75% por “tráfico internacional”²². Contemporáneamente, el volumen de mercancías transportadas por barco crecía en un 500% y la de las transportadas por tren en un 300%. Si se toma en cuenta el hecho de que en los años treinta el total del comercio mundial estratégico (por vía marítima y ferroviaria) no superaba los 500 millones de toneladas, se puede hacer una idea del salto realizados en términos absolutos.

²² Cfr. Sergio Finardi y Carlo Tombola, *Il sistema mondiale dei trasporti. L'economia-mondo nel XX secolo*, Il Mulino, Bolonia, 1995.

Por otra parte, las estadísticas relativas al comercio internacional nos indican que éste ha crecido constantemente, en los últimos treinta años, a un ritmo largamente superior al del crecimiento del Producto Interno Bruto Mundial, lo que significa que una parte creciente de la producción social de cada país es consumida fuera de sus propias fronteras. Y esto es seguido –vale la pena subrayarlo– también en el período que va de 1990 a 1995, cuando frente a una dinámica poco menos que estancada del crecimiento mundial (un mísero 0.5% en el quinquenio), las exportaciones han continuado aumentando a un ritmo de crecimiento del 5%: se consumen siempre más bienes producidos por otros, y se producen siempre más bienes destinados a otros. A unos “otros” siempre más parecidos a nosotros en los gustos, en las expectativas, en su papel de consumidores, en su naturaleza abstracta de “demanda agregada”. Son difíciles de olvidar las páginas de *La Occidentalización del mundo*²³ en las que Serge Latouche describe las calles de Argel que se vacían, al atardecer, a la hora en la que la televisión transmite el capítulo cotidiano de “Dallas”. Pero la anciana pensionada que revisa todas las mañanas el periódico y que desde hace unos meses está preocupada por el destino de las bolsas asiáticas no lanza un mensaje muy distinto. En el mundo finito que ha apenas comenzado, lo que se va terminando a una gran velocidad es la pluralidad de mundos. Esto lo recuerda también Latouche²⁴ de las 20,000 lenguas habladas por los hombres en el Neolítico, no sobreviven más de 6,000, pero sólo 100 de ellas se esparcen por el 95% del planeta, y una sola gobierna para todos en el mundo de los negocios. “Es posible –apunta Latouche– sobre los altiplanos de Nueva Guinea oír en un transistor el último disco de éxito que está de moda en Nueva York”. O “en el corazón de la jungla del sud-este asiático, ver a un campesino beber una Coca-Cola”. O incluso “ver cruzar un pueblo de la sabana africana un Toyota manejado por un jefe local”²⁵. Por otra parte, el 100% de los mensajes publicitarios (la verdadera producción de imaginarios de gran alcance, que ha sustituido a cualquier otra “escritura sagrada”) es pensado y producido

23 Serge Latouche, *L'occidentalisation du monde. Essai sur la signification, la portée et les limites de l'uniformation planétaire*, La Découverte, París, 1989.

24 Serge Latouche, *Il pianeta uniforme. Significato, portata e limiti dell'occidentalizzazione del mondo*, Paravia Scriptorium, Turín, 1997, p. 22.

25 *Idem*, p. 21.

en la triada Estados Unidos, Europa, Japón, mientras se ha propuesto con seriedad utilizar los precios de la cadena McDonald's para medir comparativamente el poder adquisitivo real de las monedas.

Naturalmente, tal proceso de unificación mercantil no es homogéneo para todas las mercancías, ni tan radical para todas las áreas geográficas. Existen, sin duda, algunas mercancías que se han convertido para todos los efectos en "globales", como la Coca-Cola, los jeans Levi's, las camisetas, cierto tipo de lentes, algunos modelos de zapatos, algunas marcas de cigarros, cuyos nombres, diseños y colores son del todo universales. Hay otras que son globales solo dentro de franjas limitadas de ingresos y de consumo, como los productos firmados por Gucci o la ropa de Armani. Otras incluso, como el automóvil, se han globalizado como "producto" dentro de mercados de todas formas opulentos, pero tienden a "personalizarse" en los modelos individuales, requiriendo de delicados ajustes a particulares preferencias "locales". En el mundo de la homologación siempre más extendida, las vías del mercado son infinitas. Y sin embargo, a pesar de la amplia variedad de los itinerarios de la globalización, la tendencia a la ampliación del radio de competencia sobre espacios de más largo alcance que aquellos de los viejos mercados nacionales, es algo más que evidente.

Basta, por otra parte, dar una ojeada a la dinámica de las barreras aduanales entre el fin de la segunda guerra mundial –cuando una serie de acuerdos multilaterales, primero, el GATT, luego la actual Organización Mundial de Comercio (OMC), comenzaron a promover el progresivo proceso de liberalización de los intercambios y el abatimiento de las tarifas proteccionistas- y el inicio de los años 90, para tener una idea del camino andado por la lógica del "libre comercio", y de la aceleración en la formación de una economía mundial con un elevado nivel de interconexión. En 1945 las tarifas medias de los países industrializados sobre la importación manufacturera se encontraban en un 40%; al final de los años 80 las mismas se habían dividido entre ocho, no superando, en general, el 5%. En el mismo periodo de tiempo fueron creadas amplias áreas de "libre comercio" a escala macro-regional (el Mercado Común Europeo, el MERCOSUR para América Latina, etcétera). Desde entonces, el abatimiento de las barreras formales de hecho ha seguido avanzando, extendiéndose, con la llamada Ronda Uruguay (1994), también a los productos agrícolas y a algunos tipos de servicios. E disminuyendo

también las medidas “no-tarifarias” de protección nacional (es decir, aquellas medidas destinadas a favorecer los productos nacionales o a desfavorecer indirectamente los de importación). Todavía en 1973 el porcentaje de los intercambios internacionales sobre el total de la producción mundial no superaba el 15%; al final de los años 80 llegaba al 22% y se estima que para el 2000 alcance el 30%. Para algunos productos clave, como las computadoras o en general la electrónica, tal porcentaje es ya superior al 50%: lo que significa que “la mitad de la producción mundial de bienes electrónicos es objeto del comercio internacional”²⁶. No solo: actualmente es difícil encontrar una sola mercancía, con algún grado de complejidad tecnológica, que no incorpore componentes provenientes de países diferentes de aquel en el que se hace el ensamblaje final, o del país “oficial” de origen de su marca.

Sobre datos de hecho bastante sólidos se basa, por otra parte, la “lectura” de la globalización como fenómeno productivo: el discurso sobre el nacimiento y sobre la difusión de la nueva empresa transnacional. Basta pensar en el clamoroso crecimiento de las llamadas IDE, las Inversiones Directas al Extranjero: es decir, los flujos de dinero que las grandes empresas transnacionales dirigen hacia países distintos al de su origen para alimentar a sus propias filiales, o para realizar joint-ventures con productores locales. La literatura especializada subraya la espectacularidad del fenómeno por lo que respecta a Japón, cuyas inversiones directas en el extranjero (en buena parte orientadas hacia los “distritos industriales” del sud-este asiático y de Corea del Sur) han pasado de 17,000 millones en 1980 a 217,000 millones de dólares en 1991, con un aumento superior al 1,000% (1176% para ser exactos). Y nos recuerda como desde hace tiempo la producción en el extranjero de los grandes grupos automovilísticos japoneses había superado ampliamente el volumen de sus exportaciones. Pero la tendencia es universal: el flujo medio de las inversiones directas al exterior de los cinco principales países (EUA, Reino Unido, Alemania, Francia y Japón) al final de los años 70 era de 21,000 millones de dólares al año; en 1993 superaba los 126,000 millones de dólares (cerca de

²⁶ Jacques Adda, *La mondialisation de l'économie*. 1. Genèse, La Decouverte, París, 1996, p. 68.

5 veces más)²⁷ Y en el lustro siguiente ha continuado creciendo, aunque a un ritmo menos vertiginoso, como un testimonio de las empresas por ver más allá de los propios confines nacionales de origen. Es decir, por internacionalizarse. El conjunto de la “worldwide crossborder acquisitions” –de las inversiones más allá de las fronteras para desarrollar actividades productivas- ha pasado de 39,000 millones de dólares en 1986 a 113 en 1988, a 122 en 1989, para asentarse sobre una media de 100,000 millones de dólares en los primeros años 90.

El más reciente reporte de las Naciones Unidas sobre las inversiones globales (el World Investment Report de 1994), tiene un censo de 37,000 TNC (Transnationals Corporations: es decir, empresas con al menos un segmento de su propio ciclo productivo localizado fuera de su país de origen), las cuales controlan más de 200,000 afiliadas externas esparcidas por todo el mundo. Se dirá que esto no significa todavía mucho: que puede tratarse, justamente, de tradicionales “multinacionales”, del todo parecidas a las que operaban en los años cincuenta y sesenta en todo el mundo. Y es verdad. Pero habría que decir que todavía a fines de los sesenta aquellas no superaban las 7,000 unidades (menos de una quinta parte que las actuales). Y que la red actual de TNC gestiona un rango de ventas de más de 4,800,000 millones de dólares: una cifra de vértigo, ¡superior a todo el comercio mundial! Todavía más significativo es el hecho de que las primeras 100 de ellas cuentan, por sí solas, con un capital de 3,500,000 millones de dólares y controlan más de un tercio de todo el monto mundial de inversiones directas al extranjero. Cerca del 80% de las mercancías facturadas en dólares fuera de los Estados Unidos por parte de empresas “formalmente americanas” (es decir, que tienen en Estados Unidos su sede jurídica principal) “no consisten en exportaciones, sino en ventas entre empresas afiliadas, comercio entre empresas (intrafirm trade), productos vendidos a través de acuerdos de franquicias”²⁸. El valor de sus infraestructuras “globales” de producción se ha calculado sobre el orden de 2,100,000 millones de dólares.

²⁷ UNCTAD, World investment report. Transnational Corporations, employment and workplace, 1994, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 1994, p. 17.

²⁸ Cfr. Heinz Dieterich Steffen, Globalizzazione, educazione e democrazia in America Latina, en Noam Chomsky y Heinz Dieterich, La società globale. Educazione, mercato, democrazia, La Piccola Editrice, Celeno, 1997, p. 41

Muchas de estas empresas globales han facturado anualmente mucho más que el Producto Interno Bruto de un buen número de Estados nacionales. La facturación de la General Motors, por ejemplo, que se ubica en torno a los 110,000 millones de dólares, supera el PIB de todos los países del Tercer Mundo, con la sola excepción de Brasil (285,000 millones de dólares), de la India (284,000, pero con ¡800 millones de habitantes!) y de México (146,000). Se calcula que la facturación de las 10 corporaciones globales que se encuentran en el vértice de la clasificación de la revista “Fortune”, se coloca por encima del PIB de 120 de los 185 Estados reconocidos internacionalmente. Lo que significa que cerca del 65% de los sujetos políticos de base nacional están hoy en condición de inferioridad económica en relación con las nuevas potencias “privadas” emergentes.

El presidente del Foro por la Emancipación y la Identidad de América Latina, Heinz Dieterich Steffen ha calculado que en 1994 el conjunto de las entradas de los 500 gigantes clasificados por la más acreditada revista de negocios norteamericana, ha alcanzado un nivel “diez veces superior al entero PIB de América Latina y el Caribe; 25 veces mayor que el PIB del más grande país latinoamericano, Brasil, 43 veces mayor que el PIB mexicano y 230 veces mayor que el venezolano”²⁹.

Algunas de estas “supercorporations”, es verdad, continúan concentrando la mayor parte de su patrimonio en el país de origen. En modo particular si se trata de empresas norteamericanas posicionadas en sectores de mercado relativamente tradicionales como el del automóvil: la General Motors, por ejemplo, tiene un porcentaje de “foreign assets” equivalente apenas al 21,8%, la Ford del 15,5% (aunque ocupan, respectivamente, el 36,1% y el 51% de la propia fuerza de trabajo fuera de los Estados Unidos)³⁰. Pero para otras, como la Wolskwagen, o la FIAT, tal porcentaje de patrimonio desnacionalizado, por así decirlo, alcanza niveles del 26,9% y del 33,1%. Es sobre todo en los sectores estratégicos de la electrónica y de la energía, o en aquellos en rápida vía de expansión como el de la alimentación, donde se van perfilando formas de empresas radicalmente “externalizadas” o “globalizadas”, para las cuales el concepto de “país de origen” es una pura abstracción: así la IBM tiene más del 53%

²⁹ Idem, p. 42.

³⁰ Los datos se toman de UNCTAD, obra citada, pp. 6-7.

de su patrimonio (y cerca del 47% de su fuerza de trabajo) localizado en “el exterior”; la EXXON el 56,7%; la SHELL el 69%; la Philips Electronics (sociedad formalmente holandesa) el 80%; la Nestlé (suiza) el 91,6%. Muchas de ellas, por otra parte, están actualmente emancipadas de la dependencia de cualquier “mercado nacional”: la IBM realiza actualmente casi el 50% de sus ventas fuera de los Estados Unidos, porcentaje que llega al 80% para la EXXON, al 93% para la Philips y al 96% para la Nestlé. La Digital Equipment, sociedad norteamericana de computadoras, realiza en el extranjero el 67% de sus propias ventas, la Johnson&Johnson, dedicada a los productos de farmacia, norteamericana, el 60%; casi el 70% la Hewlett-Packard.

Se puede discutir ampliamente si todo esto representa una efectiva metamorfosis integral de las empresas transnacionales. Pero es cierto que ofrece a los decisores estratégicos que definen sus políticas una inédita “movilidad”: la capacidad de desplazarse con extrema rapidez sobre el escenario territorial de sus propias actividades realizando un verdadero y propio shopping industrial (procurándose componentes, servicios y mano de obra allí donde la relación precio/calidad les parezca más conveniente). Y obligando, por otro lado, a los Estados nacionales y a las diversas autoridades territoriales a practicar formas de verdadero dumping social, nivelando hacia abajo las condiciones normativas y salariales, destruyendo sistemas consolidados de garantías, haciendo lo que sea para ofrecer a estos flujos de capitales móviles y volubles condiciones físicas y “ambientales” favorables.

Y es esta, por muchas razones, la confirmación fáctica también del tercer tipo de “lectura” de la globalización: la que pone el acento sobre la crisis del Estado nación (*The end of the nation state* es el título de una obra bien conocida de Ohmae). Sobre la puesta fuera de juego de buena parte de los atributos del Estado mediador y regulador de los conflictos del “modelo keynesiano” del siglo XX; pero también de la progresiva destrucción de algunos elementos constitutivos de la “soberanía” estatal, tal como se había configurado desde el origen de la edad moderna. En particular del doble monopolio de la fiscalidad y de la jurisdicción que había constituido, justamente, el atributo calificador del poder político estatal.

En medida creciente los nuevos sujetos económicos transnacionales, jugando con la ubicuidad que los caracteriza, sobre su habitaje en un espacio interestatal, pueden escapar a buena parte de las normativas

fiscales y al control aún de los más sofisticados aparatos fiscales (como por ejemplo el alemán). La BMW, por ejemplo, uno de los más importantes grupos automovilísticos alemanes (aunque deberíamos decir ahora ya “apátridas”), con los beneficios más altos de Europa, que todavía en 1988 había ingresado en las arcas del fisco alemán unos 545 millones de marcos alemanes, cuatro años más tarde, en 1992, pagó apenas 31 (sólo el 6% de la cifra precedente), y el año sucesivo, “no obstante un aumento de los beneficios realizados a nivel internacional gracias a los cuales los dividendos permanecieron invariables”, ha pedido y obtenido del Estado alemán un reembolso fiscal de 32 millones de marcos. “Buscamos afrontar los gastos en los países en que las tasas impositivas son más altas, es decir en el territorio nacional”³¹; ha declarado “honestamente” el director financiero Volker Dopperfeld, contabilizando por el contrario los beneficios obtenidos dentro de uno de los tantos paraísos fiscales donde la transnacional se localiza en algún segmento, o en un país con un fisco más débil, o simplemente en uno de los tantos Estados emergentes que entienden que es útil para atraer capitales practicar formas de dumping fiscal. Esto, que vale para el capital industrial –pesado, concreto, todavía implicado en su propia materialidad, en la dureza de los átomos-, vale con mayor razón para el capital financiero, mucho más volátil por su naturaleza abstracta de signo, de pura cifra, de bit. Un testigo participante –periodista de Wall Street, autor de un duro libro sobre la financierización de la economía con un título muy significativo-, ha escrito hace pocos años: “Todos los días los operadores de valores mueven miles de millones de dólares en todo el mundo a la velocidad de la luz. Sumando todo el petróleo saudita, los autos japoneses, el trigo norteamericano y los aviones europeos y añadiendo el resto de los productos que los países compran y venden entre ellos, se obtiene solamente una pequeña parte de estos miles de millones de dólares. El resto es intercambiado para recabar un beneficio inmediato en un mercado que se mueve a una gran velocidad, en el que la expresión ‘a largo plazo’ significa diez minutos: un periodo en el que se pueden fácilmente ganar o perder millones”³².

31 Citado en Hans-Peter Martin y Harald Schumann, *La trampa de la globalización. El ataque contra la democracia y el bienestar*, Madrid, Taurus, 1998.

32 Gregory Millman, *The vandals crown*, The Free Press, Nueva York, 1995.

Es difícil calcular a cuanto asciende, complejivamente, la masa de esta riqueza totalmente abstracta, móvil, apátrida, sin raíces ni responsabilidades territoriales, en permanente movimiento a través de los hilos de la red telemática del “casino mundial” que se abre en la mañana en Tokio y se cierra por la noche en Wall Street. Algunas estimaciones recientes hablan de 85,000,000 de dólares³³; una proyección de McKinsey&Cia. prevé que serán 360,000,000 en unos veinte años (traducidos en billetes de 1,000 dólares formarían una columna de 70,000 kilómetros de altura)³⁴. Es cierto que esto tiene, ya ahora, un potencial de choque tan grande que ningún Estado nacional, ninguna banca central, ni siquiera una alianza entre bancos centrales, aunque fueran los de todos los países del G7, puede resistirlo. O imponerle una forma de “regulación” coactiva. O compensar sus movimientos. Lo cual significa que hoy ninguna autoridad monetaria o económica nacional está en grado de decidir autónomamente su propia política. Que ninguna comunidad política de base nacional puede asumir decisiones “soberanas”. Como ha sido suficientemente observado, “estos mercados ejercen hoy las mismas funciones de legitimación normalmente asociadas a la ciudadanía: pueden ‘votar’ a favor o en contra de las políticas económicas de los gobiernos; pueden obligar a los gobiernos a asumir determinadas medidas en vez de otras”. Es más: “Los inversionistas votan con sus propios pies, moviéndose rápidamente dentro o fuera de los diferentes países grandes sumas de dinero. Aunque su poder es en muchos aspectos distinto del que tiene el electorado político, han emergido como una suerte de electorado económico global, sin fronteras, en el que el derecho de voto es un atributo de la capacidad de asentamiento del capital”³⁵.

3. Las promesas no mantenidas de la globalización

Estos son los “hechos”. Los “datos”. A los que agregaré solamente uno más, estrictamente técnico –relativo al sistema mundial de las telecomunicaciones–, pero desde mi punto de vista extremadamente significativo

³³ Cfr. Saskia Sassen, *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*, Columbia U.P., Nueva York, 1996.

³⁴ Bryan Lowell y Diana Farrell, *Market unbound*, John Wiley & sons, Nueva York, 1996.

³⁵ *Idem*, p. 40.

para entender el alcance de la “revolución espacial” en curso. Todavía hace treinta años, a la mitad de los años 60, existía un solo cable telefónico trasatlántico, a través del cual no podían transitar más de 89 conversaciones simultáneamente entre Europa y América. Y la misma situación se registraba sobre la cuenca del Pacífico. Hoy la red cableada y el sistema satelital, a nivel global, permiten gestionar cerca de un millón de llamadas simultáneamente a través del Atlántico, y alcanzar en pocos segundos más de mil doscientos millones de terminales distribuidas en 185 países. Hace treinta años una llamada telefónica trasatlántica de 3 minutos costaba un promedio de 18 dólares al valor de entonces (que son equivalentes a 90 dólares al valor actual); hoy la misma llamada cuesta entre un dólar y un dólar y medio³⁶. Esto nos indica qué violenta ha sido la “compresión espacial” de la que hablan los sociólogos. Qué estrecho y unitario se ha vuelto el espacio planetario que hace apenas un siglo aparecía poco menos que ilimitado y desconocido. Cuan fuertemente se han acercado los puntos de nuestro planeta, hasta hacerlo precipitarse en una única, homogénea unidad espacial en la cual cada uno puede, de alguna forma, interactuar con cualquier otra persona. En el que el destino de cada uno está ligado, por miles de hilos, al destino de todos los demás. O, para decirlo con palabras de Edgar Morin, en el que “no solo cada parte del mundo es siempre más parte del mundo, sino en el que el mundo como un todo está siempre más presente en cada una de sus partes”³⁷.

Y sin embargo, no obstante esta confirmación “factual” de sus partes constituyentes, de las diversas “lecturas” que la han sustanciado, la “ideología de la globalización” –esa visión del mundo que opera a través de la superposición y de la síntesis de las diversas definiciones parciales– no ha sido confirmada todavía. Ella tendería a acreditar la idea del surgimiento de “una economía global al interior de la cual las precedentes economías nacionales serían descompuestas y luego rearticuladas en el ámbito de un sistema de transacciones y de procesos operativos realizados directamente a nivel internacional”³⁸; que –a condición de ser dejada libre para operar con seguridad respecto a las interferencias de los “obsoletos”

36 Michael Kidron y Ronald Segal, *Atlas des désordres du monde. Points chauds et lignes de fracture*, Editions Autrement, París, 1995, p. 138.

37 E. Morin y B. Kern, *Terre-Patrie*, París, Seuil, 1993.

38 R. Boyer, *La globalisation*, cit., p. 3.

poderes estatales precedentes-, garantizaría un crecimiento prácticamente ilimitado de la riqueza planetaria y su recolocación óptima capaz de superar finalmente la antigua distinción entre el norte y el sur, entre desarrollo y subdesarrollo: entre los “privilegiados” de la primera y la segunda revoluciones industriales y sus “outsiders”. Pero se trata más bien de “promesas”. De “promesas no mantenidas”; hipótesis no confirmadas por esa misma materialidad de los hechos que los apologistas de la globalización invocan para sostener sus propias razones.

Es una promesa no mantenida la del “borderless world”: de un mundo en el que las fronteras sean más trazados de pertenencia y exclusión; ni constituyan barreras artificiales entre los pueblos, dividiendo el “nosotros” del “los otros”. Peor: es una dramática mentira, porque cuanto más se hacen suaves y permeables al movimiento del dinero, tanto más esas mismas líneas de frontera se hacen duras e impenetrables al movimiento de los hombres. En todos sitios surgen prohibiciones y controles a la inmigración; en todos sitios aparatos policiales siempre más potentes vigilan al exterior, para que ningún “clandestino” viole el “territorio nacional”. Siempre con mayor frecuencia, y con mayor acritud, el movimiento de los náufragos del desarrollo hacia las capitales del privilegio –el instinto de supervivencia que mueve a estos últimos, los “sumergidos”, hacia las pizcas que dejan los demás- viene entendido como una fuente de desórdenes. Como el intolerable rompimiento de un orden basado en la distancia y la separación, para cuyo mantenimiento son llamados a hacer de guardianes los antiguos leviatanes. Evanescentes frente a la riqueza, las antiguas fronteras se convierten en cortinas insuperables frente a la miseria: impotentes frente a la masa abstracta del dinero, los “obsoletos” Estados-nación reencuentran músculos y voluntad frente a las multitudes concretas de los hombres, a la “desnuda vida” en movimiento no en los circuitos virtuales de la comunicación telemática, sino en los giros infernales de la migración clandestina, a lo largo de los itinerarios del nuevo éxodo, donde el único privilegio que les queda –el “monopolio de la fuerza”- puede ser ejercido plenamente. Tampoco las consolidadas clases políticas nacionales renuncian a su propio papel de decisión: siempre más reducidas a meras clases, a oligarquías no representativas pero legitimadas por vía tecnocrática, desarrollan un papel al servicio de las nuevas potencias inmateriales, potente megaestructura de servicio a las empresas que gestionan la intrincada red diplomática que rige la

globalización financiera e industrial: son ellos los que “delegan” a los funcionarios de las grandes agencias globalizadas, como el FMI o el Banco Mundial, a las cuales proveen de los capitales necesarios; son también ellos los que desarrollan, al menos formalmente, las negociaciones multilaterales que acompañan el proceso de liberalización del comercio internacional; o los que definen las “reglas especiales” que trazan las fronteras de las nuevas macro-regiones económicas como la Unión Europea; siempre menos responsables de los antiguos “compromisos sociales” establecidos al interior de los Estados y de los mercados nacionales.

Del mismo modo, por otra parte, es una de las “promesas no cumplidas” la difusión, fuera de las capitales del desarrollo, de los procesos de crecimiento económico y de la industrialización. La teoría, por así decirlo, de los “vasos comunicantes” del capital, que a través del mecanismo potente de las inversiones directas al extranjero terminarían por nivelar, a escala global, su propio desarrollo. Si se analizan los vectores y los destinos de las IDE, de hecho, se puede verificar como más del 60% de sus flujos se queda en el circuito cerrado de la llamada “Triada”: el triángulo Estados Unidos-Europa-Japón, donde, por otra parte, permanece establemente localizado más del 75% de los stocks de capital invertido en el extranjero. Y del 40% que sale, se distribuye en realidad “en el resto del mundo” es forma del todo desigual, como “mancha de leopardo”, concentrándose en pequeñas áreas regionales con altos grados de rentabilidad y “desertificando” al resto. Es significativo que el sudeste asiático haya recabado el 19.8% (casi la mitad), y algunos países de América Latina (los que han gozado de la confianza de los inversionistas, antes de las sucesivas crisis por las que han atravesado: México, Brasil, Argentina) otro 11%, mientras que Africa –un continente entero- no ha recogido más que un miserable 1,4%, y el Medio Oriente y Europa Oriental juntos se han debido repartir un bajísimo 1,6%.

Pero sobre todo una promesa no mantenida ha sido la que ha dejado entrever el crecimiento generalizado del ingreso y del acceso a consumos opulentos por parte de cuotas crecientes de la población mundial: el ideal –en el fondo plausible de una sociedad cosmopolita de consumidores, ahora sin fronteras, capaz de realizar, a escala mundial, lo en la práctica ha sucedido a escala nacional entre el final del siglo XIX y el final del siglo XX, cuando la “cuestión social” fue afrontada y en parte resuelta en los países con alto grado de industrialización, gracias a un crecimiento sin

precedentes que ha permitido mejorar las condiciones de los “últimos” sin empeorar las de los “primeros”. Según todas las estimaciones no se está produciendo esto. Todavía en un reciente informe de la ONU sobre “desarrollo humano”, resulta que, al inicio de los años 90, el 20% más rico de la población mundial continua apropiándose del 82,7% de la riqueza del planeta, mientras que el 80% restante se queda con el 17,3%: un 11,7% al “segundo quintil” (al 20% en segundo lugar), un 2,3% al tercero, un 1,9% al cuarto y solamente un mísero 1,4% al quinto quintil: al 20% (que en valores absolutos suma, conviene recordarlo, más de mil doscientos millones de personas) de la población mundial que se ubica en el fondo de la escala jerárquica de este “mundo de la pobreza”, que acumula una masa impresionante de riqueza en la cima y disminuye espantosamente los recursos en la base. Una distancia, una divergencia, hay que subrayarlo, nunca antes alcanzada: todavía a principios de los años 60 –al inicio de una época que debería haber inaugurado un más intenso proceso de “igualación”- el 20% de la población mundial más rico poseía una riqueza 30 veces superior al 20% más pobre; a finales de los años 80 tal relación había pasado a 59 veces³⁹. Y las tijeras continúan extendiéndose. Michel Chossudovsky, en un libro con el significativo título *La globalización de la pobreza* ha calculado, sobre la base de datos ofrecidos por el Banco Mundial, que en 1993 más de tres mil millones de habitantes del planeta (3,077,800,000 para ser exactos, equivalentes al 56% de la población mundial) percibía un ingreso medio anual per capita inferior a los 379 dólares (colocado sobre la línea de un dólar al día que traza, oficialmente, el umbral de la pobreza absoluta), y que otros mil doscientos millones de hombres (1,218,900,000) se ubicaban entre los 379 y los 951 dólares. Los “míticos” clientes del mercado mundial celebrados por Ruggiero y por Romano –los titulares de un poder adquisitivo adecuado al precio de los productos estratégicos de la nueva civilización de los consumidores globales: la parte de la población mundial con un ingreso medio anual

³⁹ Cfr. Roger Burbach y otros, *Globalizations and its discontents*, Pluto Press, Londres-Chicago, p. 13. El Banco Mundial, por otra parte –una fuente, por tanto, no sospechosa de “pesimismo”- afirma en un informe reciente que “la renta media por habitante era, en 1870, 11 veces más elevada en los países ricos que en los países más pobres”, tal relación “había llegado a 38 veces en 1960 y a 52 veces en 1985”, Banco Mundial, *Rapport sur le développement dans le monde 1995. Le monde du travail dans une économie sans frontières*, Washington, 1995, p. 11.

per capita superior a los 20,000 dólares- superan por poco los 800 millones (812,200,000, equivalentes al 14% de la población mundial). Representan una isla de privilegio en lenta, lentísima expansión, dentro de un océano de indigencia. En un mundo de labouring poors: de “pobres trabajadores”, siempre más numerosos, es cierto (el monto de la fuerza de trabajo mundial ha sido calculado por el Banco Mundial sobre el orden de los dos mil cuatrocientos millones de unidades al inicio de los años 90, contra los mil trescientos millones de la mitad de los años 60) pero no por eso más adinerados. Productores a los que les está prohibido -contrariamente a lo sucedido en la época fordista dentro de las áreas del desarrollo- aspirar a un contemporáneo “estatus” de consumidor. Siempre según los datos del Banco Mundial, más de la mitad de este ejército del trabajo (cerca de mil quinientos millones de hombres), vive en países clasificados de “ingresos bajos”, y otros quinientos millones en uno de “ingresos intermedios”: es decir, en su conjunto perciben un ingreso anual per capita promedio inferior a los 695 dólares. Solo 382 millones de trabajadores “globales” viven en países de ingresos “elevados”, pero están destinados a disminuir, al menos en cuanto a valores relativos: se calcula, de hecho, que el 99,9% de los mil millones de hombres que, en el próximo ventenio, entrará a engrosar las filas de la fuerza de trabajo global estará concentrado en las áreas geográficas de bajos ingresos, donde, por otra parte, la industrialización no parece haber inducido un paralelo y unívoco crecimiento salarial.

De acuerdo con los propios reportes del Banco Mundial, de hecho, los salarios habrían aumentado paralelamente al proceso de industrialización solamente en el área de Asia oriental y del Pacífico (donde justamente la ocupación ha aumentado un 400% entre 1970 y 1990 y los salarios han crecido un 170%, pero donde las recientes crisis financieras e industriales revelan la sustancial fragilidad del fenómeno); mientras que habrían permanecido estancados (un mísero +12% en el ventenio, es decir cerca de un 0,5% al año), o incluso disminuido en América Latina y en Africa, y en la misma Asia del sur, donde sin embargo se ha concentrado un intenso flujo de capitales⁴⁰. Según Michel Chossuovsky “en muchos países deudores del Tercer Mundo, los salarios reales en el sector moderno de la economía disminuyeron en más de un 60% a partir del inicio

⁴⁰ Idem, p. 4.

de los años 80. Y la situación del sector informal es incluso más crítica”⁴¹. En Nigeria, por ejemplo –nos recuerda- bajo el gobierno del general Ibrahim Babangida, el salario mínimo cayó un 85% en el curso de un decenio. En Vietnam las remuneraciones eran inferiores a 10 dólares al mes, mientras el precio interno del arroz ha sido llevado a nivel del mercado internacional como consecuencia de la asunción por el gobierno nacional del programa impuesto por el Fondo Monetario Internacional. En Perú, en el cuadro de las políticas económicas acordadas entre el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, por una parte, y el Presidente Fujimori por otra, en agosto de 1990 el salario mínimo real tuvo una disminución del 90% respecto al nivel que había alcanzado a la mitad de los años 70⁴².

En el espacio unificado y comprimido de la globalización económica, las desigualdades sociales no se atenúan: se muestran, con toda su feroz intolerabilidad, siempre más evidentes y “físicamente” visibles en la proximidad: entre la renta media per capita de un suizo –que, de acuerdo con las estadísticas, se ubica en unos 35,000 dólares al año- y el de un mozambiqueño –acreditado en una renta per capita por poco superior a los 70 dólares-, hay una distancia de 502 veces. Pero si, saliendo de la lógica de las medias, consideramos las rentas reales de los individuos, descubrimos que entre la remuneración de un “top manager” de una gran transnacional (cuyo salario está indexado al valor de las acciones, y se ubica sobre el orden de los 100 millones de dólares) y el puño de miseria de cualquiera de los hombres o mujeres colocados en el último quintil de la pirámide arruinada de la renta global (aquellos, precisamente, que ingresan un dólar al día), se extiende una distancia vertiginosa: ¡780,000 veces!

El mismo discurso vale para otro indicador de acceso a los recursos, quizá más significativo todavía que el tosco dato de la renta: la energía. Se calcula que un ciudadano norteamericano medio tiene a su disposición –gracias a la “potencia” de su sistema-país- un potencial de energía de alrededor de 250,000 kilocalorías, que puede utilizar para los actos más simples de su propia vida cotidiana (para trasladarse en coche

41 M. Chossudovsky, obra citada, p. 38.

42 Idem.

o en avión, para tomar una ducha o ver una película en la televisión, para subir en un ascensor o cocinar una hamburguesa). Un francés o un italiano tiene a su disposición 84,000; un japonés (pueblo notablemente más sobrio) 63,000. Pero un hindú puede contar solamente con 4,500 kilocalorías (la 25ª parte de un americano); un pakistaní 1,700 (la 147ª parte); un etíope 588 (la 425ª parte). Mundos sociales diversos, incomparables, pero partes del mismo mundo físico. Del mismo espacio socialmente percibido.

Este mundo unificado por la técnica está irreparablemente dividido por la economía. Esta humanidad que se vuelve próxima a sí misma, incluida en el mismo sistema comunicativo y reflexivo, se descubre mortalmente separada en su interior: produce y reproduce sus propios extranjeros internos que no puede más seguir ignorando y no reconociendo. Unir esta humanidad quebrada será tarea, hasta donde pueda (y parece que puede cada vez menos) de la política. Y más allá, donde ésta no alcance, de la ética. Y de aquella que en algún tiempo se llamaba “cultura”.

¿Siete globalizaciones?¹

Michelangelo Bovero

Siempre he sentido un fastidio instintivo hacia el término “globalización”. Desde los tiempos, por cierto recientes, en los que dicho término ha empezado a circular en el debate cultural. En los últimos años, el inflamamiento de su uso cotidiano ha aumentado mi irritación. Me preguntó por qué he tenido esa reacción irracional que, como tal, lo reconozco, es censurable y que sólo con la lectura de ensayos como los de Marco Revelli he podido controlar. Una hipótesis para explicarlo podría ser ésta: para alguien que, como yo, defiende una concepción fundada en el universalismo de los derechos e inspirada en la idea regulativa de una cosmópolis democrática, la globalización –la palabra, la idea, el fenómeno- parece ser una especie de competidor antipático y arrogante, incluso desleal, que es capaz de lograr consensos y de reunir energías para la construcción de un mundo muy diferente e incompatible con el que promueve el partisanismo del universalismo cosmopolita. Pero: ¿en verdad tiene sentido contraponer la globalización con el universalismo? ¿No sería posible, por el contrario, considerarlos ambos términos como afines, incluso, como intercambiables? Reprimiendo el fastidio que todavía me provoca la palabra he intentado reflexionar si es plausible delinear, al menos como una mera hipótesis racional, las ideas de persona global y de democracia global. ¿Se trata, solamente, de formas extravagantes, de calembours conceptuales, o podemos reinventar y recrear para cada una de ellas un uso sensato? Intentaré sugerir que estas dos expresiones se prestan, desde el punto de vista del universalismo cosmopolita, para indicar dos figuras normativas, no descriptivas, de la globalización que llamaré, respectivamente, jurídica y política. Estos, precisamente, con la finalidad de evidenciar su tensión y, quizá, su contradicción, con las dos figuras dominantes: la

¹ Traducción: Pedro Salazar.

globalización económica y la globalización tecnológico-mediática (o, si se prefiere, informático-telemática). Más que una palabra clave, <globalización>, parece ser una ganzúa: o sea, como dice Marco Revelli, <una llave capaz de abrir todas las puertas, muchas veces definida genéricamente y utilizada en modo superficial>². Como sucede siempre con las nociones vagas y controvertidas, es oportuno que quién las utiliza especifique cuales son las reglas de uso que sigue. El término evoca una nube de fenómenos y procesos sociales, cuya existencia es incluso negada por algunos estudiosos, mientras que, por otro lado y en sentido contrario, hay quienes cuestionan su supuesto carácter novedoso. En cambio, quienes coinciden en afirmar tanto la existencia como el carácter novedoso de la globalización, divergen sobre el juicio de valor: son muchos los apologetas y también muchos los críticos radicales. En todo caso, lo que se encuentra sujeto a discusión (por un lado, si es real o novedoso y, por el otro, si es bueno o malo), es una cierta idea de la unificación del género humano, a través de interconexiones planetarias (potencialmente) en todas sus partes. Podríamos decir, kantianamente, una forma para restituirle al mundo su forma esférica, sin fronteras...

Según los usos menos generales y (para mi) más convincentes, el término <globalización> se refiere a algunos planos, o niveles, de esta interconexión. Sobre todo al nivel económico, que a su vez se articula en dos (o tres) dimensiones principales: la extensión mundial de los intercambios de mercancías y de dinero, esto es la globalización del mercado y de la finanza; y el desarrollo trans-nacional o <de-localización> de las empresas, es decir la globalización de los procesos productivos. Pero no es menos importante, de hecho es aún más evidente, la interconexión planetaria al nivel de los flujos de comunicación y de información; es decir, la globalización mediática y telemática. Entre estos planos, analíticamente diferenciados, no sólo son muchas las simetrías y las sinergias sino también las intersecciones y las superposiciones. Es más: diría los <circuitos integrados>. Por ejemplo: la globalización telemática permite la coordinación de sistemas de actividad indefinidamente complejos y diferenciados, abarcando (o mejor dicho, anulando) cualquier distancia y, por lo mismo, favorece la des localización de la grande empresa; la cual, a su vez,

² M. Revelli, *La sinistra sociale*, p. 107.

recurre a la red financiera mundial para llevar a cabo su propia expansión <amiboforme> (Omahe) y para transformarse en un productor global, tendencialmente ubicuo. Mismo que se proyecta hacia un mercado igualmente ubicuo, sin fronteras. O, mejor dicho, crea ese mercado provocando una demanda homogénea, sostenida y continuamente modelada por el flujo mediático de los mensajes publicitarios. Podríamos decir, en tono semiserio (o tragicómico) que el ideal límite del productor global es la producción del consumidor global.

Pero la figura del consumidor global –independientemente del grado de atracción o repulsión que provoque en cada uno de nosotros, que somos sus encarnaciones potenciales- no solamente no es, sino que (quizá) no puede ser universal. La globalización económica, sostienen los analistas más enterados, rediseña necesariamente el mapa del globo con manchas de leopardo: en realidad, el mundo sin fronteras para la producción y la circulación de bienes y de dinero se encuentra marcado por fronteras cada vez más profundas de exclusión y marginación. Es más: también en las <manchas> opulentas del globo, la propia lógica que guía las empresas transnacionales a elegir o a descartar (obviamente en función de criterios de conveniencia) posibles lugares para localizar sectores productivos induce a los gobiernos políticos a reducir las condiciones salariales y a dismantelar las garantías normativas del trabajo con lo que, de paso, se sustrae poder de consumo a muchos consumidores globales potenciales.

Es, precisamente, a partir de esta (¿aparente?) contradicción –o sea de la no universalidad de la economía global y de la no universalización de sus presuntos beneficios- que podemos iniciar a captar la distinción y la tensión con las dos figuras normativas de la globalización, jurídica y política, que al inicio del texto he indicado con las fórmulas de <persona global> y de la <democracia global>. Con estas fórmulas me refiero, por un lado, a la extensión planetaria del reconocimiento y de la protección de los derechos humanos que son, precisamente, derechos de la persona (no solo del ciudadano) y, por el otro, a la difusión mundial del modelo democrático en dos niveles: la instauración y la multiplicación de regímenes con pluralismo electoral más allá del área (denominada) norte-occidental o euro-americana, y la (progresiva) transformación del sistema político internacional en un sistema democrático.

Como decía, se trata de figuras normativas, no de figuras

descriptivas. Aun cuando es fácil identificar tendencias y procesos empíricos que corresponden en diferente medida tanto a una como a la otra. Pero universalismo de los derechos y universalización de la democracia deben considerarse, más bien, como ideales normativos, plausibles utopías cuya credibilidad ha crecido con una velocidad irregular durante la segunda mitad del siglo pasado. Alcanzando (quizá) su máximo nivel de apoyo, de *consensus gentium*, después del fatal ochenta y nueve: esto es, me parece, inmediatamente antes de que se afirmaran en la realidad y en el imaginario colectivo, las figuras dominantes de la globalización económica y mediática, destinadas a grandes fortunas. En cambio, después de entonces, los ideales normativos de los derechos y de la democracia han padecido formas de declive y perversión. No soy capaz de indiciar correlaciones precisas entre este declino y aquél asenso pero quisiera aventurar algunas observaciones, primero sobre los derechos y, después, sobre la democracia.

1. Actualmente, democracia y derechos son ambos ideales en crisis: no en virtud o no solamente y no tanto porque sean abiertamente impugnados o porque se les opongan algunos ideales alternativos sino, sobre todo, porque aumenta la distancia entre estos ideales y la realidad. En los años ochenta y en los inicios de los años noventa, Bobbio declaraba insistentemente que el único aspecto interpretable como un *signum prognosticum* de un posible progreso moral de la humanidad era la creciente atención por los derechos del hombre en todos los niveles del debate contemporáneo. Citaba, haciendo propia, una afirmación del teólogo Walter Kasper según la cual “los derechos del hombre constituyen, en nuestros días, un nuevo *ethos* mundial”³: añadiendo que “un *ethos* representa el mundo del deber ser” y que “el mundo del ser nos ofrece, por desgracia, un espectáculo muy diferente”: el de la “sistemática violación” de los derechos “en casi todos los países del mundo”.⁴ Y bien: no cabe duda que desde entonces y en adelante, o sea en el último decenio, las violaciones de los derechos se han multiplicado sin medida, en número, en extensión y en gravedad. Por el contrario, no se puede decir que la atención por los derechos haya disminuido: basta con pensar en

³ N. Bobbio, *L'età dei diritti*, 2° ed., p. 268.

⁴ *Ibidem*.

la Carta de Niza que se presenta casi como el equivalente continental, para la Unión Europea, de la Declaración francesa del 1789. Sin embargo, en los últimos tiempos el propio ideal de los derechos humanos ha padecido impugnaciones manifiestas, ataques directos y trastornos inauditos. Por un lado, en muchos casos, las clases dominantes de las nuevas potencias económicas orientales han izado la bandera de los <valores asiáticos>, desafiando abiertamente el universalismo de los derechos también en eventos oficiales como en la Conferencia de Viena en 1993. Pero la erosión de este ideal universal se ha extendido también al propio occidente, en la realidad y en las conciencias, con el pulular de separatismos, movimientos secesionistas y neo-nacionalismos sostenidos por ideologías culturalistas, comunitaristas y republicano-patrióticas (en cuya difusión tiene cierta responsabilidad una buena parte de la filosofía política contemporánea). Por todos estos motivos es posible sostener que a la figura normativa de la globalización de los derechos de la persona, se va contraponiendo y quizá, incluso sustituyendo, la globalización de los localismos. La persona global corre el riesgo de ser suplantada por la universalidad autocontradictoria del individuo tribal.

Por otro lado, el ataque directo contra la figura normativa de la persona global, es decir, contra el principio del reconocimiento universal y tutela de los derechos humanos, proviene precisamente de las lógicas de la globalización económica, adoptadas –como he ya afirmado– o apoyadas bongré malgré por varias clases de gobernantes nacionales y territoriales. Ataque dirigido, sobre todo, contra los derechos sociales y, en primer lugar, contra las garantías del trabajo a partir de los nuevos principios universal-globales de la competitividad y de la flexibilidad (nombre, este último, que evoca imágenes curvilíneas, sinuosas y fascinantes: como las seducciones de un fruto envenenado); pero posteriormente el ataque se extiende hasta los derechos de libertad, amenazados frontalmente por las tendencias hacia la represión (incluso brutal) del disenso y la exclusión de los indeseables –que, obviamente, son tales a los ojos de quién ve en ellos una amenaza para las condiciones de expansión y para el goce y disfrute de la economía global.

Por último, deseo realizar al menos un señalamiento a lo que he llamado el trastorno del ideal de los derechos: me refero a la guerra de Kosovo, rebautizada como <guerra humanitaria> y justificada en nombre de la defensa de los derechos. No puedo dejar de repetir que la guerra, como

tal, es el medio más poderoso y seguro para la violación masiva de los derechos humanos.

2. (Pasemos a la democracia y regresemos a Bobbio). De nuevo, en los años ochenta y hasta el umbral de los años noventa, justo en el periodo en el que había profundizado sus reflexiones sobre los derechos del hombre, Bobbio dirigía su atención hacia el tema de la democracia. Fue entonces cuando redactó sus escritos más conocidos, mismos que posteriormente fueron reunidos en las múltiples ediciones de *El Futuro de la democracia*. En la introducción a la segunda edición de 1991, Bobbio invitaba al lector a reflexionar sobre la conexión entre el desarrollo de la democracia y el problema de la paz: “Una paz más estable en el mundo (...) se funda en la realización de dos condiciones: el aumento del número de los estados democráticos en el sistema internacional cuyos miembros son todavía en su mayor parte guiados por gobiernos no democráticos, y el avance del proceso de democratización del sistema internacional que, a pesar del reforzamiento del poder de la comunidad de los estados previsto por el estatuto de la ONU, de frente a lo previsto por el estatuto de la Sociedad de las Naciones, ha quedado incompleto”. Entendía por democratización del sistema internacional la creación de un *Tertium super partes*, o sea, de un conjunto de instituciones políticas universales dotadas de poderes eficaces y fundadas en el consenso democrático. Resumía finalmente su pensamiento: “El sistema ideal de una paz estable puede expresarse con esta fórmula sintética: un orden universal democrático de estados democráticos”. De esta forma concluía: “No necesito agregar que, como todas las fórmulas ideales, también ésta no pertenece al mundo del ser sino al del deber ser”⁵.

Preguntémosnos de nuevo que es lo que se encuentra en el mundo del ser. No pretendo insistir en el tema, tantas veces comentado, de la crisis de la ONU en general y, en particular, del papel (o no papel) que dicho organismo ha desempeñado en los eventos bélicos del último decenio. Me limito a una simple constatación: desde 1945 hasta ahora, han sido combatidas muchas guerras y muchas otras no han sido combatidas (entre las que destaca la tercera guerra mundial, entre los Estados Unidos y la Unión Soviética), independientemente de la acción de la ONU.

⁵ N. Bobbio, *Il Futuro della democrazia*, 3° ed., pp. XV-XVII.

Después de la caída del muro, vivimos una efímera estación de triunfalismo democrático; pero la democracia global no llegó. Peor aún: el proceso de democratización del sistema internacional no sólo no avanzó, sino que, visto en su totalidad, parece que ha invertido la marcha. Y ello se debe a razones que en gran medida dependen de los efectos combinados de la globalización económica: por ejemplo, del hecho de que la crisis de soberanía de los estados nacionales ha sido compensada solo parcialmente y, en formas hasta ahora, no democráticas por las uniones políticas regionales, como la Unión Europea; y también es un hecho la formación en el nivel transnacional de oligarquías híbridas, político-económico-financieras, institucionales e informales, incluido el <directorio del mundo>: el G8. Una vez más es un hecho que la mayoría de las decisiones globales, es decir aquellas decisiones que tienen efectos en todas las esquinas del globo, carecen de control o legitimidad democrática. El mundo de los poderes globales parece oscilar entre la oligarquía y el estado de naturaleza. Pero no pretendo siquiera delinear un análisis sobre la inversión de los procesos de democratización internacional ya que ello exigiría capacidades superiores a la mía.

Más bien, quisiera detenerme en el aspecto que corresponde a la otra dimensión de la que he denominado la figura normativa de la democracia global: la multiplicación de regímenes democráticos en el mundo. Parece que en esta dirección el proceso de democratización, aunque no haya avanzado demasiado, al menos por ahora no se ha invertido. Sin embargo, lo que es verdaderamente relevante es que en el último decenio estamos asistiendo a la difusión en todos los estados del globo de un modelo uniforme de democracia degenerada. En síntesis, los elementos principales del modelo, los ingredientes-base de esta receta venenosa son los siguientes: colusión y confusión entre poder económico y poder político y entre esfera pública y esfera privada; no sólo promoción publicitaria sino incluso creación mediática de lo sujetos protagonistas de la escena política (los candidatos y los líderes políticos no sólo son apoyados sino que son inventados de plano por el marketing e impuestos con las mismas técnicas con las que se lanza un producto comercial; en algunos casos grotescos esta invención y creación se presenta como auto-creación mediática); verticalización del sistema institucional a través del <reforzamiento> del ejecutivo, llegando a la legislación por delega o por decreto; personalización del enfrentamiento político y de la gestión del

poder; búsqueda del consenso plebiscitario con técnicas populistas.

Todos estos son ingredientes que se amalgaman muy bien entre ellos. Patrimonialismo, populismo mediático, personalismo con o sin carisma coinciden hacia la degeneración de la democracia, que tiende a identificarse –y a ser identificada- con una especie de autocracia competitiva (al menos en apariencia, hasta que un autócrata electivo no encuentre el modo de falsear definitivamente el juego electoral, sustituyéndolo con las encuestas o eliminándolo completamente), es decir, una competencia electoral por una forma autocrática de poder. En el struggle for (political) life de la democracia degenerada no vencen los mejores sino que, darwinianamente, los más aptos para ese ambiente. Y los que son más aptos para la democracia degenerada son individuos degenerados: precisamente, los peores. De aquí, la kakistocracia. Y bien: temo que lo que estamos presenciando en todo el mundo es, precisamente, la tendencia a la globalización de la kakistocracia.

3. Si alzamos la mirada, desde las miserias del patio interior –de las <recámaras internas de la democracia> que tienden mucho a parecerse- a las experiencias que estamos viviendo después del 11 de septiembre del 2001, parece que en la escena mundial se están delineando otras dos (o tres) figuras de la globalización. La primera es la que podemos llamar globalización del miedo: un sentimiento terrible, penetrante y continuo, aunque apenas desaparezca de la superficie de la conciencia durante el quehacer cotidiano: el sentimiento de la vulnerabilidad sin fronteras, de la posibilidad de ser atacados sin previo aviso y sin prevención posible, por parte de cualquiera, en cualquier parte. La segunda figura, por desgracia, es la reacción global que se ha adoptado frente a este sentimiento: la respuesta a la globalización del miedo ha sido la globalización de la guerra. Invito a no subestimar esta fórmula, a no verla como una mera creación lingüística. La guerra que estamos presenciando, en la que nos encontramos involucrados, no es una guerra mundial, no se trata de un conflicto entre los estados del mundo divididos en amigos y enemigos, sino que es una guerra global, expresamente declarada como una guerra sin límites de tiempo y de espacio –lo que era inevitable en virtud del objetivo-. Su naturaleza ya ha sido revelada y confesada con los nombres que se le han dado: no por los sustantivos <justicia> y <libertad> (!), sino por los adjetivos <infinita> y <duradera>. Aplicándola a esta guerra, en la que una espantosa concentración de potencia global está lista para caer

desde lo alto sobre cualquier punto del globo y en cualquier momento, la caracterización del fenómeno de la globalización que ha propuesto E. Morin suena, al mismo tiempo, trágica y grotesca: <no sólo cada parte del mundo es, cada vez más, parte del mundo; sino que el mundo como un todo está, cada vez más, presente en cada una de sus partes>. También con las bombas.

Para terminar, rápidamente, quisiera fijar los puntos más importantes de mi recorrido analítico. La globalización de la que todos (demasiados) hablan, no es un fenómeno unitario. En ella podemos distinguir dos dimensiones: la dimensión económica, que a su vez podemos descomponer en numerosos aspectos y la dimensión informático-telemática. A estas dos dimensiones les debemos agregar y contraponer tanto la globalización jurídica, que corresponde al universalismo de los derechos, como la globalización política, que se refiere a la expansión mundial de la democracia. La primera pareja refleja procesos reales, la segunda refleja ideales normativos que actualmente están en crisis (también) por los efectos de esos mismos procesos reales. Pero recientemente han abierto un nuevo escenario global, otra vez doble: el miedo sin fronteras, y la guerra sin límites, que podríamos, por analogía indicar, como globalización psicológica y globalización militar.

No quiero terminar con este escenario de pesadilla. Al menos quiero aludir a una última figura de globalización –la séptima que sirve para justificar el título de esta intervención–: la globalización de la izquierda, que paradójicamente se encuentra representada por el (llamado) movimiento no-global. En esta figura vislumbro, o me empeño en vislumbrar aún entre sus mil contradicciones, mi único signum prognosticum. Para volver a creer, y se necesita verdaderamente mucha fuerza de voluntad, que otro mundo es posible.

Criminalidad y globalización

Luigi Ferrajoli

Traducción de Miguel Carbonell,
revisada por Perfecto Andrés Ibáñez.

1. Globalización y crisis del derecho penal

Uno de los efectos perversos de la globalización es sin duda el desarrollo, con dimensiones que no tienen precedente, de una criminalidad internacional, a su vez global. Se trata de una criminalidad “global”, o “globalizada”, en el mismo sentido en que hablamos de globalización de la economía: es decir, en el sentido de que la misma, por los actos realizados o por los sujetos implicados, no se desarrolla solamente en un único país o territorio estatal, sino, a la par de las actividades económicas de las grandes corporations multinacionales, a nivel transnacional o incluso planetario.

Las razones de este desarrollo han sido analizadas en muchas ocasiones: la mundialización de las comunicaciones y de la economía no acompañada de una correspondiente mundialización del derecho y de sus técnicas de tutela; el paralelo declive de los Estados nacionales y del monopolio estatal de la producción jurídica; el desarrollo de nuevas formas de explotación, de discriminación y de agresión a bienes comunes y a los derechos fundamentales. En pocas palabras, las nuevas formas de criminalidad transnacional son el efecto de una situación de general a-nomia, en un mundo cada vez más integrado e interdependiente y confiado a la ley salvaje del más fuerte: un mundo atravesado por desigualdades crecientes en el que, como señala el Informe de la ONU sobre Desarrollo Humano del año 2000, la diferencia de riqueza entre los países más pobres y los más ricos, que en 1820 era de 1 a 3 y en 1913 de 1 a 11,

ha pasado a ser de 1 a 35 en 1950 y de 1 a 72 en 1992¹; y en el que el patrimonio de las tres personas más ricas del mundo es superior al producto nacional bruto de todos los países menos desarrollados y de sus 600 millones de habitantes.

Es claro que todo esto es efecto y causa de una crisis profunda del derecho. Bajo dos aspectos. Está en crisis, en primer lugar, la credibilidad del derecho. Disponemos actualmente de muchas cartas, constituciones y declaraciones de derechos, estatales, continentales, internacionales. Los hombres son hoy, por tanto, incomparablemente más iguales, en derecho, que en el pasado. Y sin embargo son también, de hecho, incomparablemente más desiguales en concreto, a causa de las condiciones de indigencia de las que son víctimas miles de millones de seres humanos, a pesar de lo que dicen esos textos. Nuestro “tiempo de los derechos”, como lo ha llamado Norberto Bobbio, es también el tiempo de su más amplia violación y de la más profunda e intolerable desigualdad.

Hay un segundo e incluso más grave aspecto de la crisis: la impotencia del derecho, es decir, su incapacidad para producir reglas a la altura de los nuevos desafíos abiertos por la globalización. Si tuviera que aportar una definición jurídica de la globalización, la definiría como un vacío de derecho público a la altura de los nuevos poderes y de los nuevos problemas, como la ausencia de una esfera pública internacional, es decir, de un derecho y de un sistema de garantías y de instituciones idóneas para disciplinar los nuevos poderes desregulados y salvajes tanto del mercado como de la política.

Esta crisis del papel del derecho generada por la globalización se manifiesta en materia penal, como crisis, o peor aún como quiebra, de las dos funciones justificatorias del derecho penal y por tanto de sus dos fundamentos legitimadores. ¿En qué consisten estas funciones y estos fundamentos? Me parece, como lo he sostenido en otras ocasiones, que consisten en la minimización de la violencia, tanto la producida por los delitos como la generada por las respuestas informales a los mismos: no solo, por tanto, como se suele entender, en la prevención de los delitos, sino también en la prevención de las penas informales y excesivas, o sea de las venganzas, así como de la arbitrariedad y de los abusos policiales

¹ UNDP. Rapporto 1999 sullo sviluppo umano. La globalizzazione, Rosenberg e Sellier, Turín, 1999, p. 55.

que serían infligidos en su ausencia. Por ello he definido el derecho penal como la ley del más débil. Es decir, la ley –alternativa a la ley del más fuerte- instituida en tutela de la parte más débil, que en el momento del delito es la parte ofendida, en el del proceso es el imputado y en el de la ejecución de la pena es el condenado.

Pues bien, la crisis actual del derecho penal producida por la globalización consiste en el resquebrajamiento de sus dos funciones garantistas: la prevención de los delitos y la prevención de las penas arbitrarias; las funciones de defensa social y al mismo tiempo el sistema de las garantías penales y procesales. Para comprender su naturaleza y profundidad debemos reflexionar sobre la doble mutación provocada por la globalización en la fenomenología de los delitos y de las penas: una mutación que se refiere por un lado a la que podemos llamar *cuestión criminal*, es decir, a la naturaleza económica, social y política de la criminalidad; y por otro lado, a la que cabe designar *cuestión penal*, es decir, a las formas de la intervención punitiva y las causas de la impunidad.

2. La nueva cuestión criminal

Ha cambiado sobre todo la *cuestión criminal*. La criminalidad que hoy en día atenta contra los derechos y los bienes fundamentales no es ya la vieja criminalidad de subsistencia, ejecutada por sujetos individuales, prevalentemente marginados. La criminalidad que amenaza más gravemente los derechos, la democracia, la paz y el futuro mismo de nuestro planeta es seguramente la *criminalidad del poder*: un fenómeno no marginal ni excepcional como la criminalidad tradicional, sino inserto en el funcionamiento normal de nuestras sociedades ²

Sería útil desarrollar la reflexión teórica, además de la investigación empírica, sobre la criminalidad del poder: analizar, descomponer, inventariar y clasificar sus diversas formas, identificar sus rasgos comunes y sus relaciones por un lado con los poderes legales, por otro con la *criminalidad ordinaria*. Aquí me limitaré a distinguir tres formas de criminalidad del poder, mancomunadas por su carácter de *criminalidad organizada*: la

² Le marché fait sa loi. De l'usage du crime par la mondialisation, (2001), traducción italiana de M. Guareschi, Il mercato fa la sua legge. Criminalità e globalizzazione, Feltrinelli, Milán, 2002, p. 17.

de los poderes abiertamente criminales; la de los crímenes de los grandes poderes económicos; y, finalmente, la de los crímenes de los poderes públicos. Por un lado, por tanto, los poderes criminales, por otro los crímenes del poder, tanto económico como político. No se trata de fenómenos criminales netamente distintos y separados, sino de mundos entrelazados, por las colusiones entre poderes criminales, poderes económicos y poderes institucionales, hechas de complicidades y de recíprocas instrumentalizaciones.

La primera de estas formas de criminalidad del poder, la de los poderes criminales, es el crimen organizado: el terrorismo por un lado y la gran criminalidad de las mafias y las camorras por otro. La criminalidad organizada, obviamente, ha existido siempre. Pero hoy, como está ampliamente documentado, ha adquirido un desarrollo transnacional y una importancia y un peso financiero sin precedentes, hasta el punto de configurarse como uno de los sectores más florecientes, ramificados y rentables de la economía internacional³. Lo extraordinario es que el crecimiento de esta criminalidad es el efecto de un fenómeno paradójico en virtud del cual, como lo ha señalado Jean de Maillard, “el más conspicuo plusvalor económico tiene como origen la explotación de la miseria más absoluta”⁴. “Los mayores beneficios”, dice Maillard, “son generados por la capacidad de valorizar la pobreza a través de la transgresión social de las prohibiciones”⁵. Piénsese solamente en los beneficios colosales generados por el mercado clandestino y por el monopolio criminal de la droga, a través del reclutamiento masivo de pequeños traficantes y distribuidores, dentro de los grupos marginados. O bien en las asociaciones mafiosas destinadas a eludir las prohibiciones de inmigración, organizando el transporte e ingreso de inmigrantes clandestinos en las fortalezas occidentales. Pero piénsese también en el terrorismo internacional, que recluta su mano de obra sobre todo entre los grupos más pobres y fanatizados. En todos estos casos, la pequeña delincuencia es directamente promovida por las organizaciones criminales, que explotan las condiciones de miseria, necesidad y marginación social de la mano de obra que trabaja para

³ Ivi, p. 11, donde se calculan las dimensiones de lavado de dinero en un volumen de negocios que va de los 800 a los 2000 billones de dólares al año. Véanse otros datos en ivi, p. 9.

⁴ Ivi, p. 25.

⁵ Ibidem y pp. 41-46.

ellas. También la criminalidad organizada presenta, como ha demostrado Vincenzo Ruggiero, una estratificación de clase, pues la pequeña criminalidad empleada es a su vez explotada por la gran criminalidad integrada en los grupos dirigentes.

La segunda forma de criminalidad del poder es la de los grandes poderes económicos transnacionales, que se manifiesta en diversas formas de corrupción, de apropiación de los recursos naturales y de devastación del ambiente. Es este el tipo de criminalidad que refleja el efecto más directo de la globalización. Justamente porque la globalización es un vacío de derecho público, y específicamente de derecho penal internacional, se manifiesta en el desarrollo de poderes des-regulados, que tienen como única regla el beneficio y la auto-acumulación. Por esta misma razón es cada vez más incierto el confín entre este segundo tipo de criminalidad y la de los poderes abiertamente criminales de tipo mafioso. También esta criminalidad se funda en la máxima explotación de la misma pobreza provocada o acentuada por la globalización. En ausencia de límites y reglas la relación entre el Estado y los mercados se invierte. No son ya los Estados los que ponen a competir a las empresas, sino las empresas las que ponen a competir a los Estados, decidiendo colocar sus inversiones en los países que, por su estado de indigencia o por la corrupción de sus elites dirigentes, están mayormente dispuestos a consentir impunemente devastaciones ambientales, daños a la salud de la población, explotación de los trabajadores y de los recursos naturales, ausencia de derechos y de garantías en materia laboral y ambiental.

Finalmente, la tercera forma de criminalidad del poder es la que, operando también ella organizada, se pone en acción por los poderes públicos. Aquí nos encontramos, por desgracia, frente a una fenomenología compleja y heterogénea. Existen sobre todo diversas formas de corrupción y de apropiación de la cosa pública, que parecen actualmente haberse convertido, como lo ha documentado ampliamente Jorge Malem, en una dimensión ordinaria de los poderes públicos.⁶ El vínculo con la criminalidad de los poderes económicos es obviamente estrechísimo. Y existen además los delitos más específicamente públicos: en primer lugar los crímenes contra la humanidad –desde las detenciones arbitrarias

⁶ J. F. Malem Seña, *Globalización, comercio internacional y corrupción*, Barcelona, Gedisa, 2000.

hasta las torturas y las desapariciones forzadas- cometidos por fuerzas policiales, fuerzas armadas y servicios secretos desde dentro y fuera de los ordenamientos respectivos; en segundo lugar, la variada fenomenología de las subversiones desde arriba por obra de organizaciones ocultas, internas o internacionales, como las tristemente experimentadas en América Latina en los años 60 y 70, e intentadas también en Italia a través de asociaciones como Gladio, los servicios secretos, la P2 y similares; finalmente, las guerras y los crímenes de guerra promovidos, en abierto contraste con la Carta de la ONU y, por lo que respecta a algunos países como Italia, también en contra de sus constituciones nacionales.

Está claro que, como todos los fenómenos criminales, este tipo de criminalidad es una manifestación no solo de desviaciones sociales, sino también de desviaciones institucionales. Es un signo de la patología del ordenamiento y, a causa de su carácter prevalentemente oculto, expresión degenerada de una crisis del Estado de derecho y de la democracia. Misma.

En todos los casos los elementos que hacen masivamente amenazadoras estas nuevas formas de criminalidad son su carácter organizado y el hecho de que sean practicadas, o por lo menos sostenidas y protegidas, por poderes fuertes, ocultos, a veces subversivos: no por sujetos débiles y marginados sino por sujetos potentes, en posición de dominio. Y esto apunta hacia un cambio profundo en la composición social del fenómeno delictivo. Al menos por lo que hace a la gran criminalidad, sus connotaciones de clase se han invertido. Las verdaderas “clases peligrosas” –como solía llamarse a los grupos marginados y proletarios por las leyes italianas de seguridad pública en la segunda mitad del siglo XIX⁷- no son ya las clases pobres, sino sobre todo las elites dirigentes, tanto económicas como políticas. La tradicional delincuencia de subsistencia de los marginados es cada vez más subalterna de la gran criminalidad organizada, que directa o indirectamente la alimenta o por lo menos la instrumentaliza y explota.

Hay además otra razón que convierte en gravemente peligrosa la criminalidad del poder: el hecho de que, en todas sus variadas formas, atenta

⁷ “Disposiciones relativas a las clases peligrosas de la sociedad” era el título III (artículos 82-108) de la ley número 6144 del 30.6.1889 que retomaba las disposiciones análogas de la ley número 294 del 6.7.1871.

contra bienes fundamentales, tanto individuales como colectivos, incluyendo la paz y la democracia. Al consistir en la desviación no ya de individuos aislados, sino de poderes desenfrenados y absolutistas, se caracteriza por una pretensión de impunidad y una capacidad de intimidación tanto mayor cuanto más potentes son las organizaciones criminales y sus vínculos con los poderes públicos. Pero es justamente esta mayor peligrosidad y relevancia política de la cuestión criminal la que vuelve más importantes que nunca las dos funciones de prevención y garantía del derecho penal ilustradas en el primer párrafo.

3. La nueva cuestión penal

Paso a la otra gran cuestión que he mencionado al inicio: la cuestión penal, que el cambio de la cuestión criminal nos debería hacer repensar radicalmente, tanto desde el punto de vista de la efectividad como del de las técnicas de tutela y de garantía. ¿Cómo ha reaccionado el sistema penal a la nueva carga de funciones y responsabilidad derivadas del cambio de la cuestión criminal? ¿Qué balance podemos hacer de la función penal hoy en día, en nuestros países? Me parece que el balance es decididamente negativo.

Una respuesta adecuada al cambio de la cuestión criminal debería ser una mutación de paradigma del derecho penal a la altura de los nuevos desafíos de la globalización. En otras palabras, un cambio que permitiera hacer frente a las nuevas formas de criminalidad del poder y a los peligros y atentados contra los bienes y los derechos fundamentales, que la misma produce. En esta dirección, hay que reconocerlo, el único paso adelante ha sido la creación de la Corte Penal Internacional para los crímenes contra la humanidad. Fuera de esa conquista, de enorme importancia, no se ha desarrollado ningún proceso, ni siquiera en forma de tendencia, de globalización del derecho o de los derechos, análogo o por lo menos a la altura de la globalización del crimen. Se ha producido, por el contrario, una acentuación de las tradicionales características irracionales y clasistas del derecho penal. Con el crecimiento de las desigualdades económicas se ha determinado un aumento de la criminalidad callejera y conjuntamente un endurecimiento de las características selectivas y anti-garantistas de la represión penal, que golpea, incluso más duramente que en el pasado, a los grupos más pobres y marginados,

como los tóxicodependientes, los inmigrantes o los desempleados. Por el contrario, por ejemplo en Italia, tras la breve etapa de “Mani Pulite”, ha crecido la impunidad y a la vez la pretensión de impunidad de la criminalidad del poder, así como la corrupción y los delitos societarios (falsi in bilancio) y la criminalidad mafiosa de los poderes criminales.

Además ha continuado la deriva inflacionista del derecho penal, que actualmente está llevando –en Italia, pero creo que también en otros países- a la quiebra de la maquinaria judicial. Justamente en una fase de desarrollo de la criminalidad organizada, que hacía necesaria la máxima deflación penal y la concentración de las energías, la administración de justicia está colapsada por la sobrecarga de trabajo inútil, responsable al mismo tiempo de la ineficiencia y de la ausencia de garantías. Piénsese en la desconsiderada legislación sobre la droga, que se ha revelado como uno de los más potentes factores criminógenos por su alimentación tanto de la micro-criminalidad de subsistencia como de la macro-criminalidad mafiosa del tráfico. Pero piénsese también en todo el enorme derecho penal burocrático, generado por la tendencia a acompañar cada ley con sanciones penales, en parte por la bien conocida ineficiencia de otras formas de control, de tipo político o administrativo, y en parte por el carácter simbólico y declamatorio de la estigmatización penal.

Asistimos, en todos los países de Occidente, a una crisis de sobre-producción del derecho penal, o incluso del derecho en general, que está provocando el colapso de su capacidad regulativa. Las leyes se cuentan actualmente, en todos estos países, por decenas de millares, hasta el punto de que nuestros ordenamientos han regresado –a causa del caos normativo, de la multiplicación de las fuentes y de la superposición de las competencias- a la incerteza y a la arbitrariedad propias del derecho jurisprudencial pre-moderno. Y sin embargo, con aparente paradoja, a la inflación legislativa se corresponde la ausencia de reglas, de límites y de controles sobre los grandes poderes económicos transnacionales y sobre los poderes políticos que los alientan. La globalización, como he dicho, se caracteriza, en el plano jurídico, como un vacío de derecho público dentro del que tienen espacio libre formas de poder neo-absolutista cuya única regla es la ley del más fuerte.

El resultado de esta bancarrota es un derecho penal máximo, desarrollado fuera de cualquier diseño racional y por ello en crisis frente a todos los principios garantistas clásicos de legitimación: el principio de

taxatividad de las figuras del delito y con ello de certeza del derecho penal; el principio de ofensividad y el de proporcionalidad de las penas; la obligatoriedad de la acción penal, la centralidad del contradictorio y el papel del proceso como instrumento de verificación de los hechos cometidos y no como penalización preventiva; en fin, la eficiencia de la maquinaria judicial, inundada de procesos inútiles y costosos, cuyo único efecto es ofuscar el confín entre lo lícito y lo ilícito y quitar tiempo y recursos a las investigaciones más importantes, destinadas cada vez más a esa forma de subrepticia amnistía que es la prescripción. Afortunadamente la mayor parte de este inútil derecho penal burocrático permanece inefectivo. Si por ventura todos los delitos denunciados fueran perseguidos y castigados, o incluso si lo fueran todos los delitos cometidos, incluso los no denunciados, es probable que gran parte de la población estuviera sujeta a proceso o en reclusión, o por lo menos encargada de una u otra forma de funciones policiales y carcelarias.

Hay un segundo efecto de la inflación penal, que es no menos devastador. Me refiero al colapso del principio de legalidad y, consecuentemente, a la quiebra de la capacidad regulativa de la ley. De aquél están en crisis todas las funciones políticas que le son propias en el Estado de derecho: 1) antes que nada la certeza del derecho, que es garantía de la igualdad frente a la ley, y la cognoscibilidad y credibilidad del sistema penal; 2) en segundo lugar la sujeción del juez a la ley que es garantía de inmunidad del ciudadano frente a la arbitrariedad y, conjuntamente, fundamento de la independencia de la magistratura y de la división de los poderes; 3) finalmente, la primacía de la legislación, y por tanto de la política y de la soberanía popular en la definición de los bienes jurídicos merecedores de tutela penal y en la exacta configuración como de sus lesiones como delitos.

Es claro que una crisis como esa del derecho penal es el signo y el producto de una política penal coyuntural, incapaz de afrontar las causas estructurales de la criminalidad y dirigida únicamente a secundar, o peor aún a alimentar, los miedos y los humores represivos presentes en la sociedad.

El terreno privilegiado de esta política coyuntural y demagógica es el de la seguridad. En todos nuestros países –en Italia como en América Latina- la demanda de seguridad, alimentada por la prensa y la televisión, está acentuando las vocaciones represivas de la política criminal,

orientándola únicamente a hacer frente a la criminalidad de subsistencia. El mensaje político que resulta es de signo descaradamente clasista, y está en sintonía con los intereses de la criminalidad del poder en todas sus diversas formas. Es un mensaje preciso, que sugiere la idea de que la criminalidad, la verdadera criminalidad que hay que prevenir y perseguir es únicamente la callejera y de subsistencia. No, por tanto, las infracciones “de cuello blanco” –las corrupciones, la falsedad en balance, los fraudes fiscales, el lavado de dinero, y mucho menos las guerras, los crímenes de guerra, las devastaciones del ambiente y los atentados contra la salud– sino solamente los hurtos, los robos de coches y de viviendas, y el pequeño tráfico de drogas, cometidos por inmigrantes, desempleados, sujetos marginales, identificados todavía hoy como las únicas “clases peligrosas”.

Es una operación que sirve para reforzar en la opinión pública el reflejo clasista y racista de la equiparación de los pobres, de los negros y de los inmigrantes con los delincuentes y a deformar el imaginario colectivo sobre la desviación y el sentido común sobre el derecho penal: que la justicia penal deje de perseguir a las “personas de bien” –este es el sentido de la operación– y se ocupe por el contrario de los únicos delitos que atentan contra su “seguridad”.

Hay además un segundo mensaje, no menos grave, que se lanza en la campaña por la seguridad. Apunta al cambio en el sentido común del significado mismo de la palabra “seguridad”. No quiere decir “seguridad social”, es decir garantía de la satisfacción de los derechos sociales, y por tanto seguridad del trabajo, de la salud, de la previsión social, de la supervivencia. Quiere decir únicamente “seguridad pública”, conjugada en las formas del orden público de policía en vez de las del Estado social. Y esto justamente porque la seguridad social ha sido agredida por las actuales políticas neoliberales y por ello se vuelve necesario compensar el sentimiento difuso de la inseguridad social con su movilización contra el desviado y el diferente, preferiblemente extracomunitario. Es el viejo mecanismo del chivo expiatorio, que permite descargar sobre el pequeño delincuente las inseguridades, las frustraciones y las tensiones sociales no resueltas.

Con un doble efecto regresivo. Por un lado la identificación ilusoria, en el sentido común, entre seguridad y derecho penal, como si la intervención penal pudiera producir mágicamente una reducción de los delitos callejeros que requeriría por el contrario, más que políticas penales, políticas

sociales; más que políticas de exclusión, políticas de inclusión. Por otro lado, la remoción del horizonte de la política, de las políticas sociales dirigidas a remontar las causas estructurales de este tipo de desviación y de las formas de tutela alternativas al derecho penal, unas y otras ciertamente más difíciles y costosas que los experimentos de agravación de las penas.

Se sabe que los agravamientos punitivos no tienen ningún efecto disuasorio. Hay un principio teórico elemental, abonado por la experiencia, en el tema de la capacidad de prevención del derecho penal. El efecto disuasorio de las penas y de su agravamiento es directamente proporcional al grado de exigibilidad de la observancia de las normas violadas: es máximo para delitos como el homicidio, la violencia sobre las personas, la corrupción y los delitos del poder, pero nulo para la mayor parte de los delitos contra el patrimonio, sobre todo si están ligados a la toxicoddependencia y a la marginación. Al ser una delincuencia originada por la pobreza, por la inseguridad en las condiciones de vida o peor aún por la necesidad de la droga, la delincuencia callejera no es seriamente prevenible con las penas, que aunque sean severas tienen un valor poco más que simbólico. Obviamente la respuesta penal es necesaria, al menos para evitar las venganzas privadas. Pero es ilusorio confiarles la prevención de los delitos que atentan contra la seguridad individual, en vez de hacerlo a políticas sociales dirigidas a reducir las causas de la desviación. Al contrario, justamente su total ineficacia tiene el único efecto de acrecentar el malestar y la desconfianza en el derecho y en las instituciones.

4. El futuro del derecho penal. Un programa de derecho penal mínimo

Frente a esta crisis regresiva del derecho penal es hoy necesaria y urgente una batalla política y cultural en torno a un programa de derecho penal garantista. Un programa de ese tipo, que he llamado de derecho penal mínimo, debería intentar restituir el derecho penal su naturaleza de instrumento costoso, como extrema ratio, y por otro lado su papel de ley del más débil dirigida a la minimización de la violencia y a la tutela de bienes fundamentales. En esta perspectiva me parece que se pueden formular, sumariamente, tres órdenes de indicaciones.

4.1. El primero se refiere a la necesidad de desarrollar, en la perspectiva de la dimensión hoy en día planetaria del “interés general”, una esfera pública mundial y por tanto un derecho penal a la altura de los nuevos fenómenos criminales que debe hacer frente. Precisamente, a la altura de la variada “criminalidad del poder” a la que la deregulation, es decir el vacío de derecho en que consiste la globalización, asegura la máxima impunidad. En esta línea, la principal indicación es la defensa, la concreta implementación y el reforzamiento de los medios y de las competencias de esa gran conquista histórica que ha sido la creación de la Corte Penal Internacional para los crímenes contra la humanidad, que todavía no ha entrado seriamente en funciones y que ya ha sido dura y fuertemente cuestionada e incluso sabotada. Las competencias de la Corte, además, deberían ampliarse a muchos otros crímenes, que comparten su carácter transnacional: como el terrorismo internacional, el narcotráfico y el tráfico ilícito de armas, las organizaciones mafiosas multinacionales, los delitos que afectan el ambiente o la salud, los golpes de Estado y las tentativas golpistas, y otros del género; siempre, naturalmente, que estos delitos no sean perseguidos en el territorio en que son cometidos.

4.2. El segundo orden de indicaciones se refiere al derecho penal sustantivo, y precisamente a su racionalización según el modelo del derecho penal mínimo. Es evidente el nexo indisoluble entre derecho penal mínimo, garantismo y eficiencia. Solo un derecho penal desburocratizado, limitado como extrema ratio únicamente a las ofensas a los derechos y a los bienes más fundamentales, puede de hecho asegurar el respeto de todas las garantías y a la vez el funcionamiento y la credibilidad de la maquinaria judicial.

No me detendré sobre las muchas propuestas en que se articula el programa del derecho penal mínimo: la introducción y la actuación del principio de ofensividad tanto en abstracto como en concreto, a través de la configuración de la ofensa de daño o de peligro como elemento constitutivo del delito; la extensión de la querrela de parte a todos los delitos contra el patrimonio; la despenalización de todas las contravenciones y de todos los delitos castigados con simples penas pecuniarias, por su escasa lesividad; la reducción de los máximos de las penas de arresto y la introducción de penas alternativas a la reclusión; la restauración, en fin,

del modelo acusatorio y de las reglas del debido proceso⁸.

Hay sin embargo dos reformas que quiero señalar aquí porque son esenciales para reducir la ineffectividad y para aumentar la racionalidad del derecho penal. El primer orden de reformas se refiere al mercado de los que podemos denominar “bienes ilícitos”. Me refiero, en particular, a dos tipos de tráfico. Antes que nada, a la lógica prohibicionista en materia de drogas. Esta lógica, a causa de la incapacidad de los Estados para garantizar la observancia de las prohibiciones, tiene como único efecto dejar el monopolio del mercado de la droga a las organizaciones criminales e incrementar enormemente sus beneficios. La legislación prohibicionista en materia de droga es por ello típicamente criminógena: representa el principal alimento de la gran criminalidad mafiosa del narcotráfico y de la pequeña criminalidad dependiente de la pequeña distribución. El único modo de modificar de raíz este terreno de cultura de la criminalidad es la legalización y por tanto la liberalización controlada de las drogas.

Un discurso opuesto merece el comercio de las armas. Las armas están destinadas por su propia naturaleza a matar. Y su disponibilidad es la causa principal de la criminalidad común y de las guerras. No se entiende por qué no deba ser prohibido como ilícito cualquier tipo de tráfico o de posesión. Es claro que el modo mejor de impedir el tráfico y la posesión es prohibiendo su producción: no solo por tanto el desarme nuclear, sino la prohibición de todas las armas, excluidas las necesarias para la dotación de las policías, a fin de mantener el monopolio jurídico del uso de la fuerza. Puede parecer una propuesta utópica: pero es tal sólo para quienes consideran intocables los intereses de los grandes lobbies de los fabricantes y de los comerciantes de armas y las políticas belicistas de las potencias grandes y pequeñas.

Hay además otra reforma, a mi parecer urgente y previa a todas las demás, de la que quiero hablar aunque sea sumariamente: el reforzamiento del principio de legalidad mediante la sustitución de la simple reserva de ley por una reserva de código; entendiendo con esta expresión el principio, que debe consagrarse a nivel constitucional, según el cual no podría introducirse ninguna norma en materia de delitos, penas o

⁸ Remito a mi trabajo “Crisi della legalità e diritto penale minimo” en *Diritto penale minimo*, edición de U. Curi y G. Palombarini, Donzelli, Roma, 2002, pp. 9-21.

procedimientos penales si no es a través de una modificación de los códigos correspondientes aprobada por medio de procedimientos agravados. No se trataría de una simple reforma de los códigos. Se trataría más bien de una recodificación del entero derecho penal sobre la base de una meta-garantía contra el abuso de la legislación especial y excepcional. La racionalidad de la ley, contrapuesta por Hobbes a la “*juris prudentia* o sabiduría de los jueces” propia del viejo derecho común⁹, ha sido de hecho disuelta en una legislación caótica e incoherente, cuyo efecto es exactamente el de reproducir, a través del crecimiento de la discrecionalidad en la práctica jurídica, un derecho de formación prevalentemente jurisprudencial, según el antiguo modelo del derecho premoderno. Frente a esta regresión es necesaria una refundación de la legalidad penal a través de esta meta-garantía, idónea para poner fin al caos existente y para poner al Código penal y al de procedimientos a salvo del arbitrio y de la volubilidad de nuestros legisladores. El código penal y el de procedimientos se convertirían en textos exhaustivos y conjuntamente exclusivos de toda la materia penal, de cuya coherencia y sistematicidad el legislador debería hacerse cargo. Se acrecentaría su capacidad regulativa, tanto frente a los ciudadanos como frente a los jueces. La drástica despenalización así generada –a comenzar por ese derecho penal burocrático representado por las faltas o contravenciones y, en general, las infracciones sancionadas con simples penas pecuniarias- sería largamente compensada por el aumento de la certeza, de la efectividad y de la tasa de garantismo del conjunto.

Solamente la refundación de la legalidad inducida por la recodificación integral del derecho penal –acompañada de la restauración de todos los principios garantistas, comenzando por los de taxatividad de las figuras del delito y por el de lesividad de bienes y derechos fundamentales- puede por otra parte restaurar una correcta relación entre legislación y jurisdicción sobre la base de una rígida *actio finium regundorum*. Con aparente paradoja, de hecho, en tanto que la legislación, y por ello la política, pueden asegurar la división de poderes y la sujeción del juez a la

⁹ “No es por tanto esa *juris prudentia* o sabiduría de los jueces subordinados, sino la razón de este nuestro hombre artificial, el Estado y su mandato, el que dicta la ley”, T. Hobbes, *Il Leviatano* (1651), traducción italiana de R. Santi, Bompiani, Milán, 2001, XXVI, p.439 (hay traducción al castellano de Manuel Sánchez Sarto, México, FCE, 1940).

ley realizando así la prerrogativa constitucional de reserva absoluta de ley, siempre que el legislador sepa hacer su trabajo, que es el de producir leyes respetuosas de las garantías, primera entre todas la de estricta legalidad, idóneas para limitar y vincular a los tribunales. En pocas palabras, en tanto la ley puede ser efectivamente condicionante siempre que esté jurídicamente condicionada. El hecho de que ésta sea la vieja receta ilustrada no le quita ningún valor. Que todo esto fuera válido hace dos siglos, cuando la codificación hizo posible el paso del arbitrio de los jueces propio del viejo derecho jurisprudencial al Estado de derecho, no lo vuelve menos válido hoy en día, cuando la inflación legislativa ha hecho prácticamente regresar el sistema penal a la incerteza del derecho premoderno.

4.3. El tercer orden de indicaciones se refiere al proceso y al ejercicio de la acción penal. El derecho penal ha estado siempre viciado, en contraste con su modelo ideal, por un grado más o menos alto de discriminación y de selectividad estructural, que le ha llevado constantemente a reprimir antes que nada la criminalidad callejera de las personas más pobres. Basta observar los altos porcentajes de negros en los Estados Unidos y, en Europa, de inmigrantes, entre los condenados y los detenidos. Esta selectividad es el fruto, más que de una elección consciente, de la presión de los media y expresa también un reflejo burocrático de los aparatos policiales y judiciales: los delitos cometidos por estas personas, normalmente privadas de defensa, son más fácilmente perseguibles que los cometidos por personas pudientes.

Creo que la toma de conciencia de esta sistemática discriminación debería, por un lado, orientar la política criminal, que, por el contrario, parece preocupada solamente por apoyar y alimentar con inútiles agravamientos de las penas la alarma hacia los delitos de los pobres. Y debería, por otra parte, entrar a formar parte de la deontología profesional de los jueces que han de garantizar la igualdad y los derechos fundamentales de todos, actuando en estos delitos con una mayor indulgencia equitativa para compensar la objetiva desigualdad y selectividad de la administración de justicia. Solo de esta forma la jurisdicción se abriría a los valores constitucionales de la igualdad y la dignidad de la persona, superando el tradicional formalismo y el pretendido tecnicismo que sirven en realidad para cubrir el reflejo burocrático e irresponsabilizador que es propio de todos los aparatos de poder.

Naturalmente, a corto plazo no cabe hacerse ilusiones sobre las perspectivas de una reforma del sistema penal a la altura de los nuevos desafíos, y ni siquiera sobre las políticas criminales racionales alternativas a las políticas demagógicas que actualmente prevalecen. Sin embargo, frente a la crisis de la razón jurídica, no podemos permitirnos ni siquiera un pesimismo resignado. Es verdad que en el estado actual, a causa de la sordidez de la política y de la cultura jurídica, una refundación racional del derecho penal parece sumamente improbable. Pero improbable no quiere decir imposible. A menos que se quiera ocultar las responsabilidades de (nuestra) política y de (nuestra) cultura jurídica, no hay que confundir, inercia y realismo, descalificando como “irreal” o “utópico” lo que simplemente no queremos o no sabemos hacer. Al contrario, hay que admitir que de la crisis actual somos todos –legisladores, jueces y juristas– responsables; que el pesimismo “realista” y el desencanto resignado y “post-moderno”, del que en estos años ha hecho gala una parte de la cultura penalista, corresponden a peticiones de principio que se auto-verifican; que, sobre todo, de la superación de la falta de proyecto que aflige tanto a la política como a la cultura jurídica depende el futuro no solo del derecho penal, sino también del Estado de derecho y de la democracia misma.

Globalización y diversas formas de democracia

Geoffrey Brennan

1. Introducción

En lo que sigue, me referiré a la democracia y a cómo pensarla dentro del orden global emergente. Este es un tema muy amplio y sólo consideraré una pequeña parte del mismo. Específicamente, intentaré ocuparme de la cuestión de si la globalización constituye una amenaza para la democracia.

Muchas personas parecen pensar que tal es efectivamente el caso. Parecen pensar que la globalización disminuye la capacidad de los gobiernos nacionales para controlar sus propios asuntos. Piensan que la capacidad de ciudadanos para determinar su propio futuro colectivo se verá probablemente cercenada por las fuerzas de la competencia económica internacional. Si esto fuese así, entonces la globalización sería realmente mala para la democracia al menos en un sentido importante. En ese caso, habría un argumento más con respecto a la cuestión de si ha sido o no una mala cosa. Pero, en realidad, pienso que dicha amenaza está fuertemente exagerada. Y esto es lo que quiero sostener aquí.

Esto me llevará a especular acerca del futuro de la democracia. Y me siento incómodo con ello, por dos razones. La primera es que no soy muy afecto a las predicciones. Normalmente, las formulo tan sólo en el contexto de mi equipo de fútbol. Y tengo que decir que mi éxito en este sentido ha sido muy reducido.

Hablando seriamente, no estoy convencido de que “el futuro de la democracia” sea un asunto muy interesante. La democracia se ha convertido, desde la última mitad del siglo pasado, en una “vaca sagrada” en casi todas partes. Cuando alguien describe un determinado régimen o una determinada práctica como “antidemocrático”, la intención de la descripción invariablemente es su difamación, y la tomamos casi invariablemente como tal. Y cuando un régimen se autodefine como “

democrático”, hemos aprendido a ser un poco escépticos. Todos los tipos de regímenes - hasta los más despóticos y criminales - se autocalifican de "democráticos". El término "democracia" conlleva generalmente una referencia más emotiva que descriptiva o analítica. Y se lo utiliza a menudo en contextos en donde se intenta lograr ese efecto emotivo. En todo caso, la "democracia" ha ganado ciertamente la 'batalla de las palabras': ahora, todos somos "demócratas". Pero, qué es lo que esto significa exactamente es una cuestión abierta.

La verdad es que la democracia se presenta bajo muchas formas y dimensiones diferentes; y estas formas y dimensiones son generalmente mucho más interesantes que la democracia misma. Describir un sistema político como democrático no significa mucho. Necesitamos saber qué se quiere denotar con esta descripción, cuáles de las muchas variantes de la democracia tiene en mente quien formula la descripción y cuáles características del 'orden democrático' se toman como decisivas.

2. Diversas formas de democracia

En este apartado, deseo centrarme en las diversas formas de la democracia y en las implicaciones de dicha diversidad. Esto servirá para poner en juego las piezas que necesitaré en la discusión acerca de la globalización y la alegada "amenaza globalizadora" al orden democrático. Pero, por ahora, dejaré de lado la globalización.

Deseo aquí ofrecer una generalización empírica, basada en mis propias observaciones ocasionales. Lo que la mayoría de la gente entiende por democracia resulta ser, casi misteriosamente, el conjunto particular de instituciones y prácticas políticas con las cuales están personalmente familiarizados: las instituciones y prácticas que caracterizan sus propios sistemas políticos domésticos.

Permítaseme ejemplificar lo que tengo en mente con una referencia a la experiencia local. Quiero decir la mía, no la de Tampere, de la cual sé poco; ciertamente mucho menos de lo que debería. Australia es, en verdad, una de las más viejas democracias del mundo. Hemos tenido sufragio prácticamente universal desde hace casi un siglo. Las mujeres obtuvieron plenos derechos electorales antes que casi en cualquier otro lugar. El primer caso conocido de una elección basada en la representación proporcional sucedió en Australia (cualquiera que sea su

relevancia – sobre la que volveré más adelante). Durante mucho tiempo, el sufragio secreto, que la mayoría de la gente reconoce como característica esencial de un sistema democrático apropiado, era conocido como la votación “australiana” porque fue practicada allí por primera vez. Resumiendo, muchas de las características de la democracia que luego fueron consideradas como esenciales fueron practicadas primeramente en Australia (o Nueva Zelanda, que tiene una historia similar de experimentación institucional).

Pero, además, Australia tiene otras características institucionales más bien distintivas. Y en las áreas donde los elementos no son distintivos, su particular combinación sí lo es. Así, por ejemplo, en Australia, el voto en elecciones estatales y del Commonwealth es obligatorio. La multa por no votar no es muy alta, y la proporción de no votantes efectivamente sancionados es extremadamente pequeña. Sin embargo, la sola existencia de la ley es suficiente para asegurar participaciones de alrededor del 98%. En la mayor parte del mundo, esta ley sería vista como peculiar, y posiblemente como muy discutible. Para muchos liberales, obligar a la gente a votar significa una grave violación de sus derechos. Los consecuencialistas pondrían a objetar que si los partidos no tienen que hacer un esfuerzo para inducir a sus simpatizantes a votar, se pierde entonces un importante mecanismo disciplinante de la acción partidista. Y otros podrían temer que si los votantes son obligados a votar, entonces se socavaría la legitimidad percibida del proceso democrático. Después de todo, muchos observadores están preocupados por la escasa participación en aquellos países donde el voto es voluntario justamente porque temen que esto implique una pérdida de legitimidad. Pero, para dichos observadores, cercar a los votantes y obligarlos a acudir a las elecciones puede parecer un remedio que es peor que la enfermedad. Sin embargo, el sólo pensar que las leyes pudieran ser reformadas para que la votación fuera voluntaria le parece a la mayoría de los australianos como un asalto a una de las características básicas de su democracia. Es difícil encontrar a un australiano que no considere al voto obligatorio no sólo como una virtud del sistema australiano, sino como algo crucial para el funcionamiento de una “auténtica democracia”. Para un australiano, la “auténtica democracia”, en este aspecto particular, resulta ser más o menos idéntica con la práctica australiana. Lo mismo ocurre con el voto preferencial, con los distritos electorales uninominales, con el fuerte

bicameralismo – todos ellos elementos distintivos del sistema institucional australiano. En realidad, los diputados del partido del gobierno en la Cámara baja se quejan a menudo de los poderes del Senado; pero cambian de idea rápidamente cuando pasan a la oposición; se unen entonces al coro generalizado de alabanzas a las instituciones australianas.

Los australianos no son tan especiales en esta predilección por lo propio. Pregunte a un americano qué es crucial para la democracia y probablemente responderá con una descripción aproximada del sistema de los EE. UU., con su forma particular de separación de los poderes legislativo y ejecutivo, su estructura bicameral, su énfasis en una constitución escrita, etcétera. Igualmente, todo economista político suizo que conozco parece ser un abogado de la iniciativa ciudadana y de la democracia directa. ¿Es meramente una casualidad que justo éstas sean las prácticas distintivamente predominantes en Suiza? Quienes provienen de países con sistemas electorales basados en la representación proporcional tienden a pensar que un sistema de distritos electorales uninominales es imprescindible para un verdadero procedimiento democrático. Les parece desconcertante que un partido pueda ganar una elección en un sistema bipartidista con solamente el 40% del voto popular. Es, por supuesto, posible ganar una elección con el 26% del voto total (el 51% de los votos dentro del 51% de los distritos electorales, y ningún voto en el resto de los distritos). Por supuesto, tales resultados son raros. Pero no es inusual que un partido gane en Australia con menos del 50% de los votos. Los extranjeros suelen calificar dicho resultado simplemente como “inherentemente antidemocrático”. Pero ésa es una característica del sistema que vale también para los EE. UU., el Reino Unido y Canadá, y según los estándares del mundo estos países no son antidemocráticos.

Igualmente, los observadores de sistemas bipartidistas encuentran extraña la característica de los sistemas de representación proporcional en los cuales no es fácil derrocar un gobierno que haya “perdido la confianza de la población”. Los partidos pueden perder una gran cantidad de votos y escaños, y terminar teniendo más poder que antes. El tamaño de los partidos puede cambiar, mientras que la composición básica del gobierno sigue siendo la misma durante largos períodos. Los sistemas de representación proporcional son buenos para algunas cosas; pero no para la localización de la responsabilidad política, y ciertamente no tan buenos como los sistemas bipartidistas.

Mi tesis general es que no sólo se considera a la democracia como una “vaca sagrada” en los círculos políticos, sino que en casi todas partes lo que la gente tiende a entender por “democracia”, lo que se considera la “auténtica democracia”, es la variante particular con la cual ella está más familiarizada, es decir, la suya propia. Quizás esto no debería sorprendernos mucho. Los órdenes políticos invierten una cantidad significativa de esfuerzo en su propia justificación. Los políticos, a menudo personas seleccionadas por sus dotes retóricos, tienden a mirar benignamente las formas institucionales dentro de las cuales han logrado éxito personal. Son profesionales del manejo estratégico de la “identidad nacional”. Y uno de los aspectos de la identidad nacional que es más importante para ellos lo constituyen las instituciones políticas particulares de su respectivo país. Supongo que en Finlandia los políticos son más dados a invocar las dignas tradiciones de la democracia nórdica que las tradiciones no menos valiosas de la democracia británica o americana. Pero, por supuesto, igualmente, los políticos británicos cuando desean lograr aclamaciones espontáneas, tampoco invocan la democracia nórdica. Generalmente, cada uno de nosotros tiende a confiar en el sistema político que conoce, incluso siendo críticos de la actuación del gobierno o políticamente escépticos por disposición.

Esto no está mal, de ninguna manera. La estabilidad es una cualidad importante de las instituciones políticas. Cierta inercia en ellas es una ventaja. Y la legitimidad política, que va de la mano con esa estabilidad, depende de que las instituciones políticas tengan un amplio apoyo, incluso afecto, por parte de la amplia masa de la población.

No obstante, hay algo perturbador en esta situación. Si la democracia como tal, y la variante particular de ella que pueda prevalecer en nuestras respectivas partes del mundo, se valora esencialmente en virtud de ella misma, entonces se pierde algo importante. No pienso que la democracia deba ser concebida sólo como un valor. Admiramos la democracia, si lo hacemos, no tanto por sí misma sino por los bienes que pensamos que nos brindará: mayor libertad; o mayor justicia; o mayor prosperidad; o alguna otra cosa. Y en caso de “otra cosa”, debe ser especificado exactamente qué es esta “otra cosa”. Decir esto no implica que no debamos valorar la democracia, o que debamos valorarla menos; es solamente decir que debemos valorarla más como un medio para obtener ciertos fines más básicos y no como un fin en sí mismo. No deberíamos,

en este sentido, valorar la democracia incondicionadamente, exclusivamente como una cuestión de fe política. Deberíamos valorarla y desearla en base de juicios sobre lo que nos proporciona, juicios que puedan ser cuestionados y defendidos intelectualmente.

Y podríamos esperar que en ese proceso de cuestionamiento y defensa pudiéramos descubrir cuál de las muchas variantes de la democracia sea la que probablemente nos brinde de mejor manera lo que más deseamos.

Ahora bien, si un conjunto particular de instituciones políticas es valorado en parte debido a sus consecuencias, entonces necesitamos clarificar cuáles son estas consecuencias. No todas ellas son totalmente evidentes. Por ejemplo, es una característica bien comprobada que los sistemas de representación proporcional tienden a establecer un Estado de bienestar más amplio que los sistemas bipartidistas basados en la circunscripción uninominal al estilo angloamericano. Esto parece que está corroborado empíricamente en los trabajos de Arendt Lijphart, por ejemplo. Y existen buenas razones teóricas por las que podríamos esperar este resultado. Pero, ¿debemos suponer que esta consecuencia de la representación proporcional (RP) es una razón primordial por la cual los países que la tienen la adoptaron y la siguen manteniendo? Igualmente, ¿podemos afirmar que los países que no tienen la RP la han rechazado por la misma razón? Pienso que no. Mi sospecha es que las implicaciones de la RP para el Estado de bienestar fueron en gran parte consecuencias no intencionadas de las opciones institucionales adoptadas originariamente. Igualmente, los sistemas de distrito electoral uninominal ofrecen a las políticas electorales un marco geográfico que está esencialmente ausente en la representación proporcional. El concepto de un “electorado marginal” no tiene sentido en un sistema de RP. Pero en el caso australiano, las políticas de protección parecen estar diseñadas tomando en cuenta sus efectos en las industrias que están concentradas geográficamente en áreas relevantes; y las decisiones sobre el número y la localización de universidades parecen ser motivadas en parte tomando en cuenta los electorados marginales. En los EE. UU., la forma aparentemente más común de compra de votos por parte del Congreso involucra políticas de gasto dirigidas a distritos electorales particulares. Bajo la RP, partidos de intereses especiales pueden, por supuesto, obtener representación política explícita; pero el interés especial en cuestión normalmente no está

geográficamente orientado. Una vez más, no está claro si estas diferencias desempeñaron un papel importante en el diseño original de las instituciones bajo las cuales operan los diversos sistemas políticos. Pero parece claro que las instituciones tienen consecuencias significativas para los tipos de políticas que emergen de ellas.

Al mismo tiempo, existen efectos de retroalimentación que operan en la dirección opuesta. Tal como han enfatizado los teóricos de la public choice, no deberíamos esperar que el sistema político funcione independientemente de las fuerzas económicas. Es previsible que fuertes grupos de interés harán presión sobre los gobiernos para lograr la implementación de políticas a favor de sus intereses particulares. Así, por ejemplo, como lo ha señalado David Soskice, es previsible que intereses industriales poderosos habrán de ejercer su influencia para asegurar que, dentro de lo posible, las políticas educacionales estén orientadas hacia las necesidades de sus industrias. Allí donde la educación es principalmente una actividad pública, las políticas educacionales tienen que ser consideradas como parte de la estructura total de los mecanismos de apoyo a la industria. Y en sistemas corporativos, como los de Japón y de Alemania (aunque ambos sean diferentes en muchos aspectos), esta influencia es ejercida explícitamente dentro de la estructura política. En las economías británica y americana, los sistemas educacionales son, en gran parte, independientes del control industrial directo, y los individuos tienen mayor incentivo para adquirir una educación flexible que pueda ser utilizada en una más amplia variedad de empleos y que permita una alta movilidad geográfica e industrial. El que el sistema educacional posea una flexibilidad de este tipo o, en cambio, esté expresamente adaptado a las necesidades de la industria existente tendrá, a su vez, consecuencias para el funcionamiento de las economías respectivas en los dos tipos de sistemas.

Para decirlo de una manera más general: ya sea que las instituciones determinen las políticas que, a su vez, determinan la estructura económica, o, por el contrario, que la estructura económica sea la que determina la elección de políticas e instituciones, una cosa parece clara: las instituciones políticas, las políticas públicas y las estructuras económicas pueden ser consideradas provechosamente como parte de un “sistema de equilibrio” en el cual los diferentes elementos son básicamente consistentes y, en alguna medida, se apoyan mutuamente. No intento sugerir

que dicho equilibrio esté exento de tensiones internas. De hecho, tiendo a pensar que las consideraciones políticas y económicas entran a menudo en conflicto, mucho más frecuentemente de lo que la mayoría de mis colegas economistas tienden a admitir. Más adelante mencionaré un ejemplo particular de este conflicto. Pero también quiero decir que, como primera aproximación, podemos pensar en el nexo política/economía-político/institucional como si fuera un único sistema de equilibrio, con significativas influencias que se refuerzan y apoyan mutuamente y que operan a través de todas las distintas conexiones.

Todo esto nos sirve para esbozar el escenario del siguiente análisis de la globalización. El cuadro del orden global que está sobre el tapete es uno en el cual hay un conjunto de sistemas político-económicos notablemente diferentes, la mayoría de ellos básicamente democráticos, pero con una considerable diversidad del diseño institucional, y por lo tanto, una considerable diversidad en los tipos de regímenes de políticas a los que dan lugar los diferentes sistemas. Habrá diversos grados de centralismo, diversas dimensiones del Estado en términos del gasto agregado, diversas prioridades en el gasto público, etcétera. A su vez, esos diferentes regímenes de políticas conducirán a diferentes modelos de actividad económica. Algunos sistemas serán más propensos a la innovación, a la movilidad de los trabajadores a través de diferentes empleos y localizaciones. Otros serán más adecuados para una actividad económica estable a largo plazo, algo reticentes a la innovación excepto dentro de la estructura prevaleciente de las empresas.

Así, pues, tenemos dos afirmaciones generales. Primero, que las instituciones políticas tienen consecuencias para las políticas, para la estructura económica, para los tipos de bienes en los cuales la economía tenga probablemente una ventaja comparativa.

En segundo lugar, es probable que cada país desarrolle una cierta predilección con respecto a su propio estilo de actividad política y al régimen de políticas al cual sus instituciones políticas dan origen. Todo país tiende a ver su propia versión de la democracia como “la mejor” o, por lo menos, como la esencialmente “democrática”. Por lo tanto, es natural que exista preocupación si se considera que el propio régimen de políticas o las instituciones políticas mismas están de alguna manera amenazados por las fuerzas de la globalización. La cuestión es si la globalización realmente constituye tal amenaza.

3. Globalización

A diferencia de la democracia, que todo el mundo parece querer – al menos retóricamente – la globalización es profundamente cuestionada. Pero, al igual que “democracia”, “globalización” es un término que, a menudo, contiene más connotaciones emotivas que analíticas o descriptivas. Uno de los aspectos más notables de muchas de las críticas a la globalización es precisamente la falta de consenso acerca de qué es concretamente lo que está siendo atacado. Por ejemplo, me ha sorprendido y dejado algo perplejo la reciente lectura del libro de Joseph Stiglitz, titulado *La globalización y sus críticos* al descubrir que el libro consistía básicamente en una diatriba en contra del Fondo Monetario Internacional (FMI) y su supuestamente estúpida ideología a favor del mercado libre. Debería agregar que no era una diatriba contra las “instituciones globales” o su poder emergente en general, ya que el Banco Mundial aparece en el libro como los “buenos”. El libro me desconcertó porque Stiglitz es un buen economista y, pensaba, un hombre bastante razonable (suponiendo que estas dos categorías no sean mutuamente excluyentes). Pero, en cierto sentido, si en el actual orden mundial el FMI y otras instituciones globales similares tienen más, y no menos, poder que antes, ello me parece algo más bien ortogonal, y quizá en cierta medida hasta opuesto, al proceso de globalización. Sospecho que Stiglitz estaba presionado por un editor que tenía un maravilloso título, pero para otro libro.

Aun así, pienso que Stiglitz ha captado un ampliamente difundido temor acerca de lo que la globalización implica, es decir, el temor de que la globalización nos conduzca a la homogeneización del mundo y, específicamente, a una homogeneización de acuerdo con parámetros norteamericanos. Los países que tienen sus propias formas distintivas de hacer las cosas y sus propias instituciones político-económicas se encuentran enfrentados con la ideología del “tamaño único” que parece no dejar lugar a los apreciados particularismos. La globalización es vista esencialmente como un ejercicio de la hegemonía norteamericana. Así entendida, se la percibe como un asalto, no sólo a las diferentes prácticas y costumbres, sino también a los diseños político-institucionales que son, como he dicho, una parte importante de la identidad nacional de

los países involucrados. Los críticos de la globalización desconfían de ella en parte porque la perciben como una amenaza a la autonomía institucional. Quizás tengan razón al desconfiar del FMI en este respecto. Pero, ¿qué bases tenemos para referirnos al FMI como si fuera el portavoz, el agente, de la “globalización”?

Por eso, conviene precisar mi propia concepción de la globalización. Entenderé por este término la reducción de costes implicados en la transferencia internacional de bienes y servicios. Ésta es, por cierto, una definición economicista, pero considero que es un punto de partida razonable porque mucho de lo que está en juego en la transferencia de bienes y servicios se refiere, en general, al transporte de capital, trabajo, información e ideas.

Para reforzar el argumento, será útil centrarnos en el caso más simple. Consideremos dos economías nacionales que se han desarrollado aisladas la una de la otra. Supongamos que en algún momento se desarrolla una nueva tecnología que permite el transporte de bienes entre esas dos economías. ¿Cuál será el efecto de la apertura comercial entre ellas? Ésta es, creo, una manera útil de pensar en la globalización, porque los efectos son similares a aquéllos que se producen, más marginalmente, cuando se da una reducción de costes de transporte. Sólo que recurrir a un ejemplo extremo puede aclarar lo que quiero decir.

Me interesa aquí sólo una cuestión: ¿existe alguna razón para esperar que la apertura del comercio habrá de implicar presiones que conduzcan a una mayor homogeneización de las estructuras político-institucionales? ¿Estimulará el comercio a las partes contratantes para que adopten instituciones y/o medidas políticas más parecidas?

La teoría estándar del comercio internacional sugiere que los efectos del comercio sobre la homogeneización son ambiguos. Específicamente, la globalización, tal como la he definido, estimula la convergencia en las pautas de consumo pero también una mayor diversidad de las actividades productivas. Antes de iniciarse el intercambio, la lana costaba más que el vino en Portugal; y el vino más que la lana en Inglaterra. Así, pues, en Portugal, los ciudadanos consumían mucho vino, pero poca lana. Los ingleses tenían ropas baratas y de alta calidad, pero tenían que beber su propio vino local, que es de poca calidad y caro. Después del intercambio, los precios relativos de la lana y del vino tendieron a converger en los mismos niveles en ambos países. Los portugueses

podieron vestirse mejor porque era más barato y los ingleses beber mejor vino por la misma razón. Así, viva uno en Portugal o en Inglaterra, las pautas de consumo serán más o menos las mismas. Esto lo sabe cualquier estudiante de economía elemental; pero conviene subrayar las implicaciones que ello tiene para la diversidad y la homogeneidad.

Ciertamente, podemos esperar que la globalización – el incremento de las oportunidades de intercambio internacional – conduzca a un aumento de las franquicias de McDonalds en el mundo. Este es el fenómeno de la “mcdonalización” que lamentan muchos de los críticos de la globalización. Pero la globalización también conlleva un incremento en la variedad de opciones de restaurantes de todo tipo. En los últimos 30 años, en Australia – el caso con el que estoy más familiarizado – el abanico de opciones de comidas se ha ampliado enormemente: hay comidas francesas, italianas, chinas, vietnamitas, tailandesas, turcas, indias, todas ellas pretendiendo algún grado de autenticidad con respecto al original. No tenemos que ir a Francia para obtener cuisine francesa de alta calidad. Se la puede tener en muchos lugares del mundo, especialmente en aquellos más abiertos al comercio. Me intrigaba hace unos años leer que la cena más común en los Estados Unidos era algún tipo de pasta. McDonalds puede estar presente en Roma, pero la cocina italiana parece haber conquistado los Estados Unidos.

El caso de la comida es sólo un ejemplo conspicuo, pero podrían darse miles de otros. Para un turista, el incremento de la homogeneización puede ser motivo de desilusión. En el pasado, cuando uno viajaba, las opciones culinarias en cada lugar parecían más diferentes. Ahora, con la reducción de los costes del comercio internacional, no es necesario salir de casa para tener casi toda la variedad que uno desee. Al menos ésta ha sido mi experiencia. Y es justamente lo que la teoría predice.

Pero también hay formas en las que los países se han vuelto más diferentes. En la medida en que Portugal se especializó en la producción de vino e Inglaterra en la de lanas, la forma y la estructura de sus economías se volvió más diferente. Antes del comercio, había una industria inglesa del vino. Después del comercio, sólo existe una pequeña producción artesanal. Antes del comercio, había una gran industria portuguesa del vestido. Después del comercio, la actividad productiva portuguesa se ha dedicado a satisfacer la casi inagotable demanda inglesa de vino.

Y este incremento en la especialización tiene un efecto en las

propias industrias del vino y de la lana. Ya que estamos en el tema del vino, consideraremos el caso australiano. El incremento de las exportaciones ha significado una fuerte inversión, no tanto en la cantidad como en la mejora de la calidad de los vinos australianos, y en cierta medida ha tendido a hacer del producto australiano algo no menos, sino más distintivo. Este es un tópico con el que fácilmente puedo aburrir, pero permítaseme tan sólo subrayar que ahora la tendencia en Australia es la de sacar partido de las características distintivas de los vinos australianos – procurar tintos cada vez más fuertes, más pesados – porque éstas son las características que los hacen diferentes. Brevemente, la globalización ha significado no sólo la ampliación de la industria del vino, sino una industrialización vitivinícola que produce un producto que no se puede producir en ningún otro lugar del mundo. Hemos llegado, en este sentido, a ser no menos sino más diferentes. El efecto del comercio ha sido un fuerte incremento de las inversiones en tecnología y habilidad artesanal; ha habido una significativa expansión en la industria y un notable incremento en la calidad estándar del producto. Por supuesto, también ha habido un aumento del precio del vino, especialmente de los más selectos, porque los consumidores australianos compiten ahora con los degustadores americanos y británicos; y, por lo que sé, también con los finlandeses. Pero todo esto es básicamente lo que la teoría predice.

En la medida en que los precios relativos de ciertos bienes difieren entre los países, es probable que esas diferencias reflejen no tanto las barreras naturales al comercio cuanto las políticas gubernamentales. El precio del vino en Finlandia no se explica por los costes de la producción de vino en Finlandia: muy racionalmente, en Finlandia se producen teléfonos móviles, y vino en Francia, California y Australia. El hecho de que en Finlandia el precio de un vino australiano o francés sea alto es un reflejo de las políticas impositivas finlandesas, y quizás también de otros aspectos del régimen regulatorio prevaleciente, mucho más que de los costes de transporte.

Y esta observación me lleva nuevamente a la cuestión acerca de si y en qué medida la globalización – la reducción de las barreras naturales al comercio – provoca la homogeneización institucional y política. ¿Significa la globalización que tenemos que renunciar a nuestras queridas instituciones políticas y a sus correspondientes regímenes de políticas?

El razonamiento a partir del simple modelo del comercio

sugiere que habría mayores presiones de homogeneización en las instituciones y regímenes de políticas si estas cosas fueran bienes de consumo, como la comida y el vino, comercializadas internacionalmente. Pero no lo son. O bien son 'servicios' no comercializados, o bien parte del costado de producción del balance analítico.

Quiero centrarme por un momento en este último aspecto. He dicho que diferentes diseños institucionales tienden a conducir a diferentes consecuencias con respecto a las políticas que se adoptan, y que los diferentes regímenes de políticas pueden jugar un papel importante en la configuración de la estructura económica de un país. Esto significa que las ventajas comparativas pueden deberse tanto a los regímenes de políticas adoptados como a factores geográficos. Si se quiere explicar, por ejemplo, la industria automovilística australiana, hay que tener en cuenta tanto nuestra estructura tarifaria cuanto nuestros depósitos de mineral de hierro o de carbón o cualquier talento automovilístico natural que pueda existir en la población australiana. El predominio mundial de los quesos franceses se debe quizás tanto a las políticas agrarias francesas como a factores naturales.

Pero, esto es lo que deberíamos esperar. En la medida en que la globalización conduzca a una mayor especialización en la producción, en la medida en que los empresarios utilicen los rasgos locales del régimen de políticas para desarrollar la capacidad productiva para bienes y servicios particulares, las fuerzas políticas apoyarán estos procesos. Y el mayor apoyo político estimulará, a su vez, una mayor inversión en esas áreas.

Así, por ejemplo, en la medida en que la política finlandesa condujo al surgimiento de la industria de teléfonos móviles, esa industria se desarrolló y expandió bajo las fuerzas de la globalización. Y, a medida que floreció, aumentó el interés político en su continuado florecimiento. Y, por supuesto, con esa industria aumentó también la capacidad de la industria para movilizar la presión política.

Aquí tenemos, pues, el panorama general. El incremento de la globalización significa el incremento de la especialización productiva. Esta especialización incrementada implica un aumento de la presión política para apoyar políticas que son compatibles con y fomentan las industrias expandidas. Y esto, a su vez, tiende a conducir a una mayor especialización. El punto importante es que el proceso político no es un

jugador totalmente pasivo en esta historia. Las instituciones políticas pueden conducir o seguir un proceso. Probablemente hacen ambas cosas. Pero tienden a moverse en una dirección que es consistente con los cambios que la globalización estimula. La globalización y los regímenes de políticas tienden a reforzarse mutuamente en sus efectos sobre la especialización.

Por “régimen de políticas” no quiero decir sólo políticas industriales específicamente orientadas, como por ejemplo la protección tarifaria o las ventajas impositivas. Tal como ha sido subrayado en la literatura comparativa sobre el capitalismo, aquí están implicadas las políticas de bienestar, las políticas educacionales, los sistemas de seguridad sanitaria y todo el sinnúmero de otras actividades públicas más generales.

Así, pues, al menos a primera vista, no hay ninguna razón para suponer que la globalización debería conducir a una convergencia de los diseños institucionales o de los regímenes de políticas asociados. Por el contrario, debemos esperar una mayor heterogeneidad institucional y política en la medida en que la mayor especialización estimula aquellos rasgos del régimen político que favorecen especialmente las industrias en expansión. Parece no haber ninguna razón para esperar una mayor homogeneización de las prácticas institucionales o de los regímenes de políticas, y mucho menos siguiendo un modelo norteamericano específico.

Además, hay otro punto normativo que debe ser subrayado aquí. Cuando hacemos comparaciones internacionales de instituciones políticas, tendemos a evaluar las opciones comparativamente, es decir, a establecer un ranking de acuerdo con varios criterios, a fin de encontrar la “mejor”. Las observaciones precedentes sugieren que esto puede ser un error. Responde al interés de Australia que Finlandia siga produciendo teléfonos móviles de primera calidad y que no trate de imitar a Australia en la producción de vinos; de la misma manera, responde al interés australiano que Finlandia conserve sus instituciones políticas distintivas, al menos en la medida en que esas instituciones conduzcan al mantenimiento de una excelente industria de teléfonos móviles. En este sentido, no responde a los intereses de Australia que Finlandia imite las instituciones políticas de Australia. Dentro de la perspectiva del comercio global, no es el caso que sea mejor para todos adoptar las mismas instituciones políticas. Una cierta heterogeneidad entre los socios comerciales parece

ser una “buena cosa” que debe ser estimulada positivamente. Y esto es así no en virtud de algún tipo de tolerancia global de la diversidad sino más bien porque reconocemos que la relación entre configuraciones institucionales alternativas es más simbiótica que competitiva. Permítaseme decir algo más sobre este punto.

A veces tendemos a pensar que la competencia es el rasgo clave del orden del mercado internacional. Esto es un error. El rasgo esencial del mercado global es que es un inmenso motor de la cooperación. Tal como lo reconociera Adam Smith, el mercado está justificado en la medida en que sea el diseño más eficaz para movilizar tal cooperación. El médico y el granjero cooperan para asegurar una dieta decente y una salud decente para ambos: ninguno de los dos saldría ganando si el médico decidiera ser granjero. Los productores especializados dentro del orden del mercado – sea éste puramente nacional o internacional – se encuentran en una relación simbiótica en la cual cada uno gana con la diferenciación del otro. En la medida en que diferentes instituciones políticas, y los diferentes regímenes de políticas a los que ellos dan origen, actúan de forma tal que apoyan los diferentes modelos de actividad económica entre las naciones, también aquellos rasgos políticos están vinculados más simbiótica que competitivamente.

No veo nada en la lógica básica de la globalización que pudiera servir de fundamento al temor de que las instituciones políticas y prácticas norteamericanas puedan llegar a dominar el mundo. Ello no conveniría ni a América ni al resto del mundo.

Sin embargo, y a pesar de todo lo dicho, pienso que es innegable que la globalización puede amenazar cada vez más diversos rasgos de ciertos regímenes de políticas. La globalización implica una mayor competencia, y esto significa que a los países les será más difícil imponer altas tasas impositivas a los factores móviles de la producción. Así como la mayor movilidad del capital financiero ha limitado la posibilidad de imponer impuestos al capital en todas partes del mundo, así también la “fuga de cerebros” y de personas altamente calificadas operará como una restricción a la imposición de impuestos al capital humano. Con otras palabras: los factores de producción relativamente inmóviles tendrán que asumir un porcentaje más grande de la carga impositiva total; y esto, a su vez, tendrá efectos en el diseño de políticas. Desde luego, éste será muy probablemente un problema mucho mayor para los países que ya

tienen elevadas tasas impositivas y esquemas generosos de bienestar social. Claramente, los países nórdicos caen dentro de esta categorización. Para ellos, la globalización puede muy bien implicar una mayor tensión entre una demanda política popular de provisiones generosas de bienestar social y la realidad económica respecto a la carga que el Estado puede efectivamente asumir. Es claro que las medidas del Estado de bienestar son muy populares políticamente en los países nórdicos. El que puedan seguir siendo sostenibles económicamente es una cuestión cada vez más acuciante – y es una cuestión acuciante parcialmente a causa de la creciente globalización.

Con otras palabras: la globalización impondrá algunas restricciones a los regímenes de políticas que los países pueden mantener. Pero, dentro de esas restricciones, no hay nada que sugiera que las elecciones de los diferentes países serán o deberán ser las mismas. Dentro del ámbito de lo económicamente factible, todos los países ganan con la heterogeneidad política institucional entre ellos. El desafío para cada país consiste en encontrar su sitio, y no en imitar lo que se hace en otra parte.

Dentro de la economía política global, puede predecirse que la expansión del comercio provocará una mayor heterogeneidad política institucional. Puede ser que no sea una buena cosa el que seamos devotos incondicionados de nuestras propias versiones de la llamada “práctica democrática”, tal como parece ser el caso. Pero ya sea que esta devoción sea una buena cosa o no, no me parece que la globalización constituya ningún desafío profundo ni a la diversidad de prácticas ni a la devoción por las variaciones particulares.

Gobierno flexible para un mundo globalizado

Bruno S. Frey

1. En busca de un gobierno mundial

El conflicto básico entre globalización y democracia ha sido a menudo analizado ! Ello ha conducido a dos reacciones muy diferentes y, en muchos casos, hasta opuestas:

(a) Los "idealistas" hicieron resucitar el sueño peremne de un gobierno mundial comprometido con el Estado de derecho, los derechos humanos y los procedimientos democráticos. Muchos ven en las Naciones Unidas la forma preliminar de un tal gobierno mundial y están dispuestos a tomar sus bien conocidas limitaciones como una fase transitoria que será superada con el tiempo.

(b) Los "partidarios del mercado" confían en el mercado global para resolver básicamente todos los problemas, siempre y cuando los gobiernos no interfieran. Por lo general admiten la necesidad de tener algunas reglas del juego (tales como las que gaantizan los derechos de propiedad) pero creen que tales reglas emergen end´genamente como resultado de la competencia internacional.

Ambas reacciones adolecen de serias deficiencias. La noción de un gobierno mundial trata de superponer una estructura de poder sobre el gobierno nacional existente. Supone ingenuamente que un gobierno mundial actuaría guiado por el interés global. Sin embargo, ni

¹ Cfr., por ejemplo, Rodrik 1998; von Weizsäcker 1999; Beck 2000; Bernholz 2000; Frey 2002.

siquiera un gobierno mundial democrático-representativo podría proporcionar una verdadera *governance* sino que presentaría graves fallas gubernamentales debido a su enorme distancia de los ciudadanos y a su monopolio del poder. En el mejor de los casos, tal gobierno “mundial” es el ápice del poder mundial dominante (actualmente Estados Unidos) que ciertamente no satisface el ideal de una institución que imparcial y equitativamente sirva los intereses de la humanidad.

La noción de un mercado mundial globalizado que imponga sus propias reglas de eficiencia es igualmente ingenua. Deja de lado los problemas clásicos de las fallas del mercado que conducen tanto a estructuras monopolísticas, a grandes externalidades negativas (especialmente ambientales) y a un insuficiente suministro de bienes públicos, como a una distribución de ingresos entre regiones e individuos inaceptable desde muchos puntos de vista. Sin embargo, tampoco hay ninguna garantía de que los mercados globalizados induzcan a los gobiernos a proporcionar efectivamente bienes públicos.

A causa del temor por las consecuencias de la globalización en la eficacia política, los ciudadanos han perdido confianza en la política en general.

Piensan, con razón, que han perdido el control sobre las decisiones que se toman en los respectivos cuerpos supranacionales e interjurisdiccionales. A su vez, los políticos profesionales y los funcionarios tienden a desplazar las decisiones hacia arriba, hacia la arena internacional y cooperacional. En este nivel supremo están en mejores condiciones de perseguir sus propios fines y lo que ellos creen que responde al interés de sus países, sin tener que buscar siempre la aprobación de los ciudadanos.

La creciente importancia de las decisiones “técnicas” inducidas por la globalización tiene una importante consecuencia negativa: corre peligro la cultura cívica que refleja la motivación intrínseca de los ciudadanos y políticos para contribuir al interés público. Hasta ahora era algo generalmente aceptado que la virtud cívica, tanto de los ciudadanos como de los políticos, es un elemento indispensable de una democracia exitosa (cfr., por ejemplo, Brennan y Hamlin 2000 o Putnam 2000). La teoría tradicional de la elección racional pasa por alto la relación sistemática entre motivación intrínseca y extrínseca (cfr. Frey 1997). La virtud cívica de los ciudadanos depende de su interés en la política. La virtud

cívica es estimulada por la posesión de amplios derechos de participación en las decisiones políticas. Frey y Stutzer (2002) muestran empíricamente que los individuos obtienen una sustantiva utilidad procedimental de la posesión de derechos de participación política.

El proceso de toma de decisiones relacionadas con asuntos de la globalización requiere instituciones políticas democráticas *más flexibles*? Tienen que poder adecuarse a la “geografía de los problemas” en vez de estar sujetas a limitaciones tradicionales. Así, pues, la globalización tiene que volverse simétrica: tiene que aumentar la flexibilidad y eficacia no sólo de las unidades económicas sino también de las instituciones gubernamentales.

En lo que sigue se formulan dos propuestas para cambiar las estructuras democráticas a fin de superar la osificación del actual sistema político. La primera, unidades políticas flexibles, se refiere al costado de la oferta; la segunda, ciudadanía flexible, al costado de la demanda del proceso político.

2. Unidades políticas flexibles

Las jurisdicciones políticas deberían ampliarse de acuerdo con las necesidades de las diversas funciones gubernamentales. Estas necesidades difieren según la función particular que debe ser satisfecha. De aquí resulta que las unidades políticas funcionales por lo general se solapan; un área geográfica particular es atendida por varios proveedores políticos de bienes y servicios gubernamentales. A fin de salvaguardar estas unidades y asegurar que ellas estén al servicio de los intereses de los ciudadanos, tienen que estar controladas democráticamente y los miembros (en el caso ideal, pequeñas unidades políticas tales como las comunas o partes de las comunas) tienen que poder entrar y salir, estableciéndose así una competencia interjurisdiccional. Este concepto ha sido llamado FOCJ, de acuerdo con las iniciales de sus características constitutivas: *Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions*?²

² Cfr. para mayor detalle, Eichenberger y Frei 2001, Frey, en prensa.

³ Cfr., para mayor detalle, Frey y Eichenberger (1999) y la discusión crítica en Vanberg (2000) y Blatter e Ingram (2000).

Sobre la base de los análisis tradicionales de los bienes públicos (locales) y las externalidades, podría argumentarse que en FOCJ los miembros tenderán a asumir el comportamiento del free rider. Así, por ejemplo, comunas con muchos habitantes sin hijos renunciarán a su membresía en la FOCJ destinada a proporcionar servicios escolares, ahorrando así el correspondiente coste impositivo. No tomarán en cuenta los intereses de los ciudadanos con hijos, a pesar de que gozan de la externalidad positiva de una buena educación escolar. La competencia entre las jurisdicciones está, pues, predestinada a conducir a la llamada "race to the bottom", que conduce a una subprovisión de bienes públicos y, en el caso extremo, a un completo derrumbe del suministro de bienes públicos.

Esta crítica supone que los individuos explotan toda oportunidad para comportarse como gorriones. Pero es falso suponer que los individuos se aprovechan plenamente de toda oportunidad para obtener beneficios a costa de los demás. En la mayoría de las situaciones, la mayoría de la gente no se comporta de una manera puramente egoísta. Esto vale especialmente para aquellas situaciones en las cuales el comportamiento moral o altruista implica un bajo coste, como es el caso de las decisiones democráticas colectivas a nivel de las comunas (ver, para más detalles, Brennan y Lomasky 1993, Brennan y Hamkin 2000; para datos experimentales, Eichenberger y Oberholzer-Gee 1998). Como un individuo tiene sólo una influencia mínima en la decisión comunal, no tiene razón para votar en favor de un comportamiento de gorriones en la comuna.

A lo largo de unos pocos años, la investigación teórica y empírica ha reunido una fuerte y cumulativa evidencia que muestra que, en muchas situaciones, los individuos están dispuestos a contribuir sustancialmente a lo que consideran el bien común aun si el coste implicado es mucho mayor que en el caso de las decisiones democráticas. El comportamiento gorrón en presencia de bienes públicos (tal como fuera analizado por Olson 1965) sigue siendo un problema serio, especialmente cuando la gente siente que los demás no contribuyen con la parte que les corresponde o cuando la situación es totalmente anónima y la ganancia posible demasiado grande. Pero estudios de campo muy extensos (cfr. especialmente Ostrom 2000) que estos incentivos al comportamiento gorrón no guía la conducta, especialmente cuando las personas se conocen

y se comunican entre ellas. Existe una evidencia similar de un gran número de experimentos de laboratorio cuidadosamente controlados. No menos del 40 al 60 por ciento de los sujetos en una situación no reiterada contribuyen a la provisión de un bien público puro. El nivel de cooperación se mantiene entre el 40 y el 60 por ciento de lo que debería ser socialmente óptimo, también después de muchas repeticiones de situaciones en las que las personas podrían fácilmente aprender a aprovecharse de las demás (cfr. Ledyard 1995, Bohnet y Frey 1999). Los individuos tienen una medida de valores intrínsecos y la correspondiente motivación intrínseca que difiere de la motivación extrínseca inducida por las variaciones relativas de precios (Frey 1997).

Estas consideraciones se conectan con la rápidamente creciente investigación que señalan la importancia del capital social para el comportamiento de los individuos en el contexto político y social en general (Putnam 2000, Paldam 2000). Existe actualmente un amplio consenso entre los científicos sociales en el sentido que la motivación intrínseca, la lealtad o el capital social, es un recurso indispensable para el buen funcionamiento de la sociedad⁴. Cuando esta motivación está insuficientemente desarrollada o existe precariamente, la sociedad corre el peligro de derrumbarse o, al menos, de funcionar con un bajo nivel de eficiencia. Por lo tanto, hay que procurar protegerla. Tanto en la investigación experimental (Deci, Koestner y Ryan 1999) como en la investigación de campo (Frey y Jegen 2001), se ha mostrado que las intervenciones externas que las personas afectadas consideran como regulantes pueden desplazar la motivación interna. En cambio, las intervenciones externas que son percibidas como apoyo tienden a reforzar la motivación interna.

Las acciones de la gente en la esfera pública son bien captadas por la noción de comportamiento “cuasi-voluntario” (Levi 1997). Se ha demostrado empíricamente que la amplitud del comportamiento de cumplimiento de las leyes impositivas puede ser satisfactoriamente explicado suponiendo que quienes pagan impuestos poseen en alguna medida cultura cívica o moral impositiva. Pero sería ingenuo suponer que la gente es simplemente “buena” y está dispuesta a maximizar el bienestar

⁴ Se podría agregar que esto vale también para las relaciones con las empresas, cfr. Osterloh y Frey (2000).

de la sociedad. Lo que sucede, más bien, es que la gente está dispuesta a comportarse de una manera no egoísta sólo si explícita o implícitamente (por ejemplo, a través de normas sociales) se le pide que así lo haga y cuando ve que los demás se comportan también de esa manera.

En la esfera pública, puede esperarse un comportamiento cuasi-voluntario si las condiciones institucionales promueven esta conducta cívica. Por lo tanto, una tarea crucial de las instituciones es mantener y promover la cultura cívica. Por ello, las instituciones son consideradas de una manera fundamentalmente distinta a la del enfoque económico tradicional de las instituciones (cfr., por ejemplo, Eggertson 1990). Su tarea ya no consiste exclusivamente en establecer eficiencia con preferencias individuales dadas sino también en apoyar la motivación intrínseca.

FOCJ pueden ser diseñadas para cumplir estas tareas. El término “funcional” debería ser interpretado en un sentido amplio, no-tecnocrático.

Las funciones que deberían abarcar las jurisdicciones deberían ser diseñadas de manera tal que refuercen la entrega y el compromiso de los ciudadanos con respecto a las actividades públicas. Así, por ejemplo, la motivación intrínseca de los ciudadanos para proteger el medio ambiente debería quedar reflejado en jurisdicciones que atiendan estas preferencias. De manera similar, FOCJ deberían ser diseñadas para satisfacer las concepciones de equidad de los ciudadanos.

Las instituciones políticas flexibles bajo la forma de FOCJ son muy adecuadas para apoyar la virtud cívica dirigida por dos razones: Primero, a los ciudadanos se les ofrece la posibilidad de implicarse democráticamente en y ser responsables de instituciones políticas que atiendan cuestiones particulares, por ejemplo, el medio ambiente u obras sociales. De esta manera, los ciudadanos experimentan un sentido de pertenencia que es más difícil, cuando no imposible, de adquirir en las tradicionales instituciones gubernamentales democráticas que atienden las necesidades de muchas funciones diversas, o en las unidades tecnocráticas intergubernamentales de cooperación sin instituciones democráticas o autonomía fiscal.

Segundo, las FOCJ son diseñadas para extenderse sobre el área geográfica en la que viven los beneficiarios del respectivo suministro público. Tanto los efectos “spill-over” positivos como los negativos son así minimizados, lo que significa que los ciudadanos que contribuyen a su financiación pueden estar seguros de no ser explotados por otros.

El requerimiento crucial de evitar comportamientos gorriones es mejor satisfecho en las FOCJ que en las tradicionales unidades políticas multi-funcionales.

3. Ciudadanía flexible

Tradicionalmente, la ciudadanía es una relación entre un individuo y un Estado en virtud de la cual el individuo debe lealtad a ese Estado y, a la vez, tiene derecho a que éste le brinde protección. Hay que subrayar tres aspectos de esta definición:

- Los actores involucrados son los ciudadanos y el Estado. Actualmente la ciudadanía es una relación única y monopolística entre los individuos y una nación particular. Está fuertemente configurada geográficamente porque la mayoría de los servicios gubernamentales son proporcionados sólo a los residentes, es decir, a ciudadanos que viven dentro de los límites del respectivo Estado.

- Los ciudadanos tienen derechos y obligaciones. Los derechos se refieren a la esfera política (es decir, los ciudadanos tienen el derecho de votar y desempeñar cargos públicos), a la esfera económica (es decir, los ciudadanos tienen el derecho a ser económicamente activos como empleados o empleadores), como así también a la esfera social (es decir, los ciudadanos están protegidos frente a las penurias económicas por el Estado de bienestar).

- La relación entre un individuo y el Estado va mucho más allá de un intercambio entre impuestos y servicios públicos. Más bien el ciudadano “debe lealtad” al Estado. Se espera que los ciudadanos alienten un espíritu público y exhiban virtud cívica. Así, la relación es parcialmente no-funcional y recurre a la motivación intrínseca de los ciudadanos y a la comunidad de la gente que comparte lealtad e identidad. Este aspecto distingue el nuevo tipo de ciudadanía aquí propuesto del hecho de ser puramente un cliente o un miembro de una organización, tal como ha sido teóricamente analizado en la bien afianzada Teoría económica de los clubes (Buchanan 1965).

El proceso de globalización, con su reducción de costes de

comunicación y transporte, socava, por dos razones, el concepto de ciudadanía de fundamenton geográfico: primero, debido a la creciente movilidad humana, un creciente número de individuos vive en países en los que no son ciudadanos. A menudo viven en un país por un breve período de tiempo. Gozan entonces de una parte de los derechos de los ciudadanos pero no tienen que asumir las respectivas obligaciones. Segundo, los costes de transacción del suministro de servicios gubernamentales a los no residentes están disminuyendo dramáticamente. Un ejemplo es la educación que puede ser proporcionada cada vez más a los no residentes vía Internet. De esta manera, las instituciones gubernamentales se están volviendo cada vez más virtuales (cfr. Colander 2000).

El concepto existente de ciudadanía puede ser generalizado a fin de que pueda servir de apoyo a la virtud cívica y a las instituciones gubernamentales que proporcionan bienes públicos.

4. Diferenciando la ciudadanía

Existen diversas formas para lograr una ciudadanía más flexible (para más detalles, cfr. Frey 2003).

(1) Ampliación la ciudadanía nacional

- Ciudadanía temporaria. Un individuo debería poder elegir ser ciudadano de una unidad política particular durante un período predeterminado de tiempo, por ejemplo, porque él o ella trabaja y vive en un país por un período de tiempo especificado.

- Ciudadanía múltiple. Para personas que trabajan y viven simultáneamente en diversos países podría ser una buena solución dividir la ciudadanía en varias partes. Los derechos que acompañan la ciudadanía deberían ser adaptados consecuentemente. Especialmente los derechos de sufragio tienen que reflejar el hecho que una persona elije dividir la ciudadanía entre varias naciones. En la era de la computadora no hay ningún problema en permitir votos fragmentados.

- Ciudadanía parcial. Un ciudadano podría ser ciudadano de una unidad política con respecto a una función particular y ser ciudadano de otra

unidad política con respecto a otras funciones. En los referenda, los derechos de sufragio deberían consecuentemente extenderse sólo a aquellas cuestiones referidas a la respectiva función.

(2) Ciudadanía en diversos tipos de organizaciones

Una persona puede ser ciudadano de una organización que no sea la nación. Son concebibles las siguientes posibilidades:

- Niveles de gobierno. La ciudadanía podría referirse al nivel nacional - ésta es la regla - pero también a un nivel más bajo, como el de la región, la provincia o el municipio (tal como sucede en Suiza), o a un nivel más alto, como el de la Unión Europea.

- Suborganizaciones gubernamentales. Los individuos podrían elegir ser ciudadanos de sólo una parte de un gobierno, tal como el servicio diplomático, el ejército o la administración de seguridad social.

- Organizaciones cuasigubernamentales. Existen muchas organizaciones próximas al sector público en las cuales los individuos podrían ser ciudadanos. Las universidades son un ejemplo al respecto. En verdad el concepto "Universitätbürger (ciudadano universitario) es bien conocido en el sistema universitario alemán. Obviamente, significa mucho más que ser un "empleado" de una universidad. Significa, más bien, que uno está preparado para la vida académica más allá de consideraciones puramente personales de beneficios y costes a breve plazo.

- Organizaciones no gubernamentales (ONGs). La ciudadanía puede ser de organizaciones tales como iglesias, clubes (por ejemplo, el Rotary Club, los Boy Scouts o hasta clubes deportivos tales como el Manchester United o el FC Barcelona); grupos de acción (como el World Wildlife Fund, Médecins sans Frontières o la Cruz Roja) y organizaciones funcionales (como ICANN, la "Internet Cooperation for Assigned Names and Numbers"). Otras organizaciones en las que puede considerarse la ciudadanía son las empresas con fines de lucro. Los ciudadanos de las empresas tienen una relación especial que va más allá de la condición de cliente, empleado o interesado. Los accionistas tienen un peso en las

decisiones de acuerdo con el número de acciones mientras que los interesados carecen de derecho de voto pero ejercen influencia fuera de los canales establecidos, por ejemplo, a través de demostraciones. En cambio, todo ciudadano de una empresa tiene un voto de acuerdo con los principios democráticos generalmente aceptados. Mientras que estos principios difieren no por ello son recíprocamente incompatibles. La ciudadanía de empresa puede perfectamente coexistir con los derechos de los accionistas.

La ciudadanía en el más amplio sentido aquí propuesto se basa en contratos voluntarios entre personas que aspiran a una ciudadanía en una organización particular y la organización que ofrece la posibilidad de ciudadanía. Estos contratos establecen un vínculo especial y son necesariamente incompletos porque es imposible formular todas las contingencias que pueda traer el futuro.

Un rasgo esencial de la ciudadanía es que una organización puede esperar una cierta medida de compromiso y lealtad de sus miembros. Los ciudadanos están dispuestos a abstenerse de ventajas de explotación a breve plazo. “Ciudadanía” significa que los miembros muestran una motivación intrínsecamente fundamentada para apoyar “su” organización más allá y por encima de sus cálculos puramente egoístas. Esto significa también que los ciudadanos están dispuestos a cooperar en la provisión de bienes públicos, aún cuando los egoístas puros puedan tender a ser gorriones.

5. Conclusión

La globalización constituye un gran desafío para la democracia. Bajo las instituciones políticas existentes, es probable que la globalización socave la democracia. Si las decisiones son desplazadas a cuerpos decisorios a nivel mundial, los ciudadanos habrán de perder cada vez más su influencia en el curso de la política.

En este trabajo he argumentado que tal desarrollo no se producirá necesariamente si las instituciones de la governance democrática se vuelven más flexibles. He formulado dos propuestas que sirven para permitir que los ciudadanos mantengan, o hasta aumenten, su influencia en el proceso político de una sociedad globalizada. En el costado de la provisión, los individuos deberían tener autoridad para establecer

unidades democráticas funcionales (FOCJ) acorde con la geografía de los problemas, y los mercados políticos deberían estar abiertos a políticos externos. En el costado de la demanda, los ciudadanos deberían poder adecuar su status de ciudadanía a las diversas circunstancias y pueden establecer vínculos especiales con organizaciones más allá del Estado. Si estas propuestas de flexibilidad institucional son llevadas a la práctica, ello reduciría la medida en la cual la globalización socava la democracia. En particular, ellas alientan la virtud cívica y reduce la tentación a adoptar un comportamiento gorrón, propio del suministro de bienes públicos.

Bibliografía

- Beck, Ulrich (2000), *What Is Globalization?*, Cambridge: Polity Press.
- Bernholz, Peter (2000), *Globalisierung und Umstrukturierung der Wirtschaft: Sind sie neu?*, Walter Adolf Jöhr-Vorlesung 2000, Universität St. Gallen.
- Blatter, Joachim y Helen Ingram (2000), *States, Markets and Beyond: Governance of Transboundary Water Resources en Natural Resources Journal*, 40 (Spring), págs. 439-473.
- Bohnet, Iris y Bruno S. Frey (1999), *The Sound of Silence in Prisoner's Dilemma and Dictator Games en Journal of Economic Behavior and Organization* 38 (January), págs. 43-57.
- Brennan, Geoffrey y Alan P. Hamlin (2000), *Democratic Devices and Desires*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brennan, Geoffrey y Loren Lomasky (1993), *Democracy and Decision*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, James M. (1965), *An Economic Theory of Clubs en Economica* 32 (February), págs. 1-14.
- Colander, David (2000), *New Millennium Economics: How Did It Get This Way, And What Way Is It? en Journal of Economic Perspectives* 14 (Winter), págs. 121-132.

Deci, Edward L., Richard Koestner y Richard M. Ryan (1999), A Meta-Analytic Review of Experiments Examining the Effects of Extrinsic Rewards on Intrinsic Motivation en *Psychological Bulletin* 125 (6), págs. 627-688.

Deci, Edward L. y Richard M. Ryan (1985), *Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior*, Nueva York: Plenum Press.

Eggertsson, Thrainn (1990), *Economic Behaviour and Institutions: Principles of Neoinstitutional Economics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Eichenberger, Reiner y Bruno S. Frey (2001), Democratic Governance for a Globalized World en *Kyklos* 55, págs. 265-288.

Eichenberger, Reiner y Felix Oberholzer-Gee (1988), Rational Moralists: The Role of Fairness in Democratic Economic Politics en *Public Choice* 94 (1-2), págs. 191-210.

Frey, Bruno S. (1997), *Not Just for The Money. An Economic Theory of Personal Motivation*, Cheltenham (GB) y Brookfield (USA): Edward Elgar.

- (2002), Liliput oder Leviathan? Der Staat in der globalisierten Gesellschaft en *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4, págs. 363-376.

- (2003), Flexible Citizenship for a Global Society en *Politics, Philosophy and Economics* 2, págs. 93-114.

- (en prensa), Globalisierung ohne Weltregierung en *Analyse und Kritik*.

Frey, Bruno S. y Rainer Eichenberger (1999), *The New Democratic Federalism for Europe: Functional Overlapping and Competing Jurisdictions*, Cheltenham (GB) y Northampton (USA): Edward Elgar.

Frey, Bruno S. y Reto Jegen (2001), Motivation Crowding Theory: A Survey of Empirical Evidence en *Journal of Economic Surveys* Vol. 15,

Nº 5, págs. 589-611.

Frey, Bruno S. y Alois Stutzer (2002), *Economics and Happiness*, Princeton: Princeton University Press.

Ledyard, John O. (1995), *Public Goods: A Survey of Experimental Research* en John Kagel y Alvin E. Roth (eds.), *Handbook of Experimental Economics*, Princeton: Princeton University Press.

Levi, Margaret (1997), *Consent, Dissent and Patriotism*, Cambridge: Cambridge University Press.

Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press.

Osterloh, Margit y Bruno S. Frey (2000), *Motivation, Knowledge Transfer and Organizational Forms* en *Organization Science*, Vol. 11, Nº 5, September-October, págs. 538-550.

Ostrom, Elinor (2000), *Crowding Out Citizenship* en *Scandinavian Political Studies* 23 (1), págs. 3-16.

Paldam, Martin (2000), *Social Capital: One or Many? Definition and Measurement* en *Journal of Economic Surveys* 14 (5), págs. 629-653.

Putnam, Robert D. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Nueva York: Simon and Schuster.

Rodrik, Dani (1998), *Symposium on Globalization in Perspective: An Introduction* en *Journal of Economic Perspectives* 12 (4), págs. 3-8.

Vanberg, Viktor J. (2000), *Functional Federalism: Communal or Individual Rights?* en *Kyklos* 53 (Fasc. 3), págs. 363-386.

Weizsäcker, C. Christian von (1999), *Logik der Globalisierung*, Gotinga: Vandenhoeck und Ruprecht.

World Bank Development Report (1997), Washington: The World Bank.

Crisis de la globalización y mitos modernos

Rodolfo Vázquez

Hoy somos testigos de un proceso que bien podríamos calificar de “desmitificación y crisis” del fenómeno de la globalización y que puede estructurarse a partir de la crítica a tres tesis recurrentes sostenidas por sus apologetas:

La primera es considerar el proceso de globalización como un fenómeno completamente novedoso.

La segunda es presentar a la sociedad mundial, integrada por mercados dinámicos y eficientes, con una identidad global fundada en el libre mercado.

La tercera, en parte como consecuencia de la anterior, es comprender la necesaria y en cierto sentido deseada superación o extinción del Estado-nacional.

La primera tesis es falsa: la globalización no es un fenómeno novedoso. “Imperialismo”, “internacionalismo”, “transnacionalismo” o “mundialización” son términos que genéricamente se pueden agrupar bajo el de globalización siempre que no perdamos de vista su genealogía y carguemos al término de una connotación indebidamente positiva, irreversible y omnicomprendiva. La globalización no es tan global -basta echar un vistazo a la multiplicidad y diversidad de grupos étnicos en el mundo que se encuentran en la periferia- ni tampoco es un proceso sin retorno -el propio proceso de globalización ha generado el reforzamiento de las comunidades culturales dentro y fuera de los Estados-nación. Sin dejar de reconocer el crecimiento de los mercados financieros y los grandes cambios tecnológicos y su influencia en la sociedad lo cierto es que el escenario no es radicalmente nuevo si lo comparamos, por ejemplo, con el panorama de la mundialización que con gran lucidez presentaron

Marx y Engels, a mediados del XIX, en el Manifiesto:

La gran industria creó el mercado mundial...que...imprimió un gigantesco impulso al comercio...Por todas partes anida, en todas partes construye, por doquier establece relaciones. La burguesía, al explotar el mercado mundial, da a la producción y el consumo de todos los países un sello cosmopolita. (Por lo tanto...) ya no reina aquel mercado local y nacional que se bastaba a sí mismo y donde no entraba nada de afuera; ahora la red del comercio es mundial y en ella entran, unidas por vínculos de interdependencia, todas las naciones. Y lo que acontece con la producción material, acontece también con la del espíritu... La burguesía... crea un mundo hecho a su imagen y semejanza!

Ya en el siglo XX, durante el periodo de entre guerras, Paul Valéry anticipaba el fenómeno global con las siguientes frases:

En nuestros días, toda la tierra habitable ha sido reconocida, levantada, repartida, entre naciones. La era de los terrenos vagos, de los territorios libres, de los lugares que no pertenecen a nadie, por lo tanto la era de la expansión está cerrada. El tiempo del mundo finito comienza... Una solidaridad completamente nueva, excesiva e instantánea, entre las regiones y los acontecimientos es la consecuencia ya sensible de este gran hecho...Los hábitos, las ambiciones, los afectos contraídos en el curso de la historia anterior no cesan de existir, pero al ser insensiblemente transportados a un medio de estructura muy diferente, pierden su sentido y se vuelven causas de esfuerzos infructuosos y de errores.²

Respecto de la segunda tesis, el dinamismo de los mercados y su eficiencia, muy lejos de propiciar la competencia y la diversificación han tenido un efecto concentrador del capital. Con abundantes datos

¹ Marx y Engels, El manifiesto comunista, citado por Gerardo Pisarello, "Globalización, constitucionalismo y derechos: las vías del cosmopolitismo jurídico", en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (comps.), Estado constitucional y globalización, México, Porrúa-UNAM, 2001, p. 242.

² Paul Valéry, Prólogo a Regards sur le monde actuel, en Marcos Kaplan, Estado y globalización, México, UNAM, 2002, p. 159.

empíricos, Walter Eucken³ llega a las siguientes conclusiones: 1. tanto los productores como los consumidores procuran siempre que ello sea posible, evitar la competencia y adquirir o afianzar posiciones monopólicas; 2. esta tendencia a la creación de monopolios anula el esfuerzo individual para lograr un mayor rendimiento; por lo que 3. la libertad incontrolada del mercado, paradójicamente, tiende a destruir la libertad individual. Contra autores como Milton Friedman, el diagnóstico de Eucken concluye que el mercado lejos de tender a la dispersión del poder tiende más bien a su concentración. Con razón se pregunta Gerardo Pisarello:

¿Cómo se puede hablar de un mercado libre de comunicaciones cuando la información se concentra progresivamente en grandes holdings empresariales, erosionando así las prácticas democráticas en casi todas las naciones?, ¿cómo se puede predicar la libertad de consumo, cuando la comercialización de los principales recursos del planeta tiene lugar en condiciones de oligopolio, fundadas en una destructiva racionalidad a corto plazo...?⁴

Finalmente, por lo que hace a la tercera tesis, no sólo el Estado no se ha extinguido sino que en algún sentido se ha reforzado. Si bien los conceptos de soberanía y ciudadanía se hallan en crisis –como analizaré más adelante– lo cierto es que un Estado al servicio de una constitución fuertemente anclada en el reconocimiento de los derechos fundamentales, especialmente los económicos, sociales y culturales resulta, hoy más que nunca, necesario. La visión del Estado liberal clásico y del Estado corporativista y burocrático deben ceder no a su extinción sino a su transformación en un Estado social y democrático, que dé cuenta de un nuevo contrato en el marco de un constitucionalismo global,⁵ para la satisfacción de las necesidades básicas, para la paz, la tolerancia y el diálogo entre culturas, para un desarrollo sostenible y, ciertamente, para un nuevo régimen político internacional⁶.

³ Walter Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, en Ernesto Garzón Valdés, *Instituciones suicidas*, México, Paidós-UNAM, 2000, pp. 63 y ss.

⁴ Gerardo Pisarello, *op. cit.*, p. 243.

⁵ Véase Luigi Ferrajoli, "Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global", en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (comps.), *Estado constitucional y globalización*, México, Porrúa-UNAM, 2001, pp. 313-324.

⁶ Véase Gerardo Pisarello, *op. cit.*, pp. 253 y ss.

Las tesis apologeticas de la globalización han mostrado ser erróneas e insistir en situarse bajo ese paradigma resulta ya un tanto anacrónico, pero sobre todo decididamente perverso en sociedades tan profundamente desiguales y tan terriblemente empobrecidas como las que caracterizan a la mayoría de los Estados de nuestro planeta:

Lo que hoy se suele ubicar bajo la rúbrica de ‘globalización’ no ha cumplido sus pretensiones y promesas, en cuanto a un desarrollo más o menos integrado-integrador, general e igualitario de las economías, las sociedades, las culturas, las regiones, las naciones y Estados del planeta. No existe ni parece en el momento presente que llegue a existir un destino compartido entre unas y otros, y sí un agravamiento de las desigualdades, desequilibrios y conflictos.⁷

Por lo que hace a América Latina, siempre ha quedado rezagada en relación con las tres revoluciones científico-tecnológicas: se educa en el dogmatismo de la contrarreforma sin haber conocido la reforma; importa una concepción liberal e ilustrada del Estado sin una burguesía que la instrumente y compra el discurso de la globalización ignorando las profundas desigualdades ancestrales de nuestros pueblos. El “cesarismo” y la anomia generalizada parecen ser las características distintivas de nuestra mentalidad colectiva latinoamericana:

Las normas son percibidas como inválidas o ineficaces, lo legal como ilegítimo, lo ilegal como razonable y necesario. La política del sacrificio, del esfuerzo, del trabajo, cede el lugar a la ética fundada en la especulación, la esperanza de ganancia rápida, la reposición del capital en poco tiempo, el consumismo ficticio respecto al estado real de la economía nacional. La delincuencia es así generada, no sólo por las estructuras económicas y sociales, sino por ciertos rasgos de mentalidad colectiva y de la cultura predominante, que son creados y desarrollados históricamente, y en la interdependencia con aquéllas”.⁸

⁷ Marcos Kaplan, op. cit., p. 15.

⁸ Ibid., p. 364.

Los signos que se manifiestan actualmente en buena parte de los países de la región –el antecedente del fujimorismo y los actos de corrupción y nepotismo del actual gobierno en Perú, el chavismo en Venezuela, los conflictos en la región andina (Bolivia, Ecuador, Colombia), el abusivo uso de los decretos de necesidad y urgencia en la presente administración argentina,⁹ el fantasma del populismo más lacerante asomando nuevamente en el escenario político mexicano- no invitan, ciertamente, al optimismo.

La ilusión de la globalización que se forjó y desarrolló en los ochenta y que en los noventa se acompañó también con la esperanza de un sistema internacional más justo -el caso Pinochet, los Tribunales Internacionales para Rwanda o la exYugoslavia, el Estatuto de Roma sobre el establecimiento de la Corte Penal Internacional, etc. y la entrada a una era de concordia y pacificación- se cimbraron desde sus raíces a partir de los sucesos del 11 de septiembre de 2001. El optimismo de la globalización y la paz mundial cedieron a lo que con una expresión afortunada Joseph Stiglitz ha llamado “el malestar en la globalización”. Malestar o incertidumbre que distan mucho del “optimismo compulsivo” de Fukuyama y de aquellas versiones que, como la de Huntington, parten de dualismos antagónicos simplistas e injustamente discriminatorios.

1. Terror y “patriotismo”

A partir del 11 de septiembre comienzan a sonar las campanas del “pesimismo apocalíptico” o de un “nihilismo posmoderno” de corte nietzscheano a la manera de Glucksman.¹⁰ Pero, ¿qué ha sido lo relevante de los hechos del 11 de septiembre para permitir decir a algunos estudiosos que se ha operado un cambio sustancial en el sistema internacional y que ha

⁹ “La manera en la que el jefe del Estado argentino, Néstor Kirchner, está utilizando los decretos presidenciales para gobernar ha provocado la reacción del poder judicial, cuya Corte Suprema prepara un dictamen en el que se recuerda la obligación constitucional de que dichos decretos sean controlados por el Congreso, algo que en la actualidad no sucede. [...] En su primer año de mandato firmó 67 Decretos de Necesidad y Urgencia que ha elevado a 73 en el recién cumplido segundo año. Menem firmó apenas 64 en cada uno de sus dos primeros años, y él no tenía entonces la obligación de rendir cuentas al Congreso”. El País, 14 de agosto de 2005, p. 9.

¹⁰ André Glucksman, Dostoievski en Manhattan, Madrid, Taurus, 2002.

contribuido a marcar el fin de la ilusión globalizante que, por desgracia, desembocó en una guerra terrible, mediáticamente preparada, anunciada e inevitable?¹¹

Obviamente lo relevante no puede haber sido el mero hecho de que fueran actos terroristas. Lamentablemente, los actos terroristas no son nada nuevo. Antes y después del 11 de septiembre este tipo de actos se cometen en alguna parte del mundo con una frecuencia que pone al descubierto la impotencia de los gobiernos y su gran fragilidad. Sin embargo, es cierto que en ningún otro caso se les ha atribuido una consecuencia tan dramática para la conformación del sistema internacional.

Tampoco es nada nuevo que terroristas crucen fronteras para cometer sus actos. Desde siempre, del terrorismo han existido versiones “domésticas” tanto como “internacionales”. Por otra parte, ni siquiera el terrorismo suicida era desconocido para el mundo antes del 11 de septiembre, hay ejemplos dramáticamente cotidianos en Israel.

Tampoco es cierto que el destinatario principal de estos actos criminales sea nuevo: la historia reciente de actos terroristas cometidos contra personas y bienes de Estados Unidos es tristemente conocida.

Puesto que los rasgos generales de estos actos no muestran nada nuevo, debemos centrar nuestra atención en la calidad particular de los actos concretos y en la interpretación de su significado. ¿Se puede decir que los terroristas suicidas han sido exitosos? Sin duda lo han sido desde diferentes puntos de vista:

En cuanto a los efectos directos, indudablemente intencionados, han provocado un enorme daño material (económico), sobre todo a Estados Unidos, pero también un aumento considerable de costos en muchos países, por ejemplo, para medidas de seguridad. El daño personal

¹¹ Para un intento de respuesta a esta pregunta sigo de cerca las reflexiones de la politóloga alemana Ruth Zimmerling, “El poder (frente al) suicida. ¿Malos tiempos para la justicia internacional?”, texto inédito.

causado por lo atentados, aunque suene cínico, debe considerarse entre los efectos indirectos de los atentados. En relación a estos últimos los efectos indirectos el éxito ha sido claro por lo que hace a:

1. los efectos psíquicos en sus propios grupos de apoyo y de reclutamiento y, más generalmente, en los grupos sociales en cuyo nombre pretenden actuar y de los que supuestamente derivan su legitimación (orgullo, aumento de autoestima, etc.);

2. los efectos psíquicos en las sociedades afectadas (el impacto de los medios al momento de la realización de los hechos y el terror, inseguridad e histeria generalizados perfectamente monitoreado no tuvieron precedente);

3. que el Estado atacado se deje tentar a responder con reacciones que confirman precisamente lo que los estrategas del terror, para legitimar su estrategia de violencia, han aseverado desde siempre: “Es la irreflexión de las propias reacciones la que, en cierto sentido, para el auto-afianzamiento de los Estados en la lucha contra el terrorismo, es mucho más peligrosa que el acto terrorista y sus consecuencias directas mismas”. Esta es, en términos de Ruth Zimmerling, “la trampa terrorista”. Cuando este adversario del terrorismo es un Estado de derecho con un sistema político liberal y democrático, el poder del terrorista se potencia al máximo si logra que la contraparte caiga en la trampa y use su propio poder para “suicidarse” o “autoeliminarse” como sistema, es decir, para reaccionar de manera tal que destruye su propia base sistémica.¹²

La guerra contra Irak ha mostrado que Estados Unidos y varios países europeos, Gran Bretaña, Italia –el caso de España resulta un caso excepcional y ejemplar aunque tristemente irónico después de los sucesos del 11 de marzo de 2003- por ejemplo, han caído en la “trampa terrorista”. Las democracias liberales, si no son muy cautelosas, fácilmente se suicidan. En este sentido, Ronald Dworkin ha mostrado cómo el miedo

¹² Véase Ernesto Garzón Valdés, *Instituciones suicidas*, México, Paidós-UNAM, 2000, especialmente “La democracia y el mercado: dos instituciones suicidas”, pp. 17 y ss.

y el terror, así como un patriotismo desbordante, son malos consejeros con respecto a los frenos institucionales que requiere una democracia liberal para evitar “autoeliminarse”, es decir, para no destruir sus instituciones basadas en principios o convicciones normativas:

De esta manera, nuestro país, hoy día, encarcela a un amplio número de personas, secretamente, no por lo que han hecho, ni por una evidencia caso por caso que permita suponer que es peligroso dejarlos en libertad, sino porque caen en una vaga definición de clase.

El caso de los tribunales militares establecidos para procesar a los acusados de terrorismo es un claro ejemplo de abuso de poder. Los tribunales son secretos, se rigen por las reglas que establece el secretario de la Defensa y pueden condenar a la pena de muerte a un inculpado por simple mayoría de los jueces que lo procesan:

Este es el tipo de proceso, continúa Dworkin, que asociamos con la ilegalidad de las dictaduras totalitarias. Si cualquier norteamericano fuera juzgado por un gobierno extranjero de esa manera, aún por una falta menor, no digamos un crimen capital, denunciaríamos a ese gobierno como un gobierno criminal.¹³

El testimonio de John Brady, consejero político de la Embajada de Estados Unidos en Atenas, no puede ser más elocuente. En su carta de renuncia al cargo, dirigida a Colin Powell, se puede leer lo siguiente:

Renuncio con pesar en mi corazón (...) Las políticas que ahora se nos pide defender son incompatibles no sólo con los valores de Estados Unidos, sino también con sus intereses. Nuestra ferviente búsqueda de una guerra con Irak nos está llevando a deshacer la legitimidad internacional que ha sido el arma ofensiva y defensiva más poderosa de Estados Unidos desde Woodrow Wilson. Hemos empezado a dismantelar la mayor

¹³ Véase Ronald Dworkin, “The Threat to Patriotism” en *The New York Review of Books*, 16 de febrero de 2002; también los comentarios críticos de Jesús Silva-Herzog Márquez, “Una nota sobre el patriotismo” en *Reforma*, 18 de febrero de 2002.

y más efectiva red de relaciones internacionales que el mundo haya conocido jamás. Nuestro curso actual traerá inestabilidad y peligro, no seguridad (...) El 11 de septiembre no hizo tanto daño al tejido de la sociedad estadounidense como parecemos decididos a hacerlo nosotros.¹⁴

Lo cierto es que el discurso y las acciones de la gran mayoría de los representantes políticos de Estados Unidos no ha facilitado a quienes toman en serio los valores democráticos liberales a entender las reacciones, realizadas éstas en términos no muy distintos a los que alegan los propios defensores de los terroristas:

- Se han mostrado poco sensibles frente a dudas, objeciones críticas, con respecto a sus reacciones;
- han mostrado hasta una fuerte tendencia a descalificar como anti-americano o incluso pro-terrorista a cualquiera que haya expresado tales dudas, objeciones o críticas (recordemos las críticas dirigidas a Susan Sontag, Norman Mailer y Noam Chomsky, por ejemplo);
- con ello, se han negado rotundamente a cualquier deliberación o discusión argumentativa seria sobre la estrategia adecuada ante la amenaza por este nuevo tipo sofisticado de terrorismo internacional;
- han radicalizado su propio discurso de manera tal que resulta ya difícilmente distinguible de la retórica fundamentalista de tipo schmittiano (amigo-enemigo);
- al mismo tiempo, han optado por decisiones estratégicas tomadas unilateralmente, mostrando así abiertamente la reducida relevancia que dan a la cooperación y a las instituciones internacionales. La humillación de Afganistán ante un blanco tan difuso como el de Al Qaeda y Osama Bin Laden pudo ser magnícidamente compensada por un blanco más preciso, identificable y económicamente más rentable, como lo fue la guerra de Irak y Saddam Hussein.

Todo ello se puede interpretar fácilmente como una manifestación de soberbia, de la arrogancia del poder de la única 'superpotencia' que por el momento queda en el mundo. En este contexto, un patriotismo mal

¹⁴ Citado por Adolfo Gilly, "No", La Jornada, 7 de marzo de 2003.

entendido sólo puede conducir a una lamentable caída en la “trampa terrorista” y con ella a socavar los fundamentos de las democracias liberales en una suerte de suicidio social.

2. Mitos modernos e “instituciones suicidas”

Si intentáramos reconstruir nuestro pasado inmediato a la luz de la actual “crisis de la globalización” y buscáramos un hilo conductor que diera cuenta de la mentalidad moderna y de algunas de sus grandes construcciones, quizás tuviéramos que remontarnos hasta la misma idea o “mito” del progreso: “Presumiblemente la idea más influyente en Occidente durante los últimos 3000 años y, con seguridad, la que ha prevalecido desde mediados del siglo XVIII hasta el desenlace de la Primera Guerra Mundial”.¹⁵

El siglo corto, que iniciara con las dos grandes guerras y que parecía anunciar el fin de la era del progreso, renovarí­a este mito de forma más abrupta y brutal. Ahí donde todo indicaba que la humanidad parecía haber tomado conciencia de los delirios y perversidades de una razón instrumental y estratégica se habla, entonces de una “crisis de la razón ilustrada”, o del “fin del proyecto de la modernidad”- el mito reaparece, quizás de una manera más condensada, más simple:

Hoy el mito del progreso se encuentra asimilado al del Neoliberalismo como bálsamo para todos los problemas del mundo actual. Esto, por supuesto, sólo puede sostenerse y creerse fomentando la ignorancia, la desinformación, la despolitización y el temor a empeorar, lo cual parece inevitable, a juzgar, por ejemplo, no sólo desde la pauperización de América Latina ocasionada por estas políticas económicas durante las dos últimas décadas sino también comprobando el deterioro de las condiciones de vida en lugares como Estados Unidos o Inglaterra durante el mismo lapso.¹⁶

¹⁵ Alberto Sauret, *Permanencia del mito*, México, Coyoacán, 2001, p. 26.

¹⁶ *Ibid.*, p. 47.

Tal pareciera que con cada manifestación del mito se operara un desgaste de sus significados originales y, en la misma simpleza, aparecieran sus signos más despiadados: la barbarie de la violencia bélica o del terror. En este sentido, no resultan exageradas las denuncias contemporáneas contra las secuelas del neoliberalismo y del capitalismo salvaje: deformaciones de un proyecto ilustrado original, que en el descubrimiento de los derechos fundamentales y en la propuesta de una paz perpetua para la humanidad, tal como la vislumbrara Kant, distaba mucho de esos epígonos que se presentan como perversiones de la racionalidad. El mito del progreso en esta vertiente ilustrada se fue decantando y desgastando así en sucesivos sub-mitos: el del individualismo atomista, el de la libertad negativa a expensas de la libertad positiva, el de la democracia procedimental sin soportes sustantivos y el del mercado sin acotamientos.

Con respecto a la democracia, bastaría con tener presente el llamado peligro de la “obesidad mayoritaria”.¹⁷ Si es cierto que en política como en economía el actor racional es aquél que aspira a maximizar sus beneficios y reducir sus costos, y si es cierto que una de las formas más eficaces de lograrlo es procurando que los demás hagan lo que uno quiere, no cuesta mucho inferir que quien detenta el poder procurará aumentarlo imponiendo aquellos comportamientos que lo beneficien aun cuando esto suponga lesionar la autonomía de los individuos. Este aumento de poder no tiene que ser contradictorio con las reglas del procedimiento democrático, bastaría pensar en la posibilidad de coaliciones mayoritarias que terminen ejerciendo un dominio despótico sobre las minorías, lo que Kelsen llamó “la tiranía de las mayorías”. La democracia procedimental se presentaría entonces como una fuente legitimadora de las tiranías individuales o de las tiranías mayoritarias, es decir, de la propia destrucción de la democracia. Por eso resulta muy pobre el discurso de los defensores a ultranza de las democracias electorales, como si el tránsito a una auténtica democracia dependiera de tales procedimientos sin un cuestionamiento a fondo del desarrollo humano, de los derechos -no sólo civiles y políticos sino también sociales- y de una “subyacente perspectiva universalista del ser humano como un agente”, es decir:

¹⁷ Véase Ernesto Garzón Valdés, op. cit., pp. 32 y ss

alguien que está normalmente dotado de razón práctica y de autonomía suficiente para decidir qué tipo de vida quiere vivir, que tiene capacidad cognoscitiva para detectar razonablemente las opciones que se encuentran a su disposición y que se siente –y es interpretado/a por los demás como- responsable por los cursos de acción que elige.¹⁸

Dígase otro tanto del mercado. Desde las primeras clases de economía el estudiante aprende la teoría de la mano invisible y los bellos resultados que produce cuando se dan ciertas condiciones idealizadas: que todo lo que importa en la vida proceda del consumo privado de bienes; que la información sea perfecta; los bienes infinitamente divisibles y los agentes económicos perfectamente racionales. Por supuesto, estas condiciones nunca se dan en los mercados reales: ahí las transacciones no son nunca iguales a cero, la información es asimétrica, y se generan externalidades negativas con respecto a terceros que no participan en la transacción, por ejemplo, el caso de los free raiders o gorriones. El problema no reside tanto en el contraste entre estos dos mundos, que el buen economista reconoce y aprende a lidiar con ellos desde el principio de su formación. El problema reside en seguir considerando a la institución del mercado como algo bueno per se, algo que por su propio dinamismo en la medida en que se minimicen los factores de distorsión producirán las bondades requeridas por cualquier sociedad medianamente civilizada. Este es el optimismo delirante del economista clásico, que se encuentra a medio camino entre la ingenuidad y la franca insensatez. Si además, como afirman algunos economistas libertarios como Friederich Hayeck, el mercado es condición necesaria de la democracia y se acepta también esta tendencia del mercado a su concentración, entonces el escenario se nos vuelve doblemente enfermizo.¹⁹ Las tendencias autodestructivas de la democracia procedimental son reforzadas por las tendencias suicidas del mercado.

¹⁸ Véase Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell (comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, HomoSapiens Ediciones y PNUD, Santa Fe, Argentina, 2003, p. 33.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 63 y ss

Pero el mito del progreso presenta también otra cara. No ya la de los mitos libertarios sino la de los mitos colectivistas. En palabras de Sauret:

Durante la misma época en que el progreso es referido a la realización de las libertades individuales en Alemania surge otra corriente ideológica, que entiende que para acceder a un tipo de libertad 'más elevada' será necesario que el individuo adquiera conciencia de sí en tanto parte orgánica del Estado, con lo cual irrumpe en el escenario histórico un tipo de poder cuyo interés no consiste tanto en restringir las acciones humanas como en modelar y dirigir las conciencias. Se han establecido entonces los polos contrapuestos del ideario político, libertario y colectivista.²⁰

La relevancia de la historicidad y la distinción tan afortunada entre moralidad y eticidad, tal como las pensara Hegel, comienzan a decantarse a partir de esta vertiente romántica del mito del progreso también en una serie de submitos: el mito del Estado-nación bajo una noción cerrada y estrecha de las ideas de soberanía y ciudadanía y el mito del comunitarismo cultural por encima de las libertades y derechos de las personas. A la afirmación del individuo bajo un esquema de Estado mínimo, libertad de elección y *laissez faire* en un sistema de mercado, propio de los libertarios, se opone ahora el esquema del Estado-nación, del autoritarismo social y de una sociedad jerárquicamente disciplinada, propio de las mentalidades tradicionalistas. El mito del Estado-nación, omnipotente y omnipresente se enfrenta hoy a los retos que emergen de las demandas de los grupos minoritarios hacia el interior del propio Estado.

Pero no sólo se cuestiona el concepto de soberanía interna sino también el de soberanía externa. ¿Cómo afrontar la presión internacional con respecto a la validez universal de los derechos fundamentales y su exigibilidad judicial a través de Cortes internacionales y, al mismo tiempo defender el concepto de ciudadanía dentro de los límites que traza

²⁰ Alberto Sauret, op. cit., p. 27.

el propio Estado nacional? Como afirma Ferrajoli: “la ciudadanía se ha convertido en el último privilegio personal, el último factor de discriminación y la última reliquia premoderna de las diferenciaciones por status; como tal, se opone a la aclamada universalidad e igualdad de los derechos fundamentales.”²¹

Hoy asistimos a la crisis de esos dos conceptos claves de la modernidad: el de ciudadanía y el de soberanía. Resulta inaceptable que con base en la ciudadanía se sigan manteniendo “discriminaciones y desigualdades basadas en un accidente tan coyuntural como puede ser el lugar de nacimiento”²² Lo cierto es que tal discriminación descansa en el modelo de Estado-nación que más que en fase de construcción parecería que se halla en fase de desaparición o profunda transformación. Sin embargo, contra los que auguran y añoran la desaparición del Estado se propone más bien el diseño de un Estado compatible con la universalidad de los derechos:

Lo que hace realmente falta es que el Estado deje de determinar a los sujetos titulares de los derechos con base en la noción de ciudadanía y que se transforme para asumir en esta ‘era de la globalización’ un papel diferente al que ha tenido desde su nacimiento”²³

Por lo que hace a la soberanía, hoy día parece servir de excusa “para que se lleven a cabo las más miserables violaciones de la dignidad humana; funciona todavía como parapeto de tiranos y genocidas...”²⁴ La situación de los refugiados y de los asilados en nuestros días reclama con urgencia una reconceptualización crítica del modelo. En un ensayo de 1920, Hans Kelsen sugirió al señalar que el concepto de soberanía debía ser “radicalmente removido” y que, para ello, se requería de una revolución de la conciencia cultural.

21 Luigi Ferrajoli, “Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global” (trad. Gerardo Pisarello), en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (comps.), *Estado constitucional y globalización*, Porrúa-UNAM, México, 2001, p. 318.

22 Miguel Carbonell, *La Constitución en serio*, México, Porrúa-UNAM, 2001, p. 24

23 *Ibid.*, p. 26

24 *Ibid.*, p. 29

El nuevo paradigma de un Estado democrático y constitucional tal como es sugerido, entre otros, por Luigi Ferrajoli, es todavía un paradigma incipiente, pero:

puede y debe ser extendido en una triple dirección: 1) ante todo, para garantizar todos los derechos, no sólo los derechos de libertad sino también los derechos sociales; 2) en segundo lugar, frente a todos los poderes, no sólo los poderes públicos, sino también los poderes privados, no sólo del Estado, sino también del mercado; 3) en tercer lugar, a todos los niveles, no sólo del derecho estatal, sino también del derecho internacional²⁵

Un programa tan vasto constituye un reto para la época de la “posciudadanía” y la “pos-soberanía”. El esfuerzo de Ferrajoli en la propuesta de construcción teórica de un “constitucionalismo mundial” y aún de una propuesta de sistema de garantías que hiciera efectiva la Carta de la ONU y los diversos instrumentos internacionales, resulta aún muy incipiente. En un esfuerzo propositivo que merecería un análisis detallado, Carbonell señala las siguientes líneas de desarrollo: 1) procurar una efectiva democratización de los espacios internacionales con el consiguiente reconocimiento para las organizaciones no gubernamentales; 2) cambiar el uso que se da actualmente a las fronteras universalizando la libertad de tránsito; 3) la posibilidad de crear un código penal internacional que se corresponda desde el punto de vista sustantivo con lo que representa el Tribunal Penal Internacional desde el punto de vista adjetivo; 4) aprovechar el dinamismo de las empresas transnacionales y revertirlo en poderosas fuentes de presión para asegurar un mejor desarrollo de los derechos; 5) construir la “parte orgánica” del constitucionalismo mundial propuesto por Ferrajoli, por ejemplo, reproduciendo a nivel regional las uniones de Estado; 6) instrumentar una “democracia cosmopolita” a partir, entre otras cosas, del reconocimiento de la representación política internacional a los individuos y no solamente a los Estados.²⁶

Por lo que hace a las relaciones entre comunitarismo cultural

²⁵ Luigi Ferrajoli, “Juspositivismo crítico y democracia constitucional”, en *Isonomía*, No. 16, abril 2002, pp. 16-17.

²⁶ Miguel Carbonell, *La Constitución en serio*, p. 30 y ss.

y derechos humanos, este problema nos sitúa de lleno en la discusión sobre el llamado problema del “multiculturalismo”, al cual nos hemos referido anteriormente. Basta tener presente en México todo el debate suscitado a raíz de los Acuerdos de San Andrés, de la propuesta de la Copca y de la aprobación por el Congreso y las legislaturas de los Estados de las reformas constitucionales en materia indígena. ¿Deben los usos y costumbres de las comunidades culturales prevalecer sobre las garantías individuales? Parece existir una fuerte tendencia a mitificar las culturas y creer que ellas poseen un valor per se por encima de los mismos derechos de los individuos. Más aún, la misma diversidad cultural debe ser entendida como un valor primario. De esta manera, el llamado “derecho de los pueblos” sólo puede contarse entre los derechos humanos fundamentales, en la medida en que el “pueblo”, la comunidad o la cultura sea una condición para la autonomía de la persona.

Lo perverso de tales posiciones, cuando son llevadas a situaciones extremas, es que terminan sacrificando o minimizando el valor de los individuos en aras de una visión universalista y paralizante de la realidad, y con el sacrificio de los individuos, la autodestrucción de las propias comunidades culturales.

Bajo el mismo mito del progreso se enmarcan, entonces, los mitos libertarios y los mitos colectivistas. Ambos profundamente conservadores y, en sus extremos, violentamente fundamentalistas y autodestructivos. Dos caras, finalmente, de un mismo proyecto globalizador que ha llegado a su fin. No le falta razón a quien ha calificado el conflicto que se vive en estos días no como el “choque de civilizaciones” sino, más bien, el “choque de barbaries”, que levantarían de sus tumbas a Kant y a Mill, a Hegel y a Marx.

3. El valor de la tolerancia y la universalidad de los derechos humanos

En tal escenario mundial: ¿caben la tolerancia y el pluralismo entre individuos y entre culturas?; ¿tiene algún sentido defender la objetividad y universalidad de los derechos humanos? Aún a riesgo de ser reiterativo con lo dicho en otros incisos de este libro, pienso que vale la pena

detenerse en la respuesta a estas preguntas y dar otro ajuste de tuercas. En el prefacio a su libro *On toleration*, Michael Walzer resume en pocas frases el valor de la tolerancia:

La tolerancia sustenta la vida misma, porque la persecución conduce a menudo a la muerte; y también sustenta las vidas en común, las diferentes comunidades en las cuales vivimos. La tolerancia hace a la diferencia, posible; la diferencia hace a la tolerancia, necesaria [...] En la política social y en la vida cultural, prefiero lo mucho más que lo uno²⁷

Pero, ¿qué tanta diferencia es susceptible de ser tolerada?; o ¿es que existe algo así como un valor intrínseco de la diferencia o de la pluralidad –política, social, cultural- que otorga a la tolerancia un valor tal que difícilmente puede concebirse una sociedad desarrollada y decente sin el ejercicio de la misma?; o, por el contrario, la diferencia o la pluralidad no poseen un valor intrínseco y, por lo mismo, la tolerancia deviene en un valor inútil. En otros términos, y llevando las posiciones al extremo: o bien la tolerancia se convierte en un valor reforzador del status quo en la medida en que es imposible asumir un “punto de vista moral” -una ética crítica o de la imparcialidad- puesto que la sola existencia de una pluralidad de culturas constituye ya un valor per se que es necesario conservar e incluso promover; o bien, frente a una cultura dominante, impuesta y aceptada con resignación, la tolerancia resulta irrelevante o, en el mejor de los casos, un valor transitorio condenado a desaparecer cuando se haga efectiva la cultura hegemónica.

Creo que si la tolerancia tiene algún sentido en estos tiempos en los que se demanda el reconocimiento urgente de las pluralidades culturales, sociales y políticas pero, al mismo tiempo, y con igual vehemencia, se exige algún criterio que permita dirimir los conflictos más allá de los límites geográficos y culturales, tal sentido sólo será posible en la medida en que se esté dispuesto a aceptar que la preferencia por “lo mucho” tiene límites valorativos - derechos humanos- y que a su vez estos límites, que deben significar un núcleo de homogeneidad entre los individuos, permiten también un margen relativamente amplio para las diferencias

²⁷ Michael Walzer, *On Toleration*, Yale University Press, New Haven and London, 1997, p. xii.

o pluralidades. Dicho de otra manera, aceptar el pluralismo y asumir un “punto de vista moral” no significa desatender las exigencias concretas y los compromisos reales con los demás individuos y sus culturas así como con la propia sociedad. Lo que se requiere, más bien, es la aceptación de algún consenso con respecto a los valores primarios que son necesarios satisfacer para el logro de una vida humana autónoma y digna.

Es verdad, como sostiene Walzer, que el debate serio entre los filósofos hoy en día no se refiere al problema de la existencia de los derechos humanos. Existe un gran consenso en cuanto a su reconocimiento.²⁸ Sin embargo, tal consenso está muy lejos de ser una demanda minimalista (*minimalist claim*), como parece desprenderse de la propuesta del autor. Muy por el contrario, el reconocimiento de los derechos humanos y su flagrante violación, reitero, son un límite al ejercicio de la tolerancia. El propio Walzer parece reconocerlo cuando sostiene que “los actos y prácticas que ‘producen shock en la conciencia de la humanidad’ son, en principio, intolerables”, por ejemplo, la “crueldad, opresión, misoginia, racismo, esclavitud o tortura”.²⁹ Esta afirmación es lo que permite a comunitaristas como Walzer, con un fuerte arraigo liberal, apartarse de posiciones neoconservadoras, que no dudarían en mediatizar los derechos humanos en aras de intereses holistas. Como un botón de muestra de estas posiciones “neocons” considérese los recientes testimonios en relación con el tema de la tortura:

El 25 de octubre de 2001, unas semanas después de que la Casa Blanca declaró la guerra al terrorismo, Tucker Carlson, conocido analista neoconservador, explicó a los televidentes del programa *Crossfire* de CNN: ‘La tortura es detestable. Pero recuerden que existen cosas peores... En ciertos casos, la tortura resulta ser el mal menor porque hay otros males que son realmente abominables.’ Sus declaraciones no provocaron el mínimo conato de polémica.

Richard A. Posner es juez y catedrático de la facultad de derecho de la Universidad de Chicago. El 2 de septiembre de 2002, escribió en el

²⁸ Michael Walzer, *op. cit.*, pp. 5-6.

²⁹ *Ibid.*, p. 21.

periódico *The New Republic*: ‘Si lo que está en juego es suficientemente importante, la tortura es concebible. Quien tenga duda al respecto, no puede ocupar un cargo de responsabilidad. Si la tortura es la única forma de obtener informaciones indispensables para prevenir la explosión de una bomba atómica en Times Square, pues se debe recurrir a ella y se recurrirá a ella.’

El 4 de marzo de 2003, el jurista de la Universidad de Harvard, Alan M. Dershowitz, se refirió a la tortura en un programa de CNN en los siguientes términos: ‘No podemos saber si un preso es un terrorista operacional mientras no nos dé informaciones... No pienso en tortura mortal. Pienso, por ejemplo, en una aguja esterilizada que se introduce debajo de la uñas. Claro, eso no sería conforme a los convenios de Ginebra. Pero ustedes saben que en todo el planeta hay países que violan los tratados de Ginebra. Lo hacen en secreto, como lo hicieron los franceses en Argelia.’³⁰

Por supuesto, las citas podrían multiplicarse. Lo que intento dar a entender con ellas es que si estas acciones merecen el calificativo de intolerables es porque atentan no contra los valores de una comunidad o contra los intereses de una nación sino contra la autonomía y la dignidad de los individuos que las integran. Por ello resulta incoherente la posición de Walzer, pese a su talante liberal, cuando se pronuncia por una suerte de tolerancia que, carente de límites, puede asumir las formas de resignación, indiferencia, estoicismo, curiosidad o entusiasmo,³¹ según las culturas. Todo lo contrario, ante la violación de los derechos humanos básicos, ante el vandalismo de los actos de tortura, no cabe la resignación, la indiferencia, las justificaciones consecuencialistas, ni la tolerancia, sino una actitud de franca intolerancia, capaz asimismo de reconocer diferencias cualitativas entre grupos y culturas. Si como ya hemos dicho al referirnos al valor de la tolerancia, tolerante es aquel que tiene el poder de tratar de suprimir o prevenir (o, al menos,

³⁰ Anne Marie Mergier, “Ideología de la tortura”, en *Proceso*, México, 23 de mayo de 2004, pp. 56-58.

³¹ *Ibid.*, p. 12.

de oponerse u obstaculizar) lo que resulta lesivo para sus convicciones pero se abstiene de hacerlo, es decir, no prohíbe el acto lesivo, la evaluación de no intervenir tiene sentido sólo si está tácitamente permitido en el sistema de reglas de la sociedad en la que se mueve el individuo.

Esto quiere decir que ante una prohibición, un mandato o una permisión expresa desde el punto de vista jurídico, sustentados en los derechos humanos, no cabe la tolerancia³². No tiene sentido entonces plantearse la posibilidad de ser tolerante ante individuos o grupos que atentan contra los derechos básicos. La violación de los mismos exige no una abstención sino una firme intervención dentro de los cauces legales establecidos en el marco de una democracia liberal constitucional. No se trata por supuesto de defender un liberalismo impositivo, y menos aún, justificar la violencia bélica en aras de salvaguardar o instrumentar los derechos humanos. La perversidad de esta justificación ha quedado expuesta nítidamente durante la guerra y ocupación de Irak. De lo que se trata, más bien, es de practicar un liberalismo político, de compromisos y estrategias, que permitan el reconocimiento paulatino de los derechos a través de negociaciones pacíficas.³³

Si bien es cierto, en los términos de Bobbio, que los derechos tienen una edad, son producto de su tiempo y de las necesidades concretas, esto no significa la negación de su universalidad y la consecuente adopción de un relativismo axiológico. La universalidad de los derechos significa que éstos se adscriben a todos los seres humanos. Pero una cosa es conceptuar y fundamentar los derechos humanos y otra muy distinta es explicarlos y describir su génesis histórica. Una y otra se mueven en contextos distintos: el de justificación o el de descubrimiento, respectivamente. Si esto es así, si la universalidad de los derechos significa que éstos se adscriben a todos los seres humanos.

Tal universalidad de los derechos no está reñida con su especificación, si aceptamos la distinción de Alexy entre “titulares” y “

³² Cfr. Annette Schmitt, “Las circunstancias de la tolerancia”, *Doxa*, No. 11, Alicante, 1992, pp. 80-1. Véase supra inciso 3.3

³³ Véase Will Kymlicka, “Two Models of Pluralism and Tolerance”, en David Heyd (Ed.), *Tolerance. An Elusive Virtue*, Princeton University Press, New Jersey, 1996, pp. 95-96.

destinatarios”. Estos últimos corresponderían no sólo a los individuos, como sucede con los primeros, sino también a los grupos y a los Estados. Si se acepta esta distinción entonces no es contradictorio adscribir la universalidad de los derechos humanos a la clase de sujetos trabajadores, niños, incapacitados, indígenas, etc. Son específicos con relación a los destinatarios, pero universales por lo que hace a su titularidad, en tanto que todos ellos son seres humanos.

Creo que esta distinción, bien entendida, sirve también para dar cuenta de dos debates recurrentes en la literatura sobre el tema: el universalismo y el relativismo de los derechos, por una parte, y la relación entre derechos individuales y derechos colectivos, por la otra. La relatividad de los derechos no tiene nada que ver con los titulares sino con los destinatarios, que deben concebirse siempre circunscritos a coordenadas empíricas; lo mismo vale decir de los derechos colectivos frente a los individuales. Estos últimos tienen que ver con la titularidad y sólo de ellos se puede predicar la universalidad *stricto sensu*, mientras que los colectivos se circunscriben a condiciones específicas y su universalidad es sólo relativa al grupo determinado.

Tampoco debe identificarse derechos colectivos con derechos de las comunidades étnicas y culturales o distinguirlos como una especie diferente dentro del género de los derechos, junto con los individuales y sociales. La pertenencia de un individuo a una etnia cultural determinada lo sitúa dentro de un tipo especial de destinatario y genera derechos específicos, o si se quiere, derechos derivados del colectivo en cuestión, pero en tanto titular se le adscriben todos los derechos individuales y sociales por su calidad de ser humano. Más aún, si los derechos derivados de su pertenencia grupal entran en conflicto con sus derechos derivados por su calidad de persona prevalecen estos últimos sobre los primeros. Y esto por una razón que me parece clara: las personas con sus derechos individuales y sociales son más valiosas que los grupos a los que pertenecen. Es más, los grupos valen sólo por y en virtud de los individuos que los componen. Lejos de constituir una especie situada al mismo nivel que los derechos individuales y sociales, los derechos colectivos son parasitarios de los primeros.

Finalmente, en tiempos de crisis, ni el optimismo compulsivo ni el pesimismo nihilista son buenos aliados; tampoco la arrogancia y la ingenuidad ciega. La única vía razonable que nos queda, y lo sabemos muy bien, es la vía de la justicia en el sentido de un respaldo total a los mecanismos jurídicos y a las instituciones internacionales, por una parte, y a la realización de los valores de autonomía y dignidad de las personas, a partir de una defensa incondicional de los derechos humanos, especialmente de los más inocentes y vulnerables. Erradicar el terrorismo a través de una guerra militar y lanzar el mensaje del unilateralismo como vía para la solución de los actuales y futuros conflictos internacionales es condenar a las sociedades con vocación democrática y liberal a su irremediable extinción.

Globalización e imperio de la ley

Algunas dudas westfalianas¹

Francisco J. Laporta

En su trabajo póstumo *Power and Prosperity*, el economista Mancur Olson se preguntaba por qué las economías de muchos de aquellos países de la antigua Unión Soviética y otros países emergentes que por fin se habían adaptado a los presupuestos teóricos y prácticos de la economía de mercado no se habían visto, sin embargo, recompensadas con la prosperidad que ese modelo económico promete a todos los que siguen sus reglas. El núcleo de su respuesta estaba en un largo párrafo que quizás resulta elemental para un jurista pero que al parecer puede ser original y digno de ser recordado como una tesis innovadora en el mundo de los economistas. El texto dice así:

“Para hacer efectivas todas las ventajas del comercio tiene que haber un sistema jurídico y un orden político que aplique los contratos por la fuerza, proteja los derechos de propiedad, ejecute los acuerdos de las hipotecas, suministre el marco para las sociedades de responsabilidad limitada, y facilite un mercado de capital duradero y amplio que haga que las inversiones y los préstamos sean más líquidos de lo que lo serían de otro modo. También tiene que darse la expectativa de que estas ordenaciones duren algún tiempo.

Sin tales instituciones una sociedad no podrá recoger con seguridad todos los beneficios de un mercado, ni producir eficientemente bienes complejos que exigen la cooperación de mucha gente a lo largo

¹ Este trabajo es la conferencia que pronuncié ante el plenario del Congreso Mundial de Filosofía del Derecho celebrado en Granada en junio de este año. Durante su elaboración he recibido apoyos y sugerencias de Juan Carlos Bayón, Elías Díaz, María Luisa Espada, Javier García Verdugo, Liborio Hierro y Alfonso Ruiz Miguel. A todos ellos vaya mi reconocimiento.

de un periodo extenso de tiempo, o conseguir las ganancias de otros acuerdos multipersonales y multiperiódicos. Sin el correcto entorno institucional, un país se verá limitado a aquellos intercambios comerciales que se refuercen por sí mismos (self-enforcing).

Para hacer efectivas las ganancias de transacciones complejas y las que se producen en un periodo largo de tiempo, los individuos en una sociedad no necesitan sólo de la libertad de comercio, sino también del derecho a establecer títulos seguros de propiedad o de hipoteca. Deben tener garantizado el acceso a tribunales imparciales que aplicarán por la fuerza los contratos que hacen, así como el derecho a crear nuevas formas de organización y cooperación extensiva, tales como las sociedades por acciones” (Olson 2000,185).

Olson concluye afirmando que consideraciones análogas valen también para la producción. Si no existieran reglas jurídicas como esas, también los procesos de producción de bienes serían débiles y aleatorios, y sólo podrían configurar una economía enteca basada en el mero intercambio ocasional de productos inmediatos o perecederos.

Veinte años antes, James Buchanan había recordado que algunas limitaciones normativas de la conducta de cualquier persona respecto de las demás, la renuncia a la violencia, la posición de cada uno respecto al acceso a recursos, bienes y servicios, y los términos en los que se produciría la aplicación forzosa de esas pautas normativas, tendrían necesariamente que estar presentes en el momento inicial del contrato constitucional, pues de lo contrario no podríamos ni siquiera pensar la economía de mercado. El derecho y la ley aparecían así como una prioridad racional para el funcionamiento extensivo y sistemático de la economía de mercado y aparecían, además, con las características de un bien público, es decir, como un bien que no era susceptible de ser producido por el mercado mismo (Buchanan 1975, ch. 7). El mercado, pues, no era anómico.

La sugerencia de Olson y la construcción de Buchanan tienen una inmediata relevancia para enfocar el tema de este ensayo, pues ambos establecen una relación crucial entre economía de mercado libre y sistema jurídico, una relación tan importante que sugiere que el derecho es nada menos que condición de posibilidad de la economía de

mercado. Es decir, afirman que la preexistencia del derecho es necesaria para poder pensar el funcionamiento adecuado del mercado. En realidad esto no es más que un eco actualizado y riguroso de la vieja voz hobbesiana. A veces olvidamos que al lado de la celeberrima afirmación sobre la vida del hombre en el estado de naturaleza como “solitaria, pobre, sórdida, bestial y breve”, se encuentra un párrafo anterior de increíble intuición: “En una condición tal, no hay lugar para la industria porque el fruto de ella es incierto; y en consecuencia, no hay cultivo de la tierra, ni navegación, ni uso de los productos que puedan ser importados por mar, ni edificios adecuados, ni instrumentos para mover y remover aquellas cosas que exijan mucha fuerza; no hay conocimiento de la faz de la tierra, ni cálculo del tiempo, ni artes, ni letras, ni sociedad...” (Hobbes 1996, 89). Una idea como esta es extraordinariamente relevante para cualquier aproximación a las relaciones entre economía global e imperio de la ley.

Lo que a nosotros nos toca ahora es tratar de comprender cómo se está resolviendo este problema en un momento histórico en que se afirma, por un lado, que la economía de mercado está adquiriendo una creciente implantación global mientras que se constata por el otro lado que los parámetros de regulación jurídica se desdibujan entre el Estado territorial, llamado westfaliano, y ciertas pautas o estándares globales cuya naturaleza y alcance seguramente están todavía por determinar. En efecto, en sentido estricto no parece existir ningún derecho “global”, y la pregunta es si puede pensarse una economía global de mercado con un tipo de derecho que no es global, y, sobre todo, si ese tipo de derecho responde a las exigencias que demanda hoy el ideal del imperio de la ley, concebido incluso en términos no demasiado ambiciosos.

1. Empezaré con algunas breves acotaciones sobre la noción de globalización que voy a emplear aquí y sobre los distintos sentidos de la idea de imperio de la ley que pueden traerse a colación. Aceptando una conocida propuesta de definición se entenderá aquí por globalización “un proceso (o conjunto de procesos) que encarna una transformación en la organización espacial de las relaciones y transacciones sociales – evaluada en términos de su extensión, intensidad, velocidad e impacto – y que genera flujos transcontinentales e interregionales y redes de

actividad, interacción y ejercicio del poder” (Held, MacGrew, Goldblatt & Perraton, en Held & MacGrew 2001, 68).

Se trata en verdad de un proceso muy complejo de interacciones humanas que se elevan con toda facilidad sobre las fronteras estatales establecidas y determinan la existencia de toda una trama de relaciones políticas, económicas, culturales y sociales que parece flotar por encima de los ámbitos locales, regionales y nacionales para constituirse en una suerte de nueva civilización transnacional. Aunque históricamente hayan existido siempre ejemplos de relaciones de todo tipo que se elevaban sobre las fronteras de las comunidades, la extensión, intensidad, velocidad e impacto que han adquirido hoy, y que esa definición nos recuerda, han de considerarse rasgos que marcan una diferencia cualitativa respecto de aquellos procesos anteriores en la historia. Cómo establecer la naturaleza de esa diferencia cualitativa es otra cuestión; para unos estriba en la presencia masiva de actores privados, para otros en el medio de comunicación que se usa. Sea ello como fuere, lo que realmente comporta es que las interacciones de esos actores y los estados de hecho producto de ellas tienen una rápida y evidente repercusión incluso en regiones alejadas, lo que genera una fuerte interdependencia tanto entre los Estados como entre los distintos segmentos de las sociedades civiles, por remotas que sean.

No creo necesario entrar a discutir los pormenores del debate globalización/antiglobalización (remito para ello a Held & MacGrew 2002a). Asumiré sin embargo que la globalización es en gran medida un proceso irreversible. Como se ha dicho, no vamos a encontrar ninguna forma de hacer volver al geniecillo al interior de la botella. Como el clásico aprendiz de brujo, la criatura que hemos alumbrado entre todos seguirá practicando más o menos torpemente sus experimentos cualquiera que sea el resultado de estos. Me siento además tentado a decir que, en una medida grande e inquietante, lo que tenemos ante nosotros obedece y obedecerá a la lógica de una acción colectiva de inmensas proporciones, que determina un alto grado de anonimato e impersonalidad en las acciones y reacciones globales y, como consecuencia de ello, una importante tasa de impredecibilidad en los resultados. Me parece por ello que la tarea de “conducir” o “reconducir” los complejos procesos de la globalización será extraordinariamente difícil, si es que puede ser llevada a cabo.

2. Por lo que respecta al otro componente de mi título, voy a utilizar la expresión ‘imperio de la ley’ en tres acepciones o sentidos que representan a su vez tres grados o, por así decirlo, escalas de densidad del concepto. La primera acepción² la más inmediata de todas, pero quizás también la más ineludible – hace referencia a la mera existencia de normas jurídicas eficaces como pautas que organizan la violencia en la sociedad, establecen los derechos de propiedad y las formas del intercambio económico, y están razonablemente protegidas por una agencia de aplicación coactiva. Es un sentido que, de nuevo, puede extraerse con claridad del pensamiento hobbesiano cuando enumera las competencias anejas al poder soberano. En primer lugar, el poder de prescribir “...reglas mediante las cuales todo hombre pueda conocer qué bienes puede disfrutar y qué acciones puede hacer sin ser molestado por sus conciudadanos”; y, unido a él, el “derecho a la jurisdicción”... “pues sin la decisión de las controversias no hay protección de un súbdito contra las injurias de otros; las leyes relativas al Meum y al Tuum son vacías, y permanece en todo hombre, a partir del apetito natural y necesario de la propia conservación, el derecho a protegerse a sí mismo mediante su fuerza privada, lo que es la condición de la guerra y contrario al fin para el que toda república es instituida” (Hobbes 1996, 125). Por tanto, de acuerdo con este primer sentido, imperio de la ley es tanto como existencia y vigencia de leyes a las que apelar ante jueces y tribunales. Puede decirse que, en este sentido, cualquier orden jurídico vigente y eficaz – por injusto que fuere de acuerdo con otro tipo de consideraciones – podría considerarse una realización inicial de la noción de imperio del derecho.

El segundo grado o escala de densidad de esa noción pretende ir un poco más allá. De acuerdo con él, el ideal de imperio de la ley exigiría que se vieran vinculados por las leyes no sólo los particulares que interactúan en la sociedad, sino también los poderes públicos, y, en consecuencia, sus actos puedan ser también examinados en procedimientos

² No pretendo tomar aquí posición sobre el contenido de la noción de imperio de la ley, sino simplemente estipular algunos significados de la misma para confrontarlos con los problemas de la globalización. Para una aportación reciente sobre la historia y el concepto cfr. Tamanaha 2004.

judiciales que controlen su legalidad. Es una dimensión del imperio de la ley que, desde su formulación en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, se transmite a través de la teoría alemana del *Rechtsstaat* y la noción inglesa del “rule of law”. Se trata del principio de legalidad en la actuación del poder, por ejemplo, del principio de legalidad penal o fiscal, del principio general de legalidad de la Administración. Expresa la idea de que la ley y el derecho tienen supremacía sobre los actos arbitrarios del poder. Como lo expresó Dicey, significa “...la absoluta supremacía o predominio de la ley regular como opuesta a la influencia del poder arbitrario, y excluye la existencia de la arbitrariedad, de las prerrogativas, o incluso de la autoridad ampliamente discrecional por parte del gobierno.

Los ingleses son gobernados por la ley, y sólo por la ley; entre nosotros un hombre puede ser castigado por una violación de la ley, pero no puede ser castigado por nada más”(Dicey 1982, 120).

Y por último, hay un tercer sentido – el más denso quizás desde un punto de vista ético – que presupone los dos anteriores. Es el que adscribe a la noción de imperio de la ley la exigencia compleja de que el ordenamiento jurídico esté configurado en su núcleo más importante por reglas generales y abstractas que administren un tratamiento formalmente igual para todos sus destinatarios, razonablemente estables, de fácil conocimiento público, carentes de efectos retroactivos, y accionables ante los tribunales. Se trata de una acepción de ‘imperio de la ley’ que, como es sabido, es muy cercana a las exigencias éticas de la justicia formal. El autor que viene ineludiblemente aquí a colación es Lon Fuller (Fuller 1969).

3. Pues bien, tratemos de ver, aunque sea sólo en términos muy generales y en atención a la discusión, cómo se ha globalizado o se está globalizando el derecho, y si el estado actual de ese proceso de globalización puede ser considerado suficiente como para edificar a partir de ese nuevo derecho global algunos de los sentidos o grados de densidad que hemos estipulado para el concepto de imperio de la ley. Y creo que todos compartirán conmigo la convicción de que por lo que respecta al primer sentido, es decir, a la definición del *meum* y el *tuum* mediante reglas coactivas, y a

la prohibición penal de los daños a los demás, el Estado nacional es la instancia en la que está residenciado por el momento el derecho. Aquí no hay ninguna o casi ninguna globalización jurídica. Los derechos de propiedad y el derecho penal no han emprendido todavía el vuelo por encima de las fronteras para ser regulados por una norma de alcance global. Se encuentran aún regulados y reforzados en el ámbito de los Estados llamados westfalianos. Es decir, que no existe ninguna regla jurídica supranacional y global en la cual se reconozcan y protejan coactivamente los derechos de propiedad, ni existe tampoco (o, como veremos después, existe sólo con mucha precariedad) ninguna regla jurídica coactiva de naturaleza global sobre la definición y el castigo de los delitos. Tampoco hay ningún juez, o corte o tribunal global al que acudir para que lo haga. El capital financiero puede volar por encima de las fronteras, pero la titularidad jurídica de ese capital permanece al calor del derecho estatal. La polución y la lluvia ácida son transnacionales, pero las normas que las permiten o impiden limitarlas son todavía nacionales. Pues bien, creo que esta afirmación puede generalizarse a efectos de la discusión, y proponer que se acepte que, pese al extendido fenómeno de la globalización y al indudable impacto que las muchas acciones tienen más allá de las fronteras, muchos de los aspectos más cruciales de la vida y las actividades económicas de la inmensa mayoría de los individuos y corporaciones que habitan el planeta de la globalización se hallan todavía regulados por normas jurídicas domésticas. La globalización comunicativa, económica o social no ha ido acompañada de una paralela globalización jurídica. Las acciones globales se hallan insuficientemente reguladas, y, pese a que esto ha podido ser considerado en tiempos como una virtud, puede hoy detectarse en la literatura especializada una clara denuncia de esta situación, y una fuerte demanda de regulación para el proceso globalizador (Gilpin 2000, Held 2004, Stiglitz 2002).

Me propongo ahora subrayar esa asimetría entre globalización socio-económica y globalización jurídica para introducir lo que me parece la más importante fuente de incógnitas y perplejidades que genera el proceso globalizador. El desacoplamiento entre la innegable naturaleza global de muchas acciones y actividades económicas, y la predominante naturaleza estatal de las normas jurídicas en que se sustenta produce consecuencias perversas, que están en la base de mucho del malestar que ha creado la globalización. Esta gran paradoja de que las acciones globales

se sustenten en normas jurídicas domésticas, y que esas normas jurídicas sean sin embargo impotentes para regular muchas de las dimensiones y efectos que tienen esas acciones globales es lo que quiero traer en primer lugar a la reflexión. Veamos algunas de esas consecuencias.

La primera de ellas es que aquellas comunidades nacionales o estatales que no dispongan de un derecho interno lo suficientemente eficaz e idóneo, simplemente no participan en el proceso de globalización, o lo hacen solamente como meros afectados pasivos. Dado el déficit evidente de derecho global, muchas de las actividades globales de los actores del proceso de globalización necesitan dos puntos de apoyo jurídico, el derecho nacional del que nacen y el derecho nacional sobre el que se proyectan. Y si falta éste, la acción global es imposible. Las grandes corporaciones multinacionales simplemente no realizan actividades económicas en aquellos países que no han satisfecho razonablemente el programa hobbesiano. Uno de los más evidentes beneficios de la globalización económica, como es el flujo de inversión extranjera directa hacia lugares y economías que la necesitan, no tiene sencillamente lugar allí donde no puede afirmarse que exista un Estado articulado y eficaz. Las sociedades jurídicamente desarticuladas están, por eso mismo, excluidas de los beneficios potenciales del proceso de globalización.

Sin embargo, parece que hay algunos efectos de la globalización que se dan en sentido inverso, y que nos van a llevar a una sorprendente conclusión. Uno de los caracteres de ese proceso global, como he dicho ya, es el potencial impacto que una acción o estado de cosas que se produzca en cualquier lugar puede tener para el resto del planeta. Las consecuencias de la deforestación, la lluvia ácida, las enfermedades infecciosas, los tremendos problemas de las poblaciones refugiadas, las migraciones humanas no reguladas, etc. pueden tener su origen en cualesquiera países y producir un gran impacto sobre el resto. En una comunidad desarticulada jurídicamente pueden originarse hechos que las redes formales e informales del mundo global transportan hacia lugares remotos. Esta evidencia ha determinado un brusco giro en la percepción de la importancia que puede tener para todos ese déficit estatal y de articulación jurídica. Entendidas como productos de ese déficit, esas consecuencias desastrosas pueden en efecto demandar la construcción o reconstrucción de instituciones jurídicas y políticas en aquellas comunidades carentes de ellas. Por ejemplo, la suposición de que el llamado ‘terrorismo

internacional' es un producto de la debilidad institucional de algunos países en los que se origina y desde los que se puede expandir, ha determinado que algunos sectores del pensamiento neo-conservador norteamericano propongan ahora, tras el 11-S, un importante programa de "state-building" donde propusieron antes una severa dieta de adelgazamiento estatal (Fukuyama 2004). La confesión de Milton Friedman de que antes abogaba por la privatización a toda costa, pero ahora se ha dado cuenta de que el imperio de la ley es más importante (citado en Fukuyama 2004, 38) no es más que una sorprendente anécdota de ese nuevo camino. Pero de cualquier modo que se interprete el 11 de septiembre, lo cierto es que, por una suerte de astucia de la razón se ha puesto de manifiesto que algunos de los eventuales efectos negativos del proceso de globalización no pueden ser prevenidos ni combatidos sin la existencia de una articulación jurídica y política fuerte en todas las comunidades humanas. Y aquí viene la gran paradoja de que les hablaba antes. Tanto si queremos que las comunidades humanas disfruten de los potenciales beneficios de la globalización como si pretendemos que no sufran las consecuencias negativas de ésta, la solución que parece imponerse es que se doten de un orden jurídico eficaz y bien articulado, es decir, de un Estado bien implantado y riguroso. Son esos espacios de desarticulación política y jurídica aquellos donde se pueden producir los perjuicios y se pueden impedir los beneficios del proceso de globalización. En pocas palabras: en pleno momento histórico de globalización nos sale al paso la necesidad de seguir construyendo el Estado westfaliano.

4. Si en punto a derechos de propiedad y a derecho penal carecemos claramente de un derecho global, entonces podríamos presentar el panorama que tenemos ante nosotros con una imagen como esta: una variada y tupida red de actores globales (corporaciones multinacionales, organizaciones no gubernamentales, grupos y asociaciones humanas, también individuos, etc.) cuyas acciones y actividades trascienden los límites fronterizos y sobrevuelan por ello un territorio que, sin embargo, está definido predominantemente en términos de fronteras como un ingente mosaico de órdenes políticos y jurídicos yuxtapuestos. Ya sé que esto es una exageración que exige muchas matizaciones, pero permítaseme que

mire ahora a la realidad exclusivamente desde el doble plano de la pervivencia del Estado westfaliano, por debajo, y la existencia, por encima de él, de toda la trama actual de las actividades globales. Es necesario para el argumento que quiero ahora presentar.

Contemplado desde arriba, el panorama se ofrece al actor global como un variado menú jurídico-político para la acción – económica o de cualquier otra naturaleza – que quiera realizar. Es lo que se ha llamado “poligamia de lugar” o “multilocalismo”, condición de acuerdo con la cual se ofrece al actor la posibilidad de entablar relaciones diversificadas con los diferentes lugares jurídicos: “las diversas reglas en vigor en los distintos lugares pueden ser objeto de selección. Los sujetos, cambiando de lugar, pueden, a despecho de un estatuto de ciudadanía que todavía les marca, entrar en contacto con universos normativos distintos del propio” (Ferrarese 2000, 46). Entonces el mapa jurídico-político que yace bajo la visión del actor global se nos aparece como una gigantesca propuesta en la que puede elegir de acuerdo con sus preferencias e intereses. Es el derecho “a la cartè”. Ha surgido muchas veces ante nosotros en las discusiones económicas sobre la llamada ‘deslocalización’, mediante la que las grandes empresas descoyuntan espacialmente el proceso productivo ubicando cada una de sus fases bajo un ordenamiento jurídico distinto, y cambiando de ordenamiento cuando ello satisface su interés. Pero se trata, mucho más allá de eso, de una condición inherente al momento actual de la globalización. Los actores globales “están dotados de movilidad y pueden permitirse un “shopping trip” entre ordenamientos jurídicos nacionales diferentes” (Cassese 2002, 57) Desde el intachable Sr. Pérez que disfruta del turismo sexual para llevar a cabo prácticas aberrantes que serían delictivas en su propio país hasta esas empresas que se ubican en lugares donde, por ejemplo, las condiciones del trabajo humano no están protegidas por las leyes. El poderoso alcance de la globalización nos permite así elegir las normas jurídicas, una condición que, si no es nueva en la historia, es sin embargo cotidiana en los tiempos actuales. Con ello se intensifica una práctica de novedosas consecuencias: la competencia entre órdenes jurídicos para atraer al consumidor de normas, sean las grandes corporaciones multinacionales, sea el turista, sea quien sea el actor global. Los ordenamientos se disponen de forma que sean atractivos para el agente económico, resultando así que se configuran en función de la mejor satisfacción de los intereses que quieren atraer. Aquellos que

sean más capaces de presentarse con la condición de “paraísos jurídicos” para la actividad que interesa al actor global, serán los preferidos por éste. Esa competencia determina paradójicamente una convergencia de ordenamientos que puede ser el primer paso hacia una uniformidad de contenidos normativos, pero presenta la cara oscura de que está determinada por los intereses dominantes en el mercado global de ordenamientos. Aquellos ordenamientos que logren ofrecer los menores costes de transacción serán los ordenamientos elegidos.

Uno de los aspectos más inquietantes de esa nueva condición de mercado de ordenamientos que tiene la globalización como proceso es que al actor global lo que le interesa de las normas jurídicas bajo las que prefiere cobijarse es simplemente que sean eficaces y estén en vigor. No cuestiona su legitimidad. Si son convenientes para él acude a amparar su actividad bajo ellas. Desde esta perspectiva la globalización puede ser un proceso de consolidación y apoyo de regímenes políticos ilegítimos. Y desde luego, un proceso en el cual la existencia del segundo y tercer sentido de la idea de imperio de la ley no se dé en absoluto. La economía global de mercado sólo parece necesitar el primer grado de densidad del imperio de la ley. No necesita que los actos normativos de las autoridades del país al que acude estén sometidos al control de legalidad ni fiscalizados por tribunales independientes. Las dictaduras más incontroladas han podido ofrecer a los actores globales nichos de actuación atractivos.

Tampoco necesita que cumplan con las exigencias formales del concepto de ‘lo correcto’. Le preocupa quizás la estabilidad de las leyes, pero no su retroactividad, ni su generalidad, ni siquiera su condición pública. Los estudios sobre corrupción política internacional (cfr. Malem 2000) han detectado prácticas sistemáticas de compraventa de normas en vigor por parte de las grandes corporaciones multinacionales. No sólo es que juzguen legítima a toda agencia de poder que haya logrado imponer un orden jurídico eficaz, sino que juzgan también aceptable que algunas de esas agencias dispongan de los recursos de los pueblos que gobiernan, sea cual sea el origen de su legitimidad, y no cuestionan la condición de las normas jurídicas bajo las que desarrollan sus negocios si esas normas jurídicas son propicias para su actividad.

5. Hemos visto, pues, que los actores globales son capaces de elegir las normas jurídicas de acuerdo con sus preferencias. Esto vale también para el derecho penal. Convendrá ahora recordar algunos extremos relativos al derecho penal de la globalización, porque, como nos recordaba Dicey, la idea de la legalidad del castigo es uno de los ingredientes básicos del imperio de la ley. En efecto, el sometimiento del uso de la fuerza a la legalidad es el núcleo del segundo grado de densidad de la noción de imperio de la ley tal y como la he expuesto antes. Y es además algo que puede ser afirmado de las dos grandes tradiciones jurídicas: desde el § 39 de la Carta Magna hasta el artículo 7 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. Seguramente por ello tiene hoy un reconocimiento muy explícito en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: “No one shall be held guilty of any penal offence on account of any act or omission which did not constitute a penal offence, under national or international law, at the time when it was committed” (art. 11).

El imperio de la ley se condensa aquí en el principio de legalidad penal: *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*. Y se diversifica en un conjunto de exigencias sobre la naturaleza de las leyes penales: *sine lege stricta* (prohibición de la analogía en la aplicación de la ley penal), *sine lege scripta* (negación del derecho consuetudinario cambiante), *sine lege praevia* (no retroactividad), *sine lege certa* (no indeterminación de la descripción penal, del “tipo” penal). Pues bien, nuestra pregunta es ¿hay un derecho penal global? Y la respuesta no puede ser más que negativa. No es preciso sino recordar las limitaciones que tiene el alcance de la Corte Penal Internacional, que se ha considerado, sin embargo, como un gran éxito de la diplomacia. Se aplica a una muy limitada panoplia de delitos: genocidio, delitos contra la humanidad, crímenes de guerra; se basa todavía en el principio de territorialidad, pues los Estados tienen que aceptar la jurisdicción, y como es sabido, dos de los grandes protagonistas del proceso de globalización, USA y China, no han firmado ese compromiso; funciona además siguiendo el principio de complementariedad: sólo entra en funcionamiento si los tribunales nacionales no lo hacen; no tiene poder para exigir a un Estado que obedezca sus decisiones; y para concluir, puede suponerse que con la oposición de USA su

apoyo financiero será insuficiente, y por tanto su independencia quedará amenazada. No creo estar exagerando si afirmo que su labor hasta el día de hoy puede considerarse irrelevante.

El derecho penal sigue firmemente anclado en el principio de territorialidad, y el derecho global se jacta de haber superado tal principio. El derecho penal, como regulación del uso de la fuerza, está íntimamente conectado con la idea de soberanía territorial, y como derecho tiene definida su vigencia básicamente por el territorio. En el territorio del Estado se aplica la ley penal del Estado; en el territorio del Estado se rehúsa la aplicación de la ley penal extranjera. El derecho global, por su propia naturaleza, tendría que aspirar a que la descripción de las conductas delictivas, los procesos de investigación y la jurisdicción penal superaran las barreras fronterizas, pero esto no es así. Más bien ocurre lo contrario. Lo que ha aparecido con la globalización ha sido una nueva delincuencia internacional muy difícil de combatir, pues utiliza los cambios de jurisdicción territorial, las diferencias nacionales en la tipificación de delitos y los cambiantes principios del derecho de extradición (negativa a extraditar a los nacionales del propio país, etc.) para configurar una suerte de “paraísos penales” que, como los llamados “paraísos fiscales”, sirven precisamente para hurtarse al imperio de la ley. Y no sólo eso: aquellos que, como la Administración del presidente George W. Bush, pretenden desarrollar procedimientos en los que las garantías del derecho penal civilizado no existan, proceden a ‘desterritorializar’ a los detenidos (en Guantánamo u otros países, por ejemplo) para poder operar al margen del derecho estatal. Esta utilización del territorio de la ley penal denota por sí misma la pobreza del derecho global en términos de derecho penal. Igual que ella, la aparición de una nueva delincuencia transnacional se sustentan en esa asimetría evidente entre los aspectos económicos y sociales de la globalización y su contrapartida jurídica. Pero esa asimetría es, en términos jurídicos, de crucial importancia, porque introduce una duda sobre la concepción misma del derecho que parecer implicar el proceso globalizador. La idea del derecho como un sistema normativo que regula el uso de la fuerza (Bobbio 1965) parece quedar estancada en los márgenes de la territorialidad, pero el derecho transfronterizo de la globalización pretende volar sin apelación aparente a la coacción. ¿Hemos, pues, de pensar en otro derecho? Luego veremos en qué condiciones puede esto hacerse.

No quiero abandonar el tema del derecho penal de la globalización sin llamar la atención sobre algunos problemas filosóficos ulteriores. Son algunas cuestiones de principio que surgen cuando sumergimos en el medio ambiente de la globalización algunos elementos importantes de la teoría jurídica del delito. La elaboración alemana de una teoría general del delito como acción típica, antijurídica y culpable pasa por ser una de las más importantes contribuciones de la ciencia jurídica continental europea a la construcción de un derecho penal garantista y moderno. Por lo que respecta a la antijuridicidad como expresión del principio de legalidad ya hemos observado cómo el derecho global no parece tener una propuesta satisfactoria. En consecuencia, en relación con la tipicidad, es decir, con la descripción precisa y perfilada de las acciones- tipo punibles, tampoco. Veamos ahora brevemente dos problemas que pueden experimentar los otros dos miembros de la famosa ecuación doctrinal.

Si es cierto, como tanto se afirma, que una de las dimensiones que la globalización cuestiona es la dimensión espacial, entonces la idea misma del delito como “acción” que tiene lugar en el espacio puede estar rodeado de incógnitas. En virtud de las nuevas tecnologías y de las redes globales de comunicación, la noción de acción humana y la percepción del resultado de dicha acción corren el riesgo de quedar perfectamente descoyuntadas. El problema del llamado *locus commissi delicti* aparece ante nosotros con todo su vigor, pues en el espacio cancelado de la globalización no podemos saber dónde se origina la acción y dónde se producen sus resultados. El viejo problema de aquellos delitos que se inician con una acción a este lado de la frontera y terminan con un resultado en el otro lado se multiplica aquí exponencialmente. Hasta el punto de que podemos afirmar que la idea misma de acción humana se desdibuja tanto que puede correr el riesgo de no poder ser concebida como un universo de hechos sometido a los métodos probatorios comunes.

Y por lo que respecta a la categoría de la ‘culpabilidad’ los problemas no son menores. Los grandes delitos de la globalización, los delitos contra el medio ambiente o los delitos económicos, rara vez son delitos de personas físicas. Suelen ser cometidos por grandes corporaciones, es decir, por personas jurídicas. Y el tema de la responsabilidad penal de las personas jurídicas es de una extremada complejidad (Bacigalupo 1998). Hay una recomendación del Consejo de Europa de 20 de octubre de 1988 que traslucía esa dificultad:

“1. Enterprises should be able to be made liable for offences committed in the exercise of their activities, even when the offence is alien to the purposes of the enterprise. 2. The enterprise should be so liable, whether a natural person who committed the acts or omissions constituting the offence can be identified or not”

Esta recomendación, sin embargo, ha sido escasamente eficaz porque no ha podido ir más allá del ámbito de los países del Consejo. Sin embargo, además de la responsabilidad civil – que por cierto en raras ocasiones se asume – debería poder articularse en esa línea del Consejo de Europa una responsabilidad penal para los grandes actores de la globalización, porque algunos importantes bienes públicos están cotidianamente amenazados por las actividades de esos actores. El problema es que ello tiene necesariamente que poner en cuestión toda una teoría jurídica que había enlazado la culpabilidad con procesos psicológicos personales que no se dan en las personas jurídicas. La actividad de una gran corporación global puede estar tan desagregada y ser su funcionamiento tan anónimo que pueda ser afirmado que “nadie” realizó esas acciones punibles.

6. En este trabajo se mantiene un cierto escepticismo implícito sobre las posibilidades del derecho global para una suficiente realización del ideal del imperio de la ley. Creo que hay una aceptación general de que el núcleo de ese ideal descansa en una visión del derecho tal y como lo vivimos en los Estados llamados westfalianos. Es decir, en una experiencia del derecho como aparato normativo de carácter coactivo y pretensión de vinculatoriedad en un ámbito territorial, mayor o menor, pero acotado en el espacio. Esto, naturalmente, no tiene que significar que se persista en una visión meramente espacial y estatal de la realidad jurídica, como si el mapa jurídico del mundo fuera sólo como una suerte de mosaico de espacios jurídicos aislados e impenetrables. Si la realidad del derecho se nos presenta hoy como un fluido transnacional o global es porque el derecho desborda con agilidad los límites de las fronteras, y las normas jurídicas, igual que las acciones económicas o las condiciones medioambientales, producen impactos que van mucho más allá del ámbito en el que tienen vigencia. Lo que el escepticismo subyacente, sin embargo, pretende transmitir es que un ideal tan exigente como ese no ha podido todavía dar

el paso hacia esas formas de derecho transnacional o global. Allí donde adquiere dimensiones verdaderamente transnacionales lo hace sobre la base de los clásicos fundamentos del derecho internacional: las normas de conflicto y los tratados. Que las normas de conflicto se hayan revelado como insuficientes para resolver los litigios transnacionales y los tratados se hayan multiplicado exponencialmente en los últimos veinte años (se habla de la existencia de más de 50.000 tratados internacionales en vigor) es una muestra más de la complejidad e intensidad de las relaciones por encima de las fronteras, pero no afecta al núcleo de la cuestión: tanto las normas de conflicto como la Convención de Viena sobre derecho de los tratados, reenvían al derecho interno de los Estados para sostener la vinculatoriedad de las normas, y con ella la realización del imperio de la ley.

No voy sin embargo a explorar ese territorio, ni tampoco a abundar en la extensa literatura sobre organismos internacionales, como las Naciones Unidas, o regionales, como la Unión Europea, porque parece aceptarse en la literatura especializada que la globalización en su dimensión jurídica aspira a ir más allá de las coordenadas que definen el derecho internacional, es decir, se acepta y se postula que el derecho global pretende ser algo más que un derecho internacional desarrollado. Por ello prefiero observar un poco más de cerca tres ingredientes institucionales y normativos de ese nuevo tipo de derecho y reflexionar sobre lo que pueden aportar para la realización de las exigencias del imperio de la ley. Esos tres ingredientes son la conocida como *lex mercatoria*, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, por último, la naturaleza del llamado “soft law”. Para concluir realizaré una reflexión sobre la naturaleza de los diferentes tipos de normas internacionales y sus posibilidades para la realización del imperio de la ley.

7. Una parte importante de la literatura sobre globalización gusta de poner como ejemplo o modelo del tipo nuevo de derecho que trae consigo ese proceso transnacional la nueva *lex mercatoria*, una suerte de regulación de los actos de comercio internacionales que se pretende que surja más allá de los Estados y se impone sin recurrir a su coacción.

Vale la pena que analicemos ese nuevo derecho desde la óptica de la teoría jurídica.

La denominación de “lex mercatoria” que se ha impuesto en la literatura sobre globalización para referirse a este nuevo desarrollo del derecho no es caprichosa. Se remite explícitamente al fenómeno que se produjo en la Edad Media con el derecho de los comerciantes. Por encima de las normas jurídicas y las jurisdicciones locales los comerciantes medievales fueron desarrollando un derecho espontáneo, es decir, no producido deliberadamente por autoridad local alguna, un derecho basado en las convenciones y usos de comercio que tenía pretensión de aplicarse universalmente y tenía como destinatarios, no actos definidos por coordenadas territoriales, sino a los comerciantes como sujetos deslocalizados espacialmente y sometidos a una jurisdicción especial (los llamados “Consulados”) (Fernández Rozas 2003, cap. I). Pues bien, en el proceso actual de globalización uno de los ingredientes jurídicos más característicos es precisamente un derecho del comercio internacional cuyos rasgos generales son aproximadamente los mismos: presunta espontaneidad, desarrollo convencional, independencia y superación de las fronteras estatales y establecimiento de una suerte de agencia de solución de conflictos mediante el arbitraje: “El desenvolvimiento de esta nueva lex mercatoria de proyección universal, que constituye uno de los aspectos estructurales más importantes en las mutaciones que experimenta el denominado Derecho privado de la Economía, como vía de superar las insuficiencias del “método clínico” de los conflictos de leyes y los modestos resultados alcanzados por el “método preventivo” de la elaboración de un Derecho mercantil uniforme, tiene base consuetudinaria y su aplicación se apoya en el frecuente recurso al arbitraje” (Ibid. 79-80).

¿En qué consiste dicho derecho? Respecto a sus componentes más fuertes y característicos hay muchas discusiones. No se trata de la legislación mercantil internacional que proceda de los tratados, ni tampoco del producto del llamado “derecho uniforme”, sino de “un conjunto de reglas de comportamiento y cláusulas de interpretación uniformes y típicas que se generan de manera constante y reiterada en el comercio internacional y que son asumidas por los particulares en virtud de la existencia de una convicción común de su carácter vinculante”. Se ven acompañadas además por la existencia de una Cámara de Comercio Internacional (ICC: International Chamber of Commerce) con autoridad para

establecer esas reglas y procedimientos y a la que se une una Corte Internacional de Arbitraje de gran reputación (ibid. 89, 99). Las reglas que establece, y son seguidas en miles de transacciones mercantiles internacionales, son relativas a usos uniformes sobre créditos documentarios, contratos-tipo o contratos estandarizados, condiciones generales de venta, standard agreements (transporte, construcción, etc.), cláusulas-tipo (compraventa, limitación de responsabilidad, etc.). Todo parece pues dibujarse como un derecho elaborado más allá del Estado, y aunque es opinión compartida que no flota en el aire, sino que tiene algunos importantes puntos de apoyo en el derecho interno de los Estados (por ejemplo, las sociedades se constituyen y domicilian en el derecho interno, y los litigios se resuelven con frecuencia en jurisdicciones nacionales), es sin embargo un derecho muy extendido y con unas características que a primera vista parecen sorprendentes. Tratemos de ver un poco más detenidamente dentro de ellas.

Aunque se ha llegado a afirmar que la nueva *lex mercatoria* tenía como fundamento nada menos que el derecho natural (De Ly 2001, 167), lo cierto es que un examen un poco detenido de su contenido predominante explica muchas cosas. En efecto, a pesar del elevado número de transacciones que se registran con arreglo a los estándares de este nuevo tipo de derecho se ha puesto de manifiesto que las labores de arbitraje no son tan arduas, sino más bien escasas; algunos estudios empíricos llegan incluso a afirmar que los laudos que utilizan solamente ese derecho son muy pocos (Dasser 2001) y que los conflictos surgen muy raramente, y cuando surgen se solventan en jurisdicciones internas, lejos de la flexibilidad y adaptabilidad de la *lex mercatoria*. Ahora bien, tanto su origen extra-estatal como su difusión, como su escaso nivel de conflictividad pudieran tener una explicación que quiero proponer: en una gran medida se trata de instrumentos jurídicos que facilitan las transacciones comerciales internacionales mediante el establecimiento de los ingredientes formales de los contratos y su interpretación. No se refieren tanto al contenido de cada una de esas transacciones como a las formas legales en que se articulan. Y si esto es así, entonces puede decirse que todos aquellos que toman parte en las actividades del comercio internacional tienen un interés compartido en la eficacia de tales cláusulas homogéneas, pues ello facilita genéricamente el comercio. Se trataría pues de un interés común y compartido por los agentes sociales que haría surgir un tejido

institucional destinado a satisfacer ese interés. En términos económicos podría afirmarse que la información compartida y generalizada sobre las formas de los contratos y su aplicación haría posible que para todos disminuyeran los costes de transacción (North 1990), y ello configuraría un escenario de coincidencia de intereses.

Si esto es así entonces podemos representarnos a la nueva *lex mercatoria* como la solución de un problema de coordinación mediante una ‘convención’ (Lewis 1969). Su carácter convencional, consuetudinario, se explicaría precisamente por la naturaleza del problema que trata de resolver, que es un problema en el que la coincidencia de intereses entre los agentes se superpone a los aspectos conflictivos del tráfico mercantil. Las reglas establecidas por la Cámara de Comercio serían aceptadas entonces como la solución a ese problema de coordinación, y los laudos arbitrales serían más bien una declaración del derecho aceptado por todos que una solución al conflicto. También daría esto respuesta al supuesto carácter autorreforzatorio de este derecho, que puede así ignorar los mecanismos de coacción del Estado. Las pautas que resuelven problemas de coordinación se autorrefuerzan porque todos los agentes están interesados en seguir las y ninguno en quebrantarlas, pues eso sería tanto como ir contra el propio interés. Y, por último, ello proporcionaría también una explicación satisfactoria a ese componente de “exclusión” que a veces se atribuye a este tipo de derecho. Se dice, en efecto, que la *lex mercatoria* opera afirmándose a sí misma frente a quien no la sigue, y excluyéndole del comercio internacional, pero esto admite quizás una explicación en términos menos agresivos: en la medida en que algún agente ignora las pautas mediante las que se coordinan los intereses en el tráfico global, establece unas relaciones mercantiles cuyos costes de transacción le excluyen de la competencia. No se trata por tanto de una expulsión del mercado sino de una suerte de estrategia suicida de autoexclusión.

Se han dado algunas otras interpretaciones semejantes de este tipo de derecho, algunas de las cuales son muy atendibles: que se forma en virtud de la iteración de un problema del tipo del dilema del prisionero, o que se forma a partir de la protección que todos los agentes comerciales procuran a su propia reputación (Furger 2001) pero prefiero dejarlas aquí de lado y proponer la visión del mismo como solución compleja a problemas de coordinación entre agentes comerciales en el mercado global. Ello permite llegar a dos conclusiones que pueden ser de interés y

que someto a discusión. Por un lado, mediante este tipo de derecho se alcanza alguno de los objetivos de alguno de los grados de densidad del ideal del imperio de la ley, en particular se alcanza para esta esfera de la actividad económica un grado razonable de predecibilidad, lo que parece ser una condición de contexto extremadamente importante para llevar a cabo actividades de esa naturaleza. Pero su alcance es muy limitado como realización del imperio de la ley, pues desde punto y hora en que tales actividades abandonen el marco mencionado de identidad de intereses y penetren en el ámbito de los conflictos de intereses, la *lex mercatoria* ya no sirve para ordenar las conductas: muestra su condición de ley desarraigada y ley no vinculante. Si, como yo pienso, la solución de los problemas de justicia pertenece a éste último espacio, entonces la ley global de los mercaderes no sirve para hacer justicia.

8. Si ha habido una institución que haya sido puesta como ejemplo o paradigma de organismo característico de la globalización, esa ha sido la Organización Mundial del Comercio (OMC). Incluso se ha producido en torno a ella un interesante debate sobre sus posibilidades para proponerse como ejemplo de una posible “gobernanza global” o de una deseable “constitucionalización” del derecho internacional (cfr. Zapatero 2003, cap.XIII). Convendrá pues también girarle una breve visita por dentro. No voy, naturalmente, a describírsele pormenorizadamente como institución (el lector español encontrará una buena presentación en Diaz Mier 1996, y el lector inglés en Jackson 1998), sino solamente a subrayar algunos de sus aspectos característicos para dar una interpretación de la naturaleza de la fuerza vinculante de sus directivas. La OMC es una organización fruto de un gran acuerdo internacional de carácter comercial cuyo objetivo genérico es obtener el más amplio grado posible de liberalización en materias comerciales. Su origen en el GATT se centró básicamente en las tarifas aduaneras y su supresión para una cierta gama de productos comerciales. Actualmente su regulación es muy abundante e incluye normas y condiciones para productos mercantiles de todo tipo, incluida la regulación y liberalización de servicios. No sólo se ocupa de problemas de reducciones de aranceles sino también de todas aquellas medidas estatales que puedan perjudicar la liberalización económica:

cupos impuestos, licencias de importación o subvenciones de cualquier tipo. No se trata aquí, como es obvio, de indagar en toda esa masa ingente de regulación, sino de ver su estructura de funcionamiento y sus consecuencias para nuestra reflexión. Se trata de un organismo transnacional que decide mediante la técnica de la deliberación y el consenso, tratando de obtener, tras exhaustivas negociaciones, algunos acuerdos de mínimos que revisten fuerza normativa. Como se ha escrito, su foro de negociaciones permanentes y sus Rondas periódicas constituyen “un auténtico mercado de reglas” (Zapatero 2003, 538). En ellas los miembros de la Organización negocian e intercambian disciplinas comerciales para sus productos e intereses, y expresan el resultado de esas negociaciones en normas jurídicas transnacionales vinculantes para los miembros. Además, tiene vigor en la organización la cláusula llamada “de nación más favorecida”, de acuerdo con la cual aquellos miembros que establezcan bilateralmente con otro un régimen especialmente beneficioso para un determinado producto están obligados a generalizar ese régimen a todos los Estados miembros. Ello permite hablar de una razonable propiedad de “generalidad” en las normas allí emanadas.

Las normas de la OMC tienen como destinatarios directos a los Estados miembros, sus principios, reglas y decisiones se imponen al derecho interno de éstos, obligando a modificar aquellos extremos de sus ordenamientos jurídicos que los contradigan. Y, lo que es más importante, la Organización dispone de un mecanismo para resolver los conflictos: el sistema de solución de diferencias puede considerarse como un conjunto de reglas secundarias por las que se reside en un órgano neutral la solución de conflictos y desacuerdos, la interpretación de las normas de la organización y las decisiones al respecto. Dicho sistema, además, viene funcionando con razonable eficacia y alto grado de acatamiento por parte de los miembros. Utilizando la terminología de Hart, vemos aquí que se ha dado un posible paso desde el “mundo prejurídico” al mundo propiamente jurídico, pues podemos deslindar en él tanto reglas primarias como reglas secundarias. Y es, como digo, un mundo legal que se superpone al derecho estatal. La cooperación internacional ha producido aquí un verdadero derecho global, pues por encima de las fronteras unas reglas jurídicas conocidas y generales son aplicadas por una agencia independiente. Por eso la OMC ha sido propuesta alguna vez como modelo del futuro derecho global.

Para analizarlo más detenidamente hay que preguntarse por la razón o el fundamento de la capacidad vinculante de sus reglas y decisiones. Entre ella y los Estados miembros no existe ninguna agencia que imponga esas decisiones. Por encima de ella tampoco, como lo demuestran los difíciles problemas a que dan lugar los conflictos entre decisiones de la Organización y tratados internacionales de medio ambiente. ¿Dónde obtiene, pues, esa vinculatoriedad? Creo que puede responderse a esta pregunta desde la moderna teoría de los bienes públicos globales, que ha sido considerada como una herramienta útil para entender algunos de los problemas propios de esta nueva situación de las relaciones económicas transnacionales (Kaul, J., Grunberg I., Stern, M.A. 1999; y Marin Quemada, J.M., García-Verdugo, J. 2003). Si miramos a la OMC como un club que administra un bien público global es posible que aparezcan ante nosotros algunas razones que expliquen ese indudable éxito regulador que ha tenido. Los bienes públicos se caracterizan por dos rasgos: la imposibilidad de exclusión y la no rivalidad en el consumo. Imposibilidad de exclusión es tanto como decir que si el bien existe no es posible evitar que lo consuman todos y cada uno de los agentes. No rivalidad en el consumo significa que el consumo de ese bien por un agente no disminuye la cantidad de bien disponible para los demás. Los bienes públicos globales añaden a esas dos características la de que sus beneficios han de ser cuasi-universales en términos de países, gentes y generaciones (Kaul & Grunberg & Stern 1999, 10-11). El problema más grande de los bienes públicos, como es sabido, es que, demostrado que si existen pueden ser disfrutados por todos sin exclusión y que no hay competitividad alguna en su consumo, entonces ningún agente tiene motivación alguna para producirlos y son por tanto de difícil provisión privada. En todo caso, el mecanismo del mercado no tiende a la provisión de tales bienes. Y este es sin duda uno de los problemas más serios con que se topa hoy el proceso de globalización, pues si se trata de un fenómeno cuyo motor básico es el mecanismo del mercado, es entonces difícil que genere bienes públicos. Esto, sin embargo, no sucede en la OMC. ¿Por qué? La respuesta puede ser que el bien público que administra no es un bien público puro, sino un bien público impuro. Se trata de lo que técnicamente se denomina un “bien público de club”. Estos bienes tienen la característica de que la propiedad de “imposibilidad de excluir” no se da en ellos plenamente: algunos agentes económicos pueden ser excluidos parcialmente del

consumo del bien, pasando éste así a ser un bien público puro solamente para aquellos agentes que son miembros del club. Y parece ser el caso con la OMC. El bien público que administra es el mercado liberalizado de mercancías, es decir, el estado de cosas que consiste en que el mercado internacional de bienes y servicios carezca de dificultades arancelarias, u obstáculos económicos o jurídicos de tipo alguno. Y la capacidad que tiene es la de permitir o impedir el acceso a ese mercado a los ciudadanos y mercancías de los Estados. La imposibilidad de exclusión se ve así limitada, pues todo Estado que quiera formar parte del club tiene que realizar una serie de concesiones arancelarias y jurídicas que se han llamado “ticket de entrada”. Permanecer fuera de la OMC puede suponer enajenarse muchas posibilidades de realizar transacciones comerciales más allá de las fronteras, pues a las restricciones arancelarias que un Estado pretende imponer, le responden los Estados miembros con unas restricciones arancelarias equivalentes. Sólo dentro del club se beneficia uno del bien público que el club administra. Y para estar dentro del club es preciso cumplir con las normas de éste. De ahí la fuerza normativa de sus reglas. Su eficacia es indudable: ha producido la práctica desaparición de las negociaciones bilaterales en materia de comercio internacional.

Esta naturaleza privilegiada que tiene la OMC determina que sus miembros, que son Estados soberanos, no quieran salir de ella y acepten la existencia en su interior de condicionamientos claros de su soberanía. Y que acepten también la vigencia de un “entendimiento” mediante el que se crea un sistema de solución de diferencias que funciona en dos niveles, mediante una primera instancia y una apelación, y cuyos fallos son aceptados por los miembros. No es este el momento, ni yo el más competente, para llevar a cabo un análisis del sistema jurídico interno de la OMC. Sólo pretendo aquí poner de manifiesto la vía más exitosa de las que hasta ahora se conocen para poner en pie un conjunto normativo vinculante más allá del Estado nacional. Pero no puede decirse que sea un orden legal equivalente al orden estatal. El derecho de la OMC es flexible, sus normas se obtienen por consenso, y no faltan en él las tentaciones del “free rider” y los forcejeos para encontrar “cláusulas de escape”, especialmente por los países más poderosos. Ello no obstante, puede decirse que se derivan de él razonables grados de predecibilidad y de generalidad de la norma. Más difícil sería afirmar que se da en su seno un auténtico sometimiento del poder al derecho. Desde luego las diferentes instituciones de la

organización están sometidas a sus propias normas, pero no puede olvidarse que debido a algunos notorios déficits de democracia en el proceso de elaboración normativa y de toma de decisiones, los grandes poderes económicos (USA y EU principalmente) han obtenido privilegios y regímenes de excepción en perjuicio de terceros países, también miembros, que no pueden acceder en condiciones de igualdad a esos mercados internos. Aquí la norma es injusta. Pero no puede decirse que no exista esa norma.

9. Utilizando la terminología que se ha unido a los aspectos jurídicos de la globalización, podríamos decir que, tal y como se ha presentado aquí, la noción de imperio de la ley presupone siempre de algún modo un “hard law”, y la globalización parece mostrar su perfil jurídico característico a través de alguna de las variantes de lo que ha sido llamado “soft law”. Es necesario ahora por tanto pararse a reflexionar sobre las posibilidades de ese nuevo derecho ‘blando’ para transportar las exigencias del imperio de la ley. Y lo primero que salta a la vista cuando empezamos a hacerlo es que las soluciones más ‘blandas’ que propone la globalización se ofrecen precisamente para los problemas más ‘duros’ que suscita. En efecto, si contemplamos la globalización como un proceso de extremada intensificación de las relaciones transnacionales, llevado a cabo sobre todo por agentes privados cuyos intereses entran en conflicto con frecuencia, entonces nos hallamos en un escenario en que las situaciones del tipo del dilema del prisionero tienen que multiplicarse. Son, además, me parece, las situaciones que más provocan lo que se llama ya arquetípicamente el malestar o descontento con la globalización. Más allá de la autorregulación convencional de situaciones de coordinación, y más allá de las instituciones internacionales y del derecho internacional ordinario, entramos en el ámbito de los conflictos de intereses en un mundo anómico. ¿Es el “soft law” capaz de lidiar con ellos?

Aunque siempre han existido en todas las ramas del derecho internacional normas ‘blandas’, en el sentido de declaraciones exhortatorias y grandes principios, en la actualidad se han extendido enormemente. Esta realidad normativa ‘blanda’ tan difícil de aprehender ha venido siendo estudiada usualmente mediante el procedimiento de ponerla en

contraste con el tradicional derecho de los tratados concebido como ‘hard law’ (Hillgenberg 1999), pero a mi juicio es mejor tratar de entenderlo de modo autónomo y tratar de presentarlo con sus caracteres propios. Esos caracteres pueden sintetizarse así: nace con frecuencia a partir de actores no estatales, es decir, emana de agencias que no tienen autoridad legisladora nacional o internacional, suele contener términos vagos e imprecisos, está articulado de forma no-vinculante, y se basa en la adhesión voluntaria o en medios no-jurídicos de reforzamiento (Chinkin 2000, 30) Es decir, es una suerte de derecho no vinculante que surge por la participación y recursos de actores no gubernamentales en la construcción e implementación de las pautas de la llamada “gobernanza”. Es de naturaleza predominante si no únicamente, voluntaria: se ha escrito así con toda claridad que “cualquier participante es libre de abandonar en cualquier momento, adherirse o no adherirse a él, sin invocar el poder sancionatorio del Estado” (Kirton & Trebilcock 2004, 9). Quizás no sea inútil mostrar algunos ejemplos característicos: los estándares laborales de la Organización Internacional del Trabajo, los códigos de responsabilidad para las grandes corporaciones multinacionales, los acuerdos sobre desarrollo sostenible y las conclusiones de la Cumbre de Río, las pautas anticorrupción en el comercio internacional y las directivas de transparencia para las grandes empresas, los cánones de la Organización Internacional para la Standardización, las recomendaciones sobre la conservación de especies y la biodiversidad, etc. Se trata de acuerdos formalmente normativos que no son, sin embargo, vinculantes, producto a veces de comités de expertos, organizaciones no-gubernamentales o grandes corporaciones bancarias que no aspiran a la imposición forzosa y plantean por ello un problema fundamental: el del sometimiento a ellos (compliance). Se han dado en favor de su existencia muchos argumentos: es un método rápido y experimental de regular que no tiene por qué pasar por las penalidades usuales para la firma y ratificación de un tratado, evita la burocratización, es muy flexible, da entrada a la sociedad civil, evita muchas veces los procedimientos engorrosos de incorporación a los derechos nacionales, estimula la coordinación de legislaciones, invita a intentar relaciones de cooperación difíciles de obtener por las vías comunes, etc. Y hay, en efecto, que atender a la fuerza de esas razones. No son seguramente razones estrictamente jurídicas, pero tienen mucha fuerza. Muchos de los instrumentos en que se contiene el “soft law” incorporan exigencias

morales y ponen en el escenario de la deliberación pública informaciones y opciones éticas importantes. Suelen estar dotados de cierta ‘autoritas’ por su elaboración independiente y experta, de forma que inadvertidamente invierten la carga de la prueba, y aquellos Estados, organismos, agencias o corporaciones que no los adoptan se ven obligados a justificar públicamente su desacuerdo. En ese sentido, pueden ser un cauce muy interesante de orientación del debate público, y pueden constituir – en muchos casos lo hacen – una apelación al consumidor para que castigue con su conducta la inobservancia de pautas que se han considerado colectivamente como correctas.

Pero a pesar de todo, y por lo que a nuestro tema respecta, el “soft law” no puede ser vehículo idóneo para realizar el ideal del imperio de la ley porque no se presenta ante sus destinatarios en los mismos términos que el “hard law”: “El imperio de la ley exige conformidad para que el derecho sea efectivo y hace de la conformidad una cuestión de general preocupación internacional”(Shelton 2000, 9). Y las normas del “soft law” son de adhesión voluntaria y la conformidad con ellas está siempre bajo sospecha. En todo caso, esa conformidad no proviene de su propia naturaleza normativa sino de la contingente presencia de factores y causas contextuales, como la presión social o la fortaleza de la sociedad civil, y es siempre discutida y discutible (Haas 2000). No puede por tanto cumplir con las tareas que le encarga el imperio de la ley. Dejar a la voluntad de los actores que lo acepten o no lo acepten es incompatible con ese ideal.

10. Conclusión provisional: la posibilidad de pensar el imperio de la ley en el complejo proceso de globalización pende de la naturaleza de las normas jurídicas que articulen y gobiernen ese proceso. Y tanto en el derecho internacional como en el ámbito de las interacciones globales informales encontramos algunas normas que no pueden cumplir esa tarea y algunas que pugnan con dificultades por hacerlo. Para una rápida aproximación a los tipos de normas que podemos hallar en el ámbito de las relaciones internacionales voy a utilizar dos criterios, uno con más sabor material (Goertz & Diehl 1992) y uno más inclinado a lo formal (Abbot, Keohane, Moravcsik, Slaughter, Snidal 2000). De acuerdo con el primero podría establecerse una tipología de normas internacionales

utilizando tres parámetros: el grado en que la norma entra en conflicto con el interés propio; la importancia de las sanciones a que apela; y su relación con la moralidad y la deontología. De acuerdo con ello estos autores han distinguido tres tipos de normas: normas de cooperación, cuyo contenido se corresponde con el interés del destinatario y no necesitan por ello sanciones, pero tienen un pobre sabor deontológico; en segundo lugar, normas descentralizadas, que entran en conflicto con el propio interés, su poder sancionador es difuso y basado en la disposición de los actores a asumir esas sanciones, pero tienen un aspecto deontológico importante; y en tercer lugar, normas hegemónicas, que entran también, total o parcialmente, en conflicto con el interés de sus destinatarios, prevén la aplicación de sanciones por una agencia centralizada, y han de tener un cierto grado de legitimación (Goertz & Diehl 1992, 640). El segundo criterio utiliza tres parámetros diferentes: la obligación, es decir, el grado de vinculatoriedad de la norma; la precisión con la que la norma define la conducta que exige, autoriza o prohíbe; y la delegación, que significa que la norma prevé la existencia de un tercero al que se ha conferido autoridad para interpretar y aplicar las normas y para resolver disputas (Abbot, Keohane, Moravcsik, Slaughter, Snidal 2000, 401). En este caso los autores no enumeran tipos de normas, pues los tres parámetros se conciben como un continuo en uno de cuyos extremos estarían normas expresamente no vinculantes, redactadas con gran vaguedad y dejadas al albur de la diplomacia para su interpretación y aplicación, y en el otro extremo encontraríamos reglas vinculantes (*ius cogens*), muy precisas y elaboradas, y confiadas para su aplicación a una corte internacional, una organización autorizada o el propio derecho interno de los Estados. Al fenómeno de que las normas internacionales se acerquen a éste polo del continuo le llaman los autores “legalización” de la política mundial.

No es necesario decir que si estamos en el mundo de las normas puramente cooperativas, o de las normas no vinculantes, redactadas con vaguedad en un tono simplemente exhortatorio y confiadas sólo a la diplomacia y a la negociación, a las que pueda darse conformidad en función de los momentos y los contextos, el ideal de imperio de la ley estará lejos de poder ser realizado. A medida que nos vayamos acercando a cuerpos de normas “legalizados”, es decir, a esas normas llamadas por algunos autores “hegemónicas”, que se superponen a los intereses de sus destinatarios, son vinculantes y son aplicadas por agencias imparciales,

iremos acercándonos a la realización de ese ideal. Ese complejo fenómeno económico, social, tecnológico y político que llamamos globalización camina muy despacio en esa dirección. A veces, incluso para deleite de algunos autores, parece pretender ubicarse simplemente en un mundo más fáctico que normativo, un mundo más de “networks” que de normas, más de información, contacto y negociación que de gobierno y prescripción de conductas. Las normas que hemos ido encontrando en él parecen más bien inspiradas en la coordinación y cooperación entre intereses coincidentes que en el conflicto de intereses. En el panorama actual de las relaciones transnacionales sólo procesos como el de la Unión Europea parecen cumplir con los requisitos precisos para incorporar el ideal del imperio de la ley. Y sin embargo ese proceso es llamado por muchos economistas “regionalización”, y es mirado como una potencial amenaza frente a la globalización, pues no es sino la construcción de una suerte de Estado múltiple con clara base territorial y límites económicos de frontera. Sin embargo es el que se aproxima más a la legalización necesaria para realizar el imperio de la ley.

Quizás las respuestas globales a las preguntas de Olson con que iniciamos estas páginas se encuentren mucho más en el territorio de la construcción de unidades políticas y jurídicas supranacionales que en el de las redes privadas transnacionales en un mundo pretendidamente anómico. Quizás el camino nos lo enseñe mucho más Europa, con todas sus dificultades, que aquellos que fabulan un mundo jurídico flotante por encima de todo que siempre, sin embargo, tiene algún punto de apoyo oculto a la sombra de Hobbes.

Bibliografía

Abbott, K.W.; Keohane, R.O; Moravcsik, A; Slaughter, A.M.; Snidal, D. (2000) “The Concept of Legalization” *International Organization* 54, 3

Appelbaum, R.; Felstiner, W; Gessner, V. (eds.) (2001) *Rules and Networks. The Legal Culture of Global Business Transactions*. Oxford. Portland Oregon. Hart Publishing.

Bacigalupo, S. (1998) *La responsabilidad penal de las personas jurídicas*.

Barcelona. Bosch.

Bobbio, N. (1965) “Law and Force” en *The Monist*, XLIX, 1965 (Aparecido como “Diritto e Forza” en *Rivista de diritto civile*, XII, 1966, y en traducción española como “Derecho y fuerza”, en Norberto Bobbio. *Contribución a la teoría del derecho*. Edición a cargo de Alfonso Ruiz Miguel. Valencia. Fernando Torres editor. 1980).

Buchanan, James M. (1975) *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*. Chicago/London. The University of Chicago Press.

Cassese, S. (2002) “El espacio jurídico global”, en *Investidura como Doctor Honoris Causa del Excmo. Sr. D. Sabino Cassese*. Toledo. Universidad de Castilla-La Mancha.

Chinkin, Ch. (2000) “Normative Development in the International Legal System”, en Shelton 2000.

Dasser, F. (2001) “Lex Mercatoria – Critical Comments on a Tricky Topic » en Appelbaum, Felstiner, Gessner (2001)

De Ly, F. (2001) “Lex Mercatoria (New Law Merchant): Globalisation and International Self-regulation” en Appelbaum, Felstiner, Gessner (2001)

Díaz Mier, M.A. (1996) *Del GATT a la Organización Mundial de Comercio*. Madrid. Editorial Síntesis.

Dicey, Albert V. (1985) *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis. Liberty Fund (original de 1885).

Fernández Rozas, J. C. (2003) *Ius Mercatorum. Autorregulación y unificación del Derecho de los negocios transnacionales*. Madrid. Colegios Notariales de España.

Ferrarese, M.R. (2000) *Le istituzioni della globalizzazione*. Bologna. Il Mulino.

Fukuyama F. (2004) *State-Building. Governance and World Order in the Twenty-first Century* (traducción española *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona. Ediciones B)

Fuller, L. (1969) *The Morality of Law*. New Haven and London. Yale University Press. (ed. Revisada)

Furger F. (2001) "Global Markets, New Games, New Rules: The Challenge of International Private Governance", en Applebaum, Felstiner, Gessner (2001)

Gilpin, R. (2000) *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*. New Jersey. Princeton University Press.

Goertz, G., Diehl, P.F. (1992) "Toward a Theory of International Norms. Some Conceptual and Measurement Issues" *Journal of Conflict Resolution* Vol. 36, nº 4, December.

Haas, P. (2000) "Choosing to Comply: Theorizing from International Relations and Comparative Politics", en Shelton 2000.

Held, D. (2004) *Global Covenant. The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*. Cambridge. Polity Press.

Held, D. & McGrew, A. (2001) *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge. Polity Press.

Held, D. & McGrew, A (2002a) *Globalization/Anti-Globalization*. Oxford. Polity Press and Blackwell Publishers Ltd. (Hay traducción española *Globalización/Antiglobalización*. Barcelona. Paidós)

Hillgenberg, H. (1999) "A Fresh Look at Soft Law", en *European Journal of International Law*, vol. 10, nº 3.

Hobbes, T. (1996) *Leviathan*. Edited by Richard Tuck. Cambridge Texts in the History of Political Thought. Cambridge. Cambridge University Press.

Jackson, J.H. (1998) *The World Trade Organization. Constitution and Jurisprudence*. London. The Royal Institute of International Affairs, Chatham House Papers.

Kaul, J., Grunberg I., Stern, M.A. (1999) *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*. New York. Oxford. Oxford University Press.

Kirton J.J., Trebilcock, M.J. (2004) *Hard Choices, Soft Law. Voluntary Standards in Global Trade, Environment and Social Governance*. Ader-shot. Ashgate.

Lewis, D. (1969) *Convention. A Philosophical Study*. Oxford. Basil Blackwell.

Malem, J. (2000) *Globalización, comercio internacional y corrupción*. Barcelona. Gedisa.

Marin Quemada, J.M., García-Verdugo, J. (2003) *Bienes públicos globales, política económica y globalización*. Barcelona. Ariel.

North, D. C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge. Cambridge University Press.

Olson, Mancur (2000) *Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York. Basic Books.

Shelton D. (ed.) (2000) *Commitment and Compliance. The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*. Oxford. Oxford University Press.

Stiglitz, J. (2002) *Globalization and its Discontents*. London. Allen Lane.

Tamanaha, B.Z. (2004) *On The Rule of Law. History, Politics, Theory*. Cambridge. Cambridge University Press.

Zapatero, P. (2003) *Derecho del comercio global*. Madrid. Thompsoni-vitas.

Justicia global y derechos humanos: hacia una ética de las prioridades

Marisa Iglesias Vila

En los últimos años, el lenguaje de la justicia global ha empezado a ser un lugar común de forma paralela al lenguaje de la globalización. Muchos académicos, políticos y organizaciones apelan a la justicia global para reclamar una mayor implicación de las instituciones y de los ciudadanos en problemas que afectan a la humanidad en su conjunto y cuyo tratamiento requiere un esfuerzo global.

Este discurso, cuando el objeto de preocupación es la situación en la que viven algunos seres humanos, suele estar entrelazado con el discurso de los Derechos humanos. Se dice, por ejemplo, que debemos buscar mecanismos para revertir la situación de subordinación que sufren hoy millones de mujeres, que es inaceptable que en nuestro mundo tecnológico cerca de cuarenta millones de personas vivan con el VIH o que es injusto que más de mil doscientos millones de personas dispongan de menos de 1 dólar al día para sobrevivir! Se apela a derechos como la igualdad, la subsistencia o el derecho de alimentos para justificar estas reivindicaciones .

Pero es importante tener en cuenta dos características del discurso de la justicia global que tienen relevancia cuando pretendemos comprender este tipo de demandas. Por un lado, la justicia global no tiene por qué reducirse a la justicia internacional. Como veremos, las exigencias de mayor justicia a nivel mundial no se agotan en la valoración del funcionamiento de nuestras estructuras institucionales globales, esto es, en cuestiones de justicia institucional, ni se refieren meramente a la

¹ Sobre estos datos puede acudir, por ejemplo, a www.unaids.org/wad2004 y a los informes del Banco Mundial 200/2001 y 2002.

conducta de agentes colectivos como los estados². Estas demandas también valoran éticamente la conducta de los individuos en problemas que trascienden la esfera doméstica³. Por otro lado, la idea de derechos humanos que suele estar involucrada en este discurso va más allá de la clásica concepción de los derechos como expectativas legítimas de las personas que justifican deberes negativos hacia ellas (deberes universales de no dañar). Es habitual acudir a estándares de justicia global para resaltar nuestros deberes positivos de carácter general: deberes de acción que tenemos en tanto seres humanos y hacia todos los seres humanos⁴.

Si pretendemos relacionar las exigencias de justicia global con la lógica de los Derechos humanos seguramente requeriremos una concepción "positiva" de estos derechos que permita justificar deberes de acción⁵. En este sentido, las pretensiones de justicia global se acomodarían a aquellas concepciones de los derechos humanos que se concentran en cómo garantizar un umbral de capacidades mínimas para que las personas

² Es importante no confundir la justicia institucional con la cuestión de la valoración moral de la conducta de los estados. Como observa Pogge (2005), podemos contemplar los eventos de nuestro mundo social desde dos perspectivas, la perspectiva interaccional y la institucional. La primera se fija en la conducta: en las acciones de agentes individuales o colectivos y en las interacciones entre ellos. Según este autor, el análisis moral desde esta perspectiva sería el objeto de la ética. La segunda se centra en la estructura institucional de nuestro mundo social y sus efectos. El análisis moral desde esta perspectiva sería, en la línea de Rawls (1971), el objeto de la justicia. Aunque en este texto prefiero no utilizar la nomenclatura "ética" y "justicia" para hacer referencia a esta distinción (usaré estos términos como sinónimos), estas dos perspectivas de análisis deben ser separadas incluso cuando rechazamos, como es mi caso, la viabilidad de hablar de agentes colectivos en términos morales.

³ Para una discusión sobre la relación de la justicia global con la justicia internacional y la justicia institucional, véanse diversas posiciones en Pogge (2005), Sen (1999), Rawls (1999b), Kuper (2000), Murphy (1999b), Shue (1996).

⁴ Los deberes especiales, en cambio, no son los mismos para todas las personas porque dependen de sus circunstancias particulares y relación con otros individuos. Sobre la distinción entre deberes positivos y negativos, por una parte, y deberes generales y especiales, por otra parte, véanse, por ejemplo, Hart (1984), Ross (1930, 27), Lucas (1993, 53-54), Honoré (1999, 41-46), Shue (1988, 687-691), Goodin (1988); Garzón Valdés (1986), Laporta (1986; 1987, 35-36), Bayón (1986), Scheffler (2001, 36-37 y 49-53).

⁵ En sentido contrario, véase Pogge (2001, 2002, 2004).

puedan funcionar como seres autónomos⁶. También se acomodarían a aquellas concepciones que, tomando como base ya sea la dignidad de los individuos o la idea de intereses humanos básicos, insisten en la existencia de un derecho a la subsistencia o al alimento⁷. Desde ambas perspectivas, los derechos humanos ya no pueden contemplarse como meros “side constraints” o límites normativos en la persecución de fines sociales; también constituyen un tipo de fines sociales que deben perseguirse⁸. Y es precisamente esta concepción positiva de los derechos humanos, que está en el trasfondo de las demandas de justicia global, la que convierte a

⁶ Sobre la perspectiva de las capacidades como visión alternativa a la idea de bienes primarios de Rawls, véanse, especialmente, Sen (1992, caps. 1 y 3), Nussbaum (2000, cap. 1; 1997, 293-295). Como observa Nussbaum (2000, 98), interpretar los derechos humanos en términos de capacidades nos permite tener una idea más sólida de qué tipos de medidas son necesarias para estar protegiendo realmente derechos humanos y no, simplemente, reconociéndolos de forma nominal.

⁷ Véanse, por ejemplo, Shue (1996, 24-25), Jones (1999, 58-62). Sobre la dignidad humana como fundamento de deberes tanto negativos como positivos, véase Gewirth (1992, 15). Ahora bien, en mi opinión, podríamos justificar la existencia de deberes positivos universales incluso asumiendo que no se corresponden con ningún derecho individual. Sobre el debate en torno a los deberes perfectos e imperfectos, y sobre la relevancia moral de los deberes imperfectos, véase, por ejemplo, Garzón Valdés (1986, 20-22). Para una crítica muy articulada a la visión de que los deberes positivos se justifican en derechos, véase O'Neill (1986, 119-141). También Bayón (1986, 41-42) considera que los deberes positivos generales deberían contemplarse como deberes imperfectos. A mi modo de ver, como estos deberes podrían reconstruirse de ambas formas, tratar de presentarlos como deberes perfectos en el contexto de la pobreza extrema se debe, más que nada, a la utilidad que pueda tener insistir en el lenguaje familiar de los derechos humanos.

⁸ A mi modo de ver, concebir los derechos humanos como fines sociales no implica asumir que están sujetos al cálculo de utilidad. La posibilidad de combinar ambas visiones de los derechos podría hacerse indicando, como hace Nussbaum (1997, 300) en su aproximación a los derechos desde la perspectiva de las capacidades, and saying that they have an urgent claim to be promoted, whatever else we also promote. Así, los derechos humanos serían fines sociales especialmente urgentes o, mejor, fines morales que deben ser perseguidos socialmente y que sólo están normativamente limitados por otros fines del mismo tipo. En este sentido, se trataría siempre de derechos prima facie. También podríamos llegar a una conclusión muy parecida asumiendo que los derechos humanos son sólo “side constraints”, pero incluyendo como derechos humanos “side constraints” de carácter positivo. Sobre esta discusión, véase, en general, Zanichelli (2004, cap. 1).

este ideal de justicia en un ideal exigente en términos morales⁹. Por esta razón, no debe sorprender que, pese al éxito del discurso de los derechos humanos en las democracias occidentales, sigamos estando todavía a años luz de asumir algo parecido a un esquema de justicia global. Lo cierto es que ni las instituciones ni los ciudadanos de las sociedades acomodadas parecen tener una motivación adecuada para crear estructuras organizativas que garanticen la expansión de nuestro brazo moral.

Obviamente, disponemos de numerosos instrumentos internacionales de ayuda, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, pero su eficacia como mecanismos para garantizar derechos humanos sigue siendo testimonial. Esta falta de motivación puede recibir explicaciones muy diversas. Pero la primera cuestión que me plantearé en este trabajo es la de si nuestra inacción colectiva puede estar moralmente justificada.

Asumamos, como punto de partida, que si no hemos concentrado nuestras energías en consolidar un esquema de justicia global en aras a proteger los derechos humanos en su concepción positiva no es por mera inmoralidad, sino porque creemos que hay razones morales que apoyan nuestra inacción o, al menos, porque creemos que no hay razones morales sólidas que nos exijan actuar a escala global. Ello es lo único que permitiría explicar, dejando al margen motivos espurios, la permanente ambigüedad que barajan muchos gobiernos democráticos y defensores a ultranza del discurso de los derechos humanos en sus declaraciones y acciones en relación con estas demandas. Valga como uno entre muchos ejemplos la posición que ha mantenido el gobierno de Estados Unidos en torno a los acuerdos obtenidos en la cumbre mundial de Roma sobre alimentación de 1996. Junto a 185 países más, Estados Unidos firmó un compromiso en el que los estados reconocían que toda persona tiene derecho "to have access to safe and nutritious food, consistent with the right to adequate food and the fundamental right of everyone to be

⁹ Aunque no entraré en esta discusión, algunos autores han afirmado con mucho sentido que cualquier derecho tiene como correlato un cúmulo tanto de deberes positivos como negativos, con lo que la distinción entre ambos puede quedar muy diluida. Shue (1996, 51-64), por ejemplo, considera que la dicotomía entre deberes positivos y negativos es simplista, ya que lo relevante es fijarnos en todo el conjunto de deberes cuyo cumplimiento permitirá la adecuada implementación de un derecho.

free from hunger” y se comprometían a reducir a la mitad el número de personas en situación de pobreza absoluta antes de 2015. Posteriormente, la representación de Estados Unidos efectuó una declaración interpretativa del párrafo transcrito indicando que los derechos mencionados no son más que aspiraciones y que, por tanto, no generan ninguna obligación de carácter internacional¹⁰.

En efecto, ejemplos como éste, con los que convivimos continuamente, son una muestra de que nuestra moralidad cotidiana se concentra en la justicia doméstica dentro del marco de una comunidad política. La pregunta es si hay razones para requerir una ampliación de nuestro horizonte moral.

En mi opinión, una de las principales dificultades para generar un modelo viable de justicia global proviene de las propias concepciones de justicia social que manejamos habitualmente y de su modo de justificar deberes positivos. En este texto analizaré tres líneas de argumentación diferentes que pretenden dar sentido a las demandas de justicia global dentro del liberalismo ético: la responsabilidad causal, la igualdad de recursos y la prioridad por las necesidades urgentes. Primero exploraré por separado cada una de estas líneas de argumentación, analizando sus ventajas y desventajas para justificar deberes positivos con alcance global. En segundo lugar, me detendré en la cuestión de cuál sería la fundamentación ética más adecuada de un modelo de justicia global viable y con capacidad de motivación social. Utilizaré siempre como ejemplo el problema de la pobreza extrema.

1. Deberes negativos y responsabilidad causal

Una primera forma de justificar las demandas de justicia global acude al argumento de la responsabilidad causal. En la medida en que la interacción colectiva tiene efectos globales y acaba dañando a seres humanos, aquellos que intervienen y se benefician de esta interacción lesiva adquieren la responsabilidad, por una parte, de compensar los daños y, por otra parte, de realizar las acciones necesarias para que no vuelvan a producirse en el futuro. De este modo, la posibilidad moral de exigir

¹⁰ Sobre estos datos, véase Pogge (2001, 10-11).

ciertas acciones positivas de ámbito mundial podría constituir una mera derivación del deber general negativo de no dañar a otros.

Aunque muchos autores han acudido a este argumento para valorar éticamente los efectos perversos de la globalización económica, me centraré en la posición de Thomas Pogge, ya que es el filósofo que más claramente ha propuesto articular un modelo de justicia global sobre esta base.¹¹ Este autor mantiene dos tesis centrales. En primer lugar, Pogge asume que la justicia social tiene su núcleo en el postulado de no dañar a otros indebidamente. Por esta razón, descarta aquellas aproximaciones éticas a problemas globales como la pobreza absoluta que se basan en meros ideales de solidaridad y altruismo.¹² Su propuesta es que un esquema de justicia global debe tener su anclaje en la no vulneración de derechos humanos como una mínima restricción ética a la libertad que posee cada comunidad para perseguir sus propios intereses.¹³ Adoptando una perspectiva institucional, la tesis de Pogge es que las estructuras institucionales que tengan efectos globales no pueden estar organizadas de forma tal que dañen o vulneren los derechos humanos de las personas. Cuando se ha provocado un daño, tanto los individuos como las entidades colectivas (los estados) que participan en ellas adquieren una serie de deberes: el deber de no cooperar con este marco institucional injusto, el de compensar los daños y el de transformar estas instituciones para impedir daños futuros. De este modo, cuando nos preguntamos por quién tiene el deber de paliar la situación de escasez extrema que sufren hoy más de mil doscientos millones de personas, lo que nos estamos preguntando es quién debe responder por haberla generado.

La segunda tesis de Pogge, en réplica a una posición bastante

¹¹ Véanse, por ejemplo, O'Neill (1985), Young (2003), Caney (2003), Pogge (2001; 2002; 2004; 2005).

¹² En palabras de Pogge (2002, 23), "the poor do need help, of course. But they need help only because of the terrible injustices they are being subjected to. We should not, then, think of our individual donations (...) as helping the poor, but as protecting them from the effects of global rules whose injustice benefits us and is our responsibility". Véase, también, Pogge (2001, 14-15; 2002, 13, 133, 240; 2005). Una línea muy parecida, aunque adoptando una perspectiva más interaccional que institucional, es la que ha seguido Onora O'Neill. Véase, por ejemplo, O'Neill (1985).

¹³ Sobre este punto, véase Pogge (2002, 64-67, 124, 133; 2005).

extendida, es que la causa de la pobreza absoluta no se encuentra simplemente en las malas políticas locales y en la corrupción interna de los gobiernos de los países en vías de desarrollo¹⁴. La pobreza extrema es, ante todo, el producto de las políticas económicas que provienen de las sociedades acomodadas y del funcionamiento del orden institucional global que éstas han originado¹⁵. Podríamos mencionar algunos ejemplos que constatan esta responsabilidad causal. Uno es la protección de mercados. El sistema establecido por la organización mundial del comercio permite que los países ricos protejan sus mercados frente a productos más baratos que provienen de la importación (mediante tarifas elevadas o subvenciones internas). Según Pogge, sin estas restricciones los países en vías de desarrollo podrían obtener “an additional \$700 billion annually in export revenues, which is 13 times the annual amount of all official development assistance worldwide”¹⁶. Otro supuesto de responsabilidad causal está relacionado con nuestra intervención en la promoción de la corrupción interna en estos países. Por una parte, dejamos que nuestras compañías paguen sobornos para participar en sus mercados¹⁷. Por otra parte, se produce un reconocimiento internacional automático de gobiernos corruptos como legítimos representantes del estado. Además de establecer relaciones políticas, diplomáticas y económicas con ellos, este reconocimiento implica que los grupos que han alcanzado el poder podrán obtener préstamos internacionales en nombre del estado. Ello facilita que sigan explotando y abusando de su población y que la deuda interna de estos países aumente¹⁸.

La conclusión que Pogge extrae de ejemplos como los anteriores es que la justicia global requiere una revisión de nuestras políticas económicas

¹⁴ Pogge usa la expresión “explanatory nationalism” para referirse a la posición que defiende que la pobreza extrema es debida a factores locales internos a los países en los que ocurre. Sobre este punto véase Pogge (2002, 49-51, 139-145; también 2001, 18-19; 2005). Esta posición ha sido defendida, por ejemplo, en Rawls (1999a, 559-560; 999b 108-111, 117), Miller (1999b, 193-197), Sen (1981).

¹⁵ Véase Pogge (2002, 49-51, 112-116; 131-139, 199-204).

¹⁶ Pogge (2005; 2002, 15-18). Sobre la protección de mercados como factor que aumenta la pobreza global véase, también, O’Neill (1985, 273-275).

¹⁷ Véase Pogge (2001, 18-19; 2002, 200).

¹⁸ Véase Pogge (2001, 19-21; 2002, 113-115).

y del marco institucional en el que se asientan para evitar que la interacción económica dañe indebidamente a las personas¹⁹

Esta línea de razonamiento centrada en la responsabilidad causal es francamente atractiva porque es capaz de justificar deberes morales de acción incluso desde un liberalismo conservador. Una vez se ha mostrado que estamos involucrados causalmente en la realidad de la pobreza extrema, ya no podemos rechazar que tengamos deberes positivos apelando a nuestra libertad y alegando que nuestra riqueza ha sido obtenida de manera legítima. Al mismo tiempo, el argumento de la responsabilidad causal es más directo y poderoso que las habituales apelaciones a la solidaridad. La aproximación de Pogge a este problema es, sin duda, una de las contribuciones más útiles e influyentes en este ámbito de reflexión.

Ahora bien, ¿debemos reducir las demandas de justicia global a deberes especiales de acción que surgen cuando hemos mostrado que se ha producido un daño? En mi opinión, hay varias razones para poner en duda que la responsabilidad causal deba ser el único elemento o, incluso, la médula de un esquema de justicia global.

En primer lugar, cabe tener en cuenta que muchas demandas de justicia global asumen la legitimidad de exigir una ampliación de nuestras preocupaciones éticas cotidianas, bajo el presupuesto de que en la esfera doméstica las exigencias de justicia social no se reducen a la responsabilidad causal. Ahondando en esta línea, podríamos afirmar que no toda reivindicación legítima de justicia global requiere una injusticia previa. La propia idea del punto de vista moral parece exigir alguna implicación, por mínima que sea, con las necesidades y sufrimientos ajenos. Obviamente, cuál sea el alcance y la profundidad que deba tener esta implicación es algo sujeto a controversia. Pero, como observa acertadamente John Rawls, la propia imagen de una sociedad en la que nadie tuviera el más mínimo deseo de ayudar a otros “would express an indifference if not disdain for human beings that would make a sense of own worth impossible”²⁰.

¹⁹ En esta línea revisionista, Pogge (2002, 110-112 y cap. 8) propone acudir a instrumentos como el “Global Resources Dividend” (que restringe los derechos de propiedad sobre los recursos naturales) o a la conocida tasa Tobin (tasa sobre las transacciones internacionales con final redistributiva).

²⁰ Rawls (1971, 339).

Así, esta mínima consideración por los otros puede verse, incluso, como una simple exigencia de coherencia ética.

En segundo lugar, el argumento de la responsabilidad causal empieza a resultar problemático cuando adquirimos conciencia de que estamos viviendo en un mundo extremadamente complejo e interconectado, donde las cadenas causales con efectos globales son realmente difíciles de seguir e individualizar²¹ El reconocimiento de esta complejidad está provocando, incluso, que algunos autores estén empezando a poner en duda la adecuación ética de seguir pensando en la idea de agente en el sentido tradicional²² Dado que la responsabilidad causal debe ser probada en cada caso, como mínimo podríamos indicar que en muchas ocasiones no será posible mostrar que hemos tenido una contribución causal determinante a una situación de escasez radical. En esos supuestos, esta línea de razonamiento nos dirige a la conclusión de que no tenemos ningún deber moral que reconocer y, por tanto, que no hay ninguna objeción moral en dejar a las víctimas de la pobreza a su propia suerte.

Por último, asumir una lógica causal puede ser peligroso desde un punto de vista motivacional. Teniendo de nuevo en cuenta que las cadenas causales que conducen a actividades que provocan muertes son extremadamente complejas, reducir los deberes positivos al factor causal puede estimular nuestra tendencia natural a elegir aquellas descripciones de hechos que nos son más favorables, promoviendo lo que se ha denominado “irresponsabilidad organizada”. Ésta ha sido una tendencia muy familiar en el discurso internacional de las democracias occidentales, donde es habitual enfatizar la asociación entre la pobreza radical y los problemas políticos internos que padecen muchos países subdesarrollados. Ciertamente, Pogge advierte que esta tendencia está basada en una mala asociación causal que minimiza nuestra propia contribución a la persistencia de la pobreza global. Pero la posición de Pogge podría a su

21 La complejidad de nuestro mundo globalizado puede ser claramente ilustrada utilizando la metáfora de la tela de araña irregular que propone Henry Shue. En palabras de Shue (1988, 693-694) “perhaps the nearest thing to an accurate representation of the real circumstances now is one of those irregular spider webs with some very short strands and some very long strands, such that if something touches one strand it may send a shock to the farthest side of the web, while if it touches a different strand its effects may quickly fade away”. En sentido similar, véase Scheffler (2001, 38-41).

22 Véase, por ejemplo, Scheffler (2001, 38-47), Jonas (1984, 4-5, 14-17, 98-108, 123-130).

vez recibir como réplica el argumento de que su aproximación minimiza los efectos causales de los factores locales. Ante la extrema complejidad de interacciones, y sin un contexto institucional sólido y diseñado para la imparcialidad como el que podemos encontrar en las estructuras jurídicas nacionales, parece ilusorio resolver esta cuestión. De ahí que el argumento causal acabe teniendo menos fuerza motivacional de la que debería y conduzca a discusiones espurias que esconden intereses muy concretos en el resultado del juicio causal²³. De este modo, el hecho de que insistiendo en la responsabilidad causal pudiéramos estar incentivando, en vez de contrarrestar, esta peligrosa tendencia a buscar la fuente de los daños globales lejos de nosotros, es un argumento poderoso para pensar en formas alternativas de diseñar un esquema de justicia global.

2. Justicia global e igualdad de recursos

Un segundo argumento que suele ser utilizado para justificar demandas de justicia global es el de la igualdad distributiva. Si asumimos que un cierto grado de igualdad de recursos es una exigencia de justicia, quizá tendremos argumentos para reclamar acciones positivas a escala global que contrarresten situaciones extremas de desigualdad. Para justificar la mayoría de demandas al uso de justicia global no necesitaríamos más que defender un igualitarismo mínimo.

Sin embargo, cuando vamos más allá de las situaciones domésticas de desigualdad, la justificación de un mínimo igualitarismo se convierte en una cuestión muy compleja. Sigamos con el ejemplo de la pobreza extrema. Parece razonable afirmar que, dado que los más pobres son tan pobres, mejorar su situación no supondría un gran sacrificio en cuanto a libertades para las poblaciones de las sociedades ricas²⁴. El 1 por ciento de los ingresos totales sería suficiente para paliar la escasez extrema, disminuyendo de forma significativa esta situación de desigualdad radical²⁵.

²³ Baste recordar las constantes críticas que reciben, por ejemplo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional por contribuir a producir más pobreza global y la insistencia de estas instituciones en mantener que contribuyen, precisamente, a combatir la pobreza global.

²⁴ Especialmente teniendo en cuenta el hecho de la utilidad marginal decreciente. Sobre esta noción, véanse Singer (1993, 24-25), Nagel (1991, 65, 68), Fishkin (1982, 164-165), Miller (1999a, 224).

²⁵ Estos datos se pueden encontrar en www.undp.org.

El problema reside en que tendemos a estar escasamente motivados para emprender cualquier actividad redistributiva más allá de las fronteras de nuestras comunidades políticas, con lo que un esquema igualitarista de justicia global acaba siendo utópico.

Liberales igualitarios como David Miller o John Rawls han dado contenido moral a esta falta de motivación para emprender una mínima redistribución mundial. Miller considera que el marco internacional carece de las tres condiciones básicas para que se puedan aplicar estándares de justicia distributiva: a) la presencia de lazos de solidaridad que permitan superar las diferencias culturales y religiosas, b) algún grado de comprensión compartida en torno a cuándo estamos ante una demanda justa sobre recursos, y c) la confianza suficiente en que los principios distributivos motivarán a todos de manera similar.²⁶ Según Miller, estos rasgos sólo se dan en contextos de relaciones interpersonales que generan lazos que vinculan a ambas partes. Estos lazos los encontramos en una comunidad política, por ejemplo, pero no en una supuesta sociedad global. Este autor insiste en que la igualdad es un estándar de justicia comparativo, que justifica derechos y expectativas individuales a partir de comparar la situación de desventaja social de unos individuos o grupos respecto a otros.²⁷ Así, si estas relaciones interpersonales no existen, cualquier comparación entre la situación de unos y otros deja de tener sentido moral y las exigencias de una mayor igualdad carecerán de peso.²⁸ Rawls, por su parte, ha objetado aquellos intentos de aplicar su conocido “principio de diferencia” a escala mundial.²⁹ Me detendré primero

26 Miller (1999a, 18-19; también 1999b, 188-197). Walzer (1983, 314) es otro de los autores que asumen que la justicia distributiva sólo puede tener un alcance local.

27 Miller (1999a, 4-5, 19, 220-221; 1998, 171, 180) observa que los principios no comparativos, en cambio, justifican derechos y expectativas individuales sin tener en cuenta la relativa situación de otras personas y sus derechos. En opinión de Miller (1998, 171), mientras que los principios no comparativos pueden tener un alcance global, los de carácter comparativo requieren “persons who are connected together in some way, for instance by belonging to the same community”. Sobre esta distinción, véase, también, Feinberg (1974).

28 Ahora bien, Miller (1999b, 198-209) asume que hay otras bases morales para justificar un deber de auxilio hacia los más pobres: los derechos básicos y la necesidad de evitar la explotación. Para una extensa crítica de la visión restrictiva de Miller sobre la clase de asociación que hace posible la aplicación de principios de justicia distributiva, véase Caney (2003, 290-298).

29 Véase Rawls (1999a, 557-560).

en cómo entiende Rawls el principio de diferencia y luego comentaré su posición en torno a la viabilidad de su aplicación global.

Como es bien sabido, el principio de diferencia es un principio redistributivo que exige que los beneficios que obtienen los mejor situados gracias a su buena suerte natural sirvan para mejorar la situación de aquellos que están comparativamente peor dada su poca fortuna natural. Según Rawls, este principio tiene un carácter igualitarista porque pretende disminuir, compensando, algunas situaciones de desigualdad de las que las personas no son responsables. Al mismo tiempo, se trata de un principio de fair play dentro de un esquema cooperativo que se basa en las ideas de reciprocidad y beneficio mutuo. Este principio de justicia sería socialmente aceptable porque beneficia tanto a los que están peor como a los que están mejor, algo imprescindible porque el fair play social exige que las ventajas sean siempre recíprocas. Dado que nadie merece sus talentos naturales, los peor situados podrán aceptar que los más aventajados obtengan beneficios de sus azarosas capacidades naturales sólo cuando las capacidades de éstos últimos acaben actuando también en su beneficio. Por su parte, los más aventajados sólo podrán disfrutar de su bienestar dentro de un esquema de cooperación social. Por esta razón, Rawls observa que admitir un principio de diferencia parece una base equitativa desde la que los mejor situados pueden esperar la colaboración social de los que están peor³⁰

Desde la teoría de Rawls, la aplicabilidad de un principio como el de diferencia requiere dos condiciones: en primer lugar, este principio sólo adquiere sentido dentro de una estructura de cooperación social autosuficiente. De esta forma, se trata de un estándar de justicia comparativa que remite exclusivamente a deberes especiales. En segundo lugar, este principio sólo se aplica a situaciones de desigualdad que deriven del azar natural y, por tanto, cuando los peor situados no sean responsables de su situación.

Algunos autores, Charles Beitz especialmente, han tratado de mostrar que estas dos condiciones se cumplen en el contexto global³¹.

Beitz mantiene, por una parte, que la globalización económica

³⁰ Véase Rawls (1971, 100-107).

³¹ Usaré aquí Beitz (1985).

produce ámbitos de clara interdependencia y cooperación que van más allá de las fronteras de cada estado. De ahí que las fronteras nacionales estén perdiendo relevancia moral como fuente exclusiva de nuestras obligaciones sociales. La sociedad internacional, afirma este autor, también constituye el esquema cooperativo global que necesitamos para justificar estándares redistributivos³². Por otra parte, Beitz observa que la interdependencia internacional impone cargas a las poblaciones de las sociedades más pobres que no pueden evitar, generando patrones de relación que en gran medida no son elegidos por los que están peor situados. Así, nos hallamos en un contexto cooperativo en el que la compensación redistributiva está justificada porque la lotería natural produce beneficios para algunos mientras que impone cargas a otros³³.

La propuesta de Beitz ha recibido numerosas críticas. La principal se dirige a rebatir que la comunidad internacional pueda percibirse como algo parecido a un único esquema cooperativo, incluso en el caso de ser cierto que la globalización genera una fuerte interdependencia económica a nivel mundial³⁴.

Rawls también ha rechazado esta propuesta. Rawls observa que el principio de diferencia, en tanto principio liberal de justicia distributiva, no puede tener alcance global. ¿Y ello por qué? Como punto de partida cabe afirmar que Rawls no percibe la comunidad internacional como una estructura cooperativa como la que encontramos dentro de los estados-nación o las comunidades políticas, sino como un contexto de convivencia razonable entre esquemas cooperativos autónomos. Estos diferentes esquemas cooperativos ni siquiera tienen por qué ser sociedades liberales, basta con que sean sociedades bien ordenadas o sociedades jerárquicas decentes (sociedades que no son agresivas con otros pueblos

³² Beitz (1985, 297-298). De forma similar, Goodin (2003) argumenta que en el contexto de un mundo globalizado e interdependiente los principios de justicia deberían tener una escala global. Véase, también, Young (2000, 246-250).

³³ Beitz (1985, 296-301).

³⁴ Véase, por ejemplo, Barry (1982, 232-233), Miller (2003, 368-369; 1999b, 188-197). Barry (1982, 235-239) piensa que la base moral para una redistribución global debería encontrarse en la idea de un derecho igual a los recursos naturales. En la medida en que la distribución actual de los recursos naturales, y el poder para controlarlos, es arbitraria desde un punto de vista moral, las poblaciones de aquellas sociedades que no gozan del control sobre estos recursos tienen un derecho a compartir en alguna medida su disfrute.

y cuyos miembros comparten una concepción razonable de la justicia social que guía la actividad de sus instituciones internas). De este modo, ni la comunidad internacional sería un esquema cooperativo ni todas las sociedades de su “Law of Peoples” tendrían por qué aceptar regirse internamente por el principio de diferencia.³⁵

Una vez sentado que la esfera internacional no coincide con el marco cooperativo doméstico en el que actúa su principio de diferencia, Rawls ofrece otra razón para rechazar la propuesta de Beitz. A diferencia de este último, Rawls no percibe la situación de los peor situados globalmente como el mero producto de la lotería natural y la mala suerte. A su juicio, la situación de los más desfavorecidos suele ser el producto de vivir en el marco de culturas políticas corruptas, con gobiernos fallidos, más que de pertenecer a sociedades que carecen de recursos. Por esta razón, opina Rawls, si tenemos en cuenta que cada estado es responsable del destino de sus ciudadanos,³⁶ nuestros deberes de auxilio a los que están peor situados fuera de nuestras fronteras están más vinculados a la exigencia de que estos estados corruptos protejan los derechos humanos de sus ciudadanos que a cualquier principio liberal de justicia distributiva a nivel mundial.³⁷

En otros casos, apunta Rawls, tampoco será la falta de recursos, sino la forma de vida que una comunidad elige en función de su cultura política, social y religiosa, lo que le conducirá a tener una situación económica mucho peor que la de otra sociedad diferente. Si, por ejemplo, una comunidad no opta por industrializarse y prefiere una vida más pastoral y ociosa, o no incentiva la planificación familiar, su bienestar acabará siendo muy inferior al de una sociedad que haga lo contrario. Según Rawls, en este escenario, al igual que sucede cuando un individuo está

³⁵ Véase Rawls (1999a, 539, 558-560; 1999b, 36). Rawls (1999b, 112-113) incluso parece hacer depender la viabilidad del deber de asistencia de unos pueblos hacia otros, que tímidamente reconoce en su libro *The Law of Peoples*, de la presencia de algún marco cooperativo.

³⁶ En este sentido, véase, especialmente, Rawls (1999b, 38-39, 108-109, 117).

³⁷ Véase Rawls (1999a, 559-560; 1999b, 108-111). Rawls sigue aquí el importante estudio de Sen (1981) sobre las causas de la pobreza. En el mismo sentido, véase Miller (1999b, 193-197; 2003, 369). Como comentaba en el apartado anterior, esta forma de describir las causas de la pobreza extrema no es pacífica en absoluto. Pogge (2002, 49-51, 139-145; también 2001, 18-19; 2005) ha insistido mucho en que esta visión de las causas de la pobreza es claramente parcial.

en la peor situación como resultado de sus decisiones autónomas, sería injusto dirigir una exigencia de redistribución a la sociedad con mayor bienestar³⁸

Si quisiéramos defender, contra Rawls y Miller, que es posible un modelo igualitarista de justicia global podríamos seguir varias líneas de argumentación. Por una lado, podríamos seguir insistiendo, como hace Simon Caney, en que la comunidad internacional puede contemplarse como un esquema cooperativo global. Ello será así si consideramos que es la interrelación económica y la interdependencia causal más que los lazos comunitarios lo que caracteriza a una asociación política y lo que justifica deberes positivos³⁹. Es verdad que la igualdad de recursos es un estándar comparativo que requiere, por tanto, algún contexto de relación donde la comparación tenga sentido moral. La cuestión que debe determinarse es cuál es el contexto de relación que necesitamos. En efecto, no es algo obvio que la igualdad distributiva sólo pueda ser exigible donde hay lazos de solidaridad, una comprensión compartida de la justicia y confianza mutua.

³⁸ Véase Rawls (1999b, 117-118). Aunque no desarrollaré este punto, Rawls (1999b, 111 y 119-120) también sugiere que la única razón por la que podría exigirse una redistribución “provisional” de recursos en este ámbito sería para que una comunidad se transforme, al menos, en una sociedad jerárquica decente y pueda participar en el Law of Peoples. Ésta es la única finalidad del deber de asistencia entre pueblos que Rawls propone. Como observa el propio Rawls, su perspectiva contrasta con una visión cosmopolita. Una posición cosmopolita se preocuparía por mejorar la situación de las personas que están peor en términos globales. En el Law of Peoples de Rawls, en cambio, no es relevante si los peor situados en una sociedad liberal o decente están mucho peor que los peor situados en otra sociedad liberal o decente. En sus términos (1999b, 120), lo relevante es aquí “the justice and stability for the right reasons of liberal and decent societies, living as members of a Society of well-ordered Peoples”.

³⁹ Caney (2003, 290-298).

Y si fuera obvio, no sería tan claro que estas condiciones sólo pueden darse en el marco de los estados-nación como pretende Miller⁴⁰. De todas formas, esta posición exigiría transformar de manera drástica nuestra visión tradicional de los esquemas cooperativos domésticos desde la óptica de los estados-nación, algo que está fuera de mis pretensiones. Al mismo tiempo, tomar la interdependencia causal como criterio para justificar obligaciones hacia otros nos puede conducir a los problemas que comenté en torno al argumento de la responsabilidad causal. Así, quizá poner los esfuerzos en esta línea de argumentación no nos permita avanzar mucho en la articulación de un esquema igualitarista de justicia global. Otra posibilidad sería centrarnos en el argumento de Rawls de que el principio de diferencia tampoco sería aplicable a problemas globales como la pobreza extrema porque estas situaciones no suelen ser fruto del azar natural. Para Rawls, son más bien producto de la mala actuación de los gobiernos de estas poblaciones que desatienden su responsabilidad de velar por sus ciudadanos. Sobre este punto valdría la pena efectuar varios comentarios. Es claro que la presencia en sociedades subdesarrolladas de clases políticas corruptas y programas de gobierno desacertados juega un papel importante en la producción de hambrunas. Aunque la pobreza es el resultado de múltiples factores que actúan conjuntamente, es obvio que no se trata de un mero desastre natural o una simple cuestión de mala

⁴⁰ Cabe añadir que el rol moral de las fronteras como límite de la justicia distributiva ha sido siempre más bien oscuro. Una objeción fácil es que aquellos autores que tratan de justificar la moralidad de confinar la justicia social al interior de las fronteras de cada estado-nación están realizando un esfuerzo intelectual para justificar nuestro *modus vivendi*, otorgando valor normativo a una simple cuestión de hecho y de realidad política que es moralmente irrelevante. Creo firmemente que esto es así. Sin embargo, incluso aquellos autores que, como Miller, unen la idea de justicia distributiva con las condiciones de existencia de un esquema cooperativo, no pueden justificar que este esquema cooperativo tenga que coincidir necesariamente con nuestro actual marco político de delimitación de fronteras. Ninguna de las tres condiciones que Miller establece requiere necesariamente que este esquema de cooperación esté confinado dentro de las fronteras de los estados-nación o dentro de cualquier otro tipo similar de fronteras. El hecho de que nuestros lazos de solidaridad, la presencia de una comprensión compartida de la justicia y la confianza mutua se reduzcan generalmente al contexto de nuestras comunidades políticas es una contingencia que puede cambiar o que, quizá incluso, debería cambiar. También podríamos resaltar aquí que el cambio de nuestras estructuras políticas, como es el caso de la Unión Europea, puede tener el efecto de extender estas condiciones de cooperación más allá de las fronteras de nuestros estados-nación.

suerte. No obstante, podríamos argumentar que Rawls pone un énfasis excesivo en el factor político, y que ello es debido a que toma las comunidades políticas como los sujetos morales que interactúan en el contexto mundial.⁴¹

Los problemas de justicia global no se agotan en la cuestión de cómo obtener una convivencia pacífica entre pueblos o estados libres e iguales como si éstos fueran agentes morales independientes que tienen un interés legítimo en perseguir sus propios planes de vida racionales. Las demandas de justicia global también se dirigen a los individuos con independencia de su estatus particular en tanto miembros de una comunidad política. Quizá un esquema de justicia global no resulte viable, pero si lo fuera, sus demandas no se dirigirían sólo a los agentes colectivos que interactúan en el Law of peoples. Por esta razón, sería interesante explorar si un estándar como el principio de diferencia podría ser aplicable a escala global como principio distributivo que no se aplica meramente al diseño institucional, sino que se dirige directamente a los individuos y evalúa su conducta. En este sentido, como propone Liam Murphy, el principio de diferencia haría a las personas directamente responsables de la promoción de una mínima redistribución global y de mejorar sus arreglos institucionales para beneficiar a los que están en una peor situación sin haberlo provocado voluntariamente.⁴² Desde esta perspectiva, y asumiendo ahora en aras del argumento que pudiera haber algo como un esquema cooperativo global, los peor situados podrían merecer los beneficios del principio de diferencia a pesar de vivir en países con gobiernos corruptos. Haber nacido y vivir en estas sociedades es una cuestión de

41 Para una crítica detallada del carácter excesivamente "estatista" de la perspectiva de Rawls en su Law of peoples, véase Kuper (2000) y su propuesta cosmopolita de articular un esquema de justicia global en el marco de un Law of persons. Véase también otra perspectiva crítica en O'Neill (2000, 4-7, 29). Cabe también recordar, siguiendo la distinción de Pogge, que la perspectiva ética de Rawls en el ámbito global tiene un carácter interaccional que contrasta con el carácter institucional de su teoría de la justicia dentro de un estado. Además, esta perspectiva interaccional evalúa solamente la conducta de agentes colectivos (los estados). El modelo de justicia global de Pogge (2005), en cambio, tiene la pretensión de ser un esquema de justicia institucional a nivel mundial.

42 Murphy (1999b, 255-257 y 288-291). Desde este punto de vista más interaccional que institucional (pero donde lo que se evalúa es la conducta de los individuos), las instituciones serían simples instrumentos para hacer efectivos los deberes redistributivos de carácter general que los individuos compartimos. Véase, también, Cohen (2000, cap. 10).

azar y la actividad de estos gobiernos suele estar precisamente fuera del control de los grupos sociales que están peor situados. De este modo, aunque Rawls tenga razón al afirmar que en un contexto de malas instituciones lo que debemos exigir es que éstas mejoren, nuestras responsabilidades como individuos y la lógica del principio de diferencia no variarían: seguiría siendo exigible a los globalmente mejor situados que usen su buena suerte natural para beneficiar a los que están peor situados y no han provocado su situación.

Es más, podríamos poner en duda el presupuesto que Rawls parece compartir con Miller de que cada estado es responsable del destino de sus ciudadanos y que, por tanto, nuestras responsabilidades no son las mismas cuando las hambrunas son causadas por factores de política local⁴³. Primero, este presupuesto se asienta en una consideración muy controvertida como la de que un agente colectivo puede ser moralmente responsable. Segundo, esta asunción resultará en muchas ocasiones radicalmente injusta para las personas que, estando en la peor situación, tienen una fuerza política nula dentro de estas sociedades con gobiernos corruptos. Como observa correctamente Caney, “treating states as responsible agents is, thus, deeply unfair to individuals who are disadvantaged because of the state’s decisions. This is especially so in nondemocratic states but still applies in democratic states”⁴⁴. Tercero, aun cuando aceptáramos que cada estado es responsable de su situación interna, ello no diría nada acerca de qué tipo de deberes podemos tener nosotros en relación a la escasez extrema que sufren sus habitantes. Ya comenté que la responsabilidad causal no tiene por qué ser la única fuente de deberes morales (obviando de nuevo las dificultades que este argumento presenta). Pero también podríamos indicar, siguiendo la propuesta de Iris Marion Young, que en estos problemas de alcance global con múltiples formas de intervención causal lo más adecuado es hablar de responsabilidad política. Esta forma de responsabilidad, a diferencia de la clásica idea de responsabilidad por culpa, no está tan preocupada por la cuestión de a quién debemos culpar por algo, sino por la de cómo generar un contexto de deberes de acción cuando hay muchos focos, unos más distantes y otros más cercanos, de relación causal. De ahí que la peculiaridad de la

43 Sobre este punto, véase Miller (1999b, 193-197).

44 Caney (2003, 302).

responsabilidad política sea que no tiene un carácter excluyente. Young sostiene que considerar a alguien responsable en este sentido por una injusticia no implica absolver de la responsabilidad a otros.⁴⁵

Por último, incluso si admitiéramos que las poblaciones de las sociedades pobres no pueden quedar completamente desvinculadas del mal funcionamiento de sus instituciones y que, por tanto, no están liberadas de toda responsabilidad si sufren una situación de hambruna, todavía podríamos objetar el argumento rawlsiano de que los peor situados sólo merecen beneficiarse de la redistribución cuando no han provocado su situación. Como observa Scheffler, dentro de nuestras comunidades políticas aceptamos instituciones redistributivas que no responden a este patrón igualitario basado en compensar en algún grado la mera mala suerte. Éste es el caso, por ejemplo, de poseer un sistema sanitario universal.⁴⁶ La pregunta, entonces, sería por qué razón la distinción entre elecciones y circunstancias debería tener más peso cuando estamos ante problemas de escala global.

En definitiva, parece que el argumento más fuerte y, como hemos dicho, también controvertible contra un principio global de diferencia sería el que rechaza que podamos reconstruir la comunidad internacional como un esquema cooperativo.

Ahora bien, aunque un modelo igualitarista de justicia global fuera viable, las demandas de justicia global no tienen por qué tener como fin la obtención de una mayor igualdad de recursos mundial, ni quizá reclamar igualdad sea el modo más adecuado de enfrentar problemas globales como la escasez radical. Detengámonos de nuevo en la cuestión de la pobreza. La escasez radical no debería preocuparnos, meramente, porque ejemplifica una situación de desigualdad de recursos que no puede ser aceptada o justificada. Lo que es inaceptable no es que haya personas que están en una peor situación que nosotros. La pobreza extrema tiene relevancia moral porque está relacionada con la dignidad humana, con la ausencia de las condiciones de agencia más mínimas, con aquellas capacidades básicas que toda persona debe poder tener como agente moral que posee un valor intrínseco, algo que está desvinculado

⁴⁵ Young (2003, 40-41).

⁴⁶ Scheffler (2003, 18-19, 32-33).

de la relativa situación de los otros. Problemas de justicia global como la pobreza absoluta, entonces, no requieren recurrir a estándares comparativos para tener sentido moral. La pobreza es algo más básico que la desigualdad y, por ello, como observa Joshua Cohen, las dos cuestiones deben ser tratadas de forma diferente⁴⁷.

3. El principio de prioridad

Si creemos que la pobreza es algo más básico que la desigualdad, ciertamente podríamos enfrentar este problema desde la perspectiva positiva de los derechos humanos, alegando, por ejemplo, que existe un derecho a la subsistencia o a recibir alimento⁴⁸. Ahora bien, un esquema de justicia global sólido no debería limitarse a afirmar que existen ciertos derechos humanos. Parece que la inacción colectiva que comentaba al principio de este trabajo se ha visto respaldada por la tendencia a vincular la justicia social con la justicia doméstica y a considerar que los derechos humanos sólo son realmente exigibles en tanto reflejo de deberes negativos. Ello explica que las demandas de justicia global se acaben tratando, en la práctica, como meras apelaciones a la caridad. Esta tendencia hace aconsejable que no nos limitemos al discurso de los derechos humanos y que ahondemos en cuál podría ser la base ética para justificar estas demandas⁴⁹.

Trabajando en esta línea, podríamos empezar por ver si existe algún principio alternativo al de igualdad para justificar reivindicaciones de justicia global. Una alternativa la podríamos encontrar en el principio de prioridad que formula Derek Parfit⁵⁰. Los denominados por el

47 Cohen (1994, 2, 5-8). Véase, también, Sen (1992, cap. 3).

48 Sobre este punto, véanse, por ejemplo, Shue (1996, 24-25), Jones (1999, 58-62). También podríamos, simplemente, ceñirnos a exigir la implementación del artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos humanos. Este artículo reza: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)".

49 O'Neill (2000, 187-202), por ejemplo, considera que no es acertado asumir que un esquema de justicia global tiene como criterio último de adecuación el respeto a los derechos humanos. Para esta autora es todo lo contrario. Son los derechos humanos los que están justificados en última instancia en parámetros de justicia global.

50 Usaré aquí Parfit (1997). Otra articulación del principio de prioridad, aunque sobre una base innecesariamente igualitarista, puede encontrarse en Nagel (1991, 66-72; 1979, 127). Desde otra perspectiva, véase, también, Campbell (1974, 15).

Parfit “prioritaristas” defienden que hay un estándar de justicia que exige otorgar una prioridad moral a aquellos que están peor, no en el sentido comparativo, sino en tanto no tienen cubiertas las necesidades más mínimas.⁵¹ A diferencia de los igualitaristas, los prioritaristas consideran que la igualdad de recursos no tiene tanta relevancia moral como parece porque no es un fin moral en si misma. La exigencia de una mayor igualdad puede ser sólo un instrumento al servicio de mejorar la situación de aquellos que están por debajo de un mínimo razonable de bienestar. Así, para los prioritaristas, debemos ayudar a los que están peor no porque están peor que nosotros, sino en la medida en que no están lo suficientemente bien.⁵² De este modo, la diferencia entre el principio de igualdad y el de prioridad residiría en que, en algunas ocasiones, una mayor igualdad será innecesaria para alcanzar el objetivo del principio de prioridad (cuando los que están peor no estén tan mal en términos absolutos). En otras ocasiones, una mayor igualdad será insuficiente para cumplir con el principio de prioridad (cuando acercar la situación de los mejor y peor situados no baste para cubrir las necesidades mínimas de los que están peor). Por último, una mayor igualdad podría, incluso, resultar completamente ajena al principio de prioridad (cuando igualamos hacia abajo).

La ventaja del principio de prioridad reside en que, a diferencia del de igualdad, tiene por naturaleza un alcance global. Como se trata de un estándar no comparativo y su objetivo es beneficiar a los que están peor sólo porque están mal, deja de ser relevante, como indica Parfit, si estas personas están en la misma comunidad o, incluso, si somos conscientes de su existencia.⁵³

Obviamente, la dificultad que enfrenta este principio es la de determinar cuál es el mínimo de necesidades que utilizaremos como parámetro para indicar quién puede ser el destinatario de la prioridad.

⁵¹ Véase Parfit (1997, 213).

⁵² Por esta razón, el principio de diferencia de Rawls, a pesar de centrarse en la mejora de los que están peor, sigue siendo un estándar igualitarista de carácter comparativo (sujeto, además, a otras restricciones). Cabe también tener en cuenta, como observa Cohen (1994, 1), que Rawls sugiere que el grupo de los peor situados podría ser identificado como aquel grupo de personas que vive por debajo de la media del nivel de riqueza, un nivel de recursos que no tiene por qué tener nada que ver con la situación de las personas que viven, por ejemplo, en condiciones de pobreza absoluta.

⁵³ Véase Parfit (1997, 214).

Ahora bien, cuando pensamos en personas que viven por debajo del umbral de 1 dólar por día, con todas las consecuencias que ello provoca para la supervivencia, estamos ante un caso paradigmático en el contexto de la prioridad sea cual sea nuestra teoría de las necesidades. También podríamos indicar que este principio no sería seguramente satisfactorio como estándar de justicia social en el ámbito doméstico. En el marco interno de la comunidad política, donde el ideal de igualdad de recursos tiene mayor sentido moral por la presencia de una estructura cooperativa, un esquema de justicia social que se limitara a mejorar la situación de aquellos que tienen necesidades absolutas sería demasiado básico⁵⁴

Pero el principio de prioridad resulta prometedor cuando nos preguntamos por cómo justificar deberes positivos universales. La cuestión entonces es si este principio puede contribuir a la articulación del esquema de justicia global que nos interesa. La principal dificultad que enfrentan los prioritaristas es la de cómo justificar su principio de prioridad. La mayoría de estas posiciones presuponen este principio más que justificarlo u ofrecen fundamentos muy vagos. Por esta razón, si pretendemos incluir el principio de prioridad dentro de un esquema de justicia global deberemos encontrar una base ética convincente para este estándar. ¿Cómo podríamos articular esta base ética?

Aunque el principio de prioridad podría articularse desde una visión consecuencialista como la que defiende Peter Singer en torno al problema de la pobreza, también podríamos justificar este estándar desde una posición deontológica, que es la que voy a asumir en esta charla⁵⁵. Desde una ética deontológica, el principio de prioridad podría buscar su fundamento en la propia idea de imparcialidad.

Es difícil negar que el ideal de imparcialidad está en el corazón de cualquier forma de razonamiento moral. Sin embargo, podemos

⁵⁴ Por esta razón, estaría de acuerdo con Nagel (1991, 69-70) cuando afirma que el igualitarismo exige ir más allá del principio de prioridad, especialmente cuando estamos pensando en la prioridad por los que tienen necesidades absolutas. Ahora bien, ello no implica que el principio de prioridad sea inadecuado como parámetro de justicia global una vez se ha puesto en duda la viabilidad de un igualitarismo mundial. Lo único que implica, como los ejemplos domésticos que el propio Nagel utiliza muestran, es que resulta insatisfactorio como parámetro de justicia dentro de un estado cuando tenemos otros motivos para exigir una mejora hacia arriba.

⁵⁵ Singer (1985, 249; 1993, 230-231).

aproximarnos al estándar de imparcialidad desde dos perspectivas diferentes que denominaré “imparcialidad negativa” e “imparcialidad positiva”. Entendida como una exigencia negativa, la imparcialidad requiere no establecer relaciones de preferencia entre diferentes personas e intereses.

Actuar imparcialmente supone actuar sin prejuicios y, por ello, la imparcialidad negativa rechaza cualquier aproximación a las cuestiones morales que no sea general porque prioriza los intereses y necesidades de un conjunto particular de individuos o grupos. La imparcialidad en sentido negativo es el estándar en que se apoyan aquellas teorías de la justicia que siguen el esquema rawlsiano, otorgando prioridad a lo correcto sobre lo bueno⁵⁶.

Desde una perspectiva positiva, la imparcialidad requiere tener una preocupación por los intereses y necesidades de todos. El ideal de un acto imparcial es aquel que trata de satisfacer las necesidades de todas las personas en la mayor medida posible. La base de este estándar está en el reconocimiento del valor intrínseco de cada ser humano y, en este sentido, la imparcialidad no está meramente vinculada a nociones como la de generalidad o la de igualdad de recursos, sino, más bien, al valor de igualdad moral como estándar no comparativo (la idea de que todas las personas, en tanto seres humanos, merecen consideración y respeto). Así, la exigencia de imparcialidad positiva tiene sentido, no cuando nos compadecemos del sufrimiento ajeno, sino cuando comprendemos que todas las personas deben ser tratadas como fines en si mismas⁵⁷.

⁵⁶ Lo bueno, en términos generales, está vinculado a qué es lo que hace que un plan de vida sea satisfactorio. Lo correcto, en cambio, se refiere a aquellos principios que, en palabras de Rawls, “establish a final ordering among the conflicting claims that persons make upon one another and it is essential that this ordering be identifiable from everyone’s point of view, however difficult it may be in practice for everyone to accept it”. Véase Rawls (1971, 448).

⁵⁷ Cabe distinguir la exigencia de imparcialidad positiva de exigencias como la de ser caritativo con otros o de compadecerse de la situación ajena. La imparcialidad requiere realizar actos positivos de ayuda sólo como consecuencia de comprender el valor moral intrínseco de cualquier ser humano. Por esta razón, defender la imparcialidad positiva no supone asumir ni una ética del cuidado ni una ética de las virtudes. La ética del cuidado tiene en mente el ideal de un agente moral compasivo con otros que está dispuesto a sacrificarse en aras del bienestar ajeno. La ética de las virtudes tiene en mente la imagen de un agente moral que posee un carácter virtuoso, con las emociones adecuadas. La imparcialidad positiva, en contraste, sólo necesita la imagen de un agente moral que reconoce el valor intrínseco que tiene todo ser humano. Sobre este punto, véase Iglesias Vila (2005).

La concepción que Thomas Nagel mantiene de la imparcialidad podría verse como un ejemplo de esta perspectiva positiva. Siguiendo a Nagel, la imparcialidad exige que nos abstraigamos de nuestras propias circunstancias y nos pongamos en los zapatos del otro, que nos coloquemos en lugar de cada una del resto de personas y seamos capaces de contemplar el mundo social desde cada perspectiva particular.⁵⁸

El estándar de imparcialidad positiva exige adoptar el punto de vista impersonal que caracteriza al razonamiento moral. Sin embargo, es importante no confundir la impersonalidad que la imparcialidad positiva demanda con la visión agregativa de la impersonalidad que defienden los utilitaristas. Esta preocupación impersonal es fragmentaria, incluye una preocupación separada por cada persona en particular más que adoptar un punto de vista agregativo.⁵⁹ De este modo, la imparcialidad positiva, en vez de romper la máxima kantiana de que cada persona es un fin en sí misma, se apoya en esta máxima. Por esta razón, aquí sería inaceptable usar a una persona meramente para beneficiar al agregado porque entonces no estaríamos poniéndonos en su lugar particular y no respetaríamos su igualdad moral.

Obviamente, la imparcialidad positiva es mucho más exigente que su cara negativa, ya que esta última no se vulneraría si decidimos dejar a todos a su propia suerte. Los problemas que la imparcialidad positiva enfrenta están relacionados con la cuestión de qué alcance puede tener como estándar razonable que pretende tener fuerza motivacional y qué criterio podemos utilizar cuando, a pesar de querer tratar a todos como fines en mismos, no tenemos más remedio que elegir entre necesidades en conflicto.

El principio de prioridad podría presentarse como una exigencia de imparcialidad positiva. Este principio podría constituir el criterio para elegir entre necesidades en conflicto dentro de un esquema imparcial. Nagel, por ejemplo, cree que si pretendemos mostrar una igual preocupación por todos como personas separadas, la prioridad por las necesidades más urgentes es directamente exigible dado el hecho de la utilidad marginal decreciente (el hecho de que los recursos adquieren menos valor a

⁵⁸ Véase Nagel (1991, 13, 65).

⁵⁹ Nagel (1979, 127).

medida que los necesitamos menos y más valor a medida que los necesitamos más)⁶⁰.

Pero es importante tener en cuenta que el principio de prioridad sólo tendrá una justificación independiente si va más allá del hecho de la utilidad marginal decreciente. También una posición utilitarista, que no aceptaría como estándar el principio de prioridad, podría justificar que, en algunas situaciones, y dada la utilidad marginal decreciente, la utilidad agregada requiera beneficiar a los que están peor. El principio de prioridad, en cambio, debería poder justificar la preferencia moral por aquellos con necesidades más urgentes incluso cuando esto fuera socialmente más costoso que otro esquema de distribución.

Pero es importante tener en cuenta que el principio de prioridad sólo tendrá una justificación independiente si va más allá del hecho de la utilidad marginal decreciente. También una posición utilitarista, que no aceptaría como estándar el principio de prioridad, podría justificar que, en algunas situaciones, y dada la utilidad marginal decreciente, la utilidad agregada requiera beneficiar a los que están peor. El principio de prioridad, en cambio, debería poder justificar la preferencia moral por aquellos con necesidades más urgentes incluso cuando esto fuera socialmente más costoso que otro esquema de distribución⁶¹.

Como he comentado, los prioritaristas no han expresado de forma clara por qué debemos aceptar un principio como el de prioridad⁶². Quizá una forma adecuada de presentar y justificar el principio de prioridad dentro de un esquema de imparcialidad sea relacionándolo con las implicaciones de tomar en serio la exigencia de ponernos en lugar de los otros como personas separadas. Dado que la imparcialidad positiva exige que me coloque en la situación de otros, deberé contemplar sus necesidades básicas como si fueran las mías. La mayoría de nosotros aceptaría que, como exigencia de racionalidad, nos debemos a nosotros mismos una atención preferente por nuestras necesidades más urgentes sobre el resto de nuestras necesidades. Lo mismo se aplica para el resto

⁶⁰ Nagel (1991, 65).

⁶¹ Sobre este punto, véase, también, Nagel (1991, 68).

⁶² Nagel (1991, 69-71), por ejemplo, que trata de dar a este principio un enfoque no utilitarista, sólo acude de forma genérica a la idea de imparcialidad y al hecho de que no somos siempre responsables de nuestra situación de necesidad.

de personas. Y dado que todos merecen la misma consideración en tanto personas, deberíamos otorgar prioridad moral a aquellos que no tienen cubiertas las necesidades más urgentes. De este modo, si somos coherentes con lo que exige la imparcialidad positiva, tendremos una razón fuerte para abogar por el principio de prioridad.

Ahora bien, aun cuando el principio de prioridad pueda poseer una fundamentación propia, ello no implica que la preferencia por las necesidades urgentes constituya un principio absoluto y que la imparcialidad positiva se agote en el principio de prioridad. Así, aunque un modelo de justicia global pueda encontrar un anclaje en este principio, la perspectiva de los prioritaristas podría ser insuficiente para articular un esquema viable de justicia global.

Hasta ahora hemos descartado que el principio de igualdad sea adecuado para enfrentar problemas de alcance global y hemos visto que el principio de prioridad es una mejor guía ética en este ámbito. Pero todavía nos queda por determinar si la prioridad por los que están peor es la única prioridad que podríamos justificar desde un esquema imparcial de justicia global. Si no es la única, y creo que no lo es, más que un principio de prioridad lo que requerimos es articular una ética de las prioridades que nos permita acomodar de modo razonable diferentes prioridades morales.

4. Hacia una ética de las prioridades

A continuación analizaré dos argumentos que acuden a estándares de prioridad moral para limitar nuestros deberes positivos de carácter general: lo que denominaré “prioridad por la primera persona” y “prioridad por los compatriotas”. Un modelo de justicia global viable debe poder mostrar o bien que estos argumentos no justifican prioridades morales o bien que es posible acomodar estas prioridades en un esquema imparcial que justifique obligaciones hacia los que tienen las necesidades más urgentes.

Empecemos por el primer argumento. En la medida en que la moral pretende motivar la conducta, el alcance de la exigencia de imparcialidad en la valoración de qué debemos hacer *all things considered* tendrá que ser conciliado con la individualidad o separabilidad entre las personas. Parece razonable asumir que una teoría de la justicia social debería incluir

ambos ideales si pretende asumir que las personas son fines en si mismas. Pero estos ideales pueden estar en tensión⁶³.

Bernard Williams ha explicado muy bien esta tensión acudiendo al clásico ejemplo del individuo que está ante dos personas cuya vida está en peligro, siendo una de ellas su pareja. Si sólo una de estas personas puede ser rescatada, la idea de individualidad nos conduciría a justificar moralmente la decisión de salvar a la pareja. Generalmente consideramos que hay algo como los lazos más personales que son muy importantes para nosotros y que no pueden ser reconciliados con ninguna exigencia de imparcialidad. En este sentido, Williams observa que la vida debe poder tener sustancia para que algo pueda tener sentido, incluso la adhesión a un sistema imparcial; pero si tiene sustancia no puede otorgar una importancia suprema a la imparcialidad, con lo que un sistema imparcial siempre tendrá cierto grado de fragilidad⁶⁴.

Asumiendo lo anterior, podríamos afirmar que una primera restricción a cualquier requisito de imparcialidad es la necesidad de acomodar el auto-interés razonable que se manifiesta en la perspectiva de la primera persona⁶⁵. Dado que la sustancia de la vida de cada persona depende fuertemente del interés por si misma y de sus vínculos emotivos más básicos, negar relevancia moral a estos factores humanos implicaría rechazar la propia idea de que las personas, de carne y hueso, son fines en si mismas. Se nos puede exigir cierta abstracción de nuestras propias circunstancias, pero hay un límite a nuestra capacidad de abstracción que surge cuando se nos pide que neguemos nuestra propia identidad.

⁶³ Williams (1981, 16-18). Fishkin (1982, 170) también destaca esta tensión entre la imparcialidad y la individualidad cuando evaluamos las interacciones sociales desde una escala general. En sentido similar, Scheffler apunta que nuestro mundo político moderno está viviendo una presión tanto hacia un mayor universalismo como hacia un mayor particularismo. En palabras de Scheffler (2001, 46), "the universalistic pressure, the pressure toward greater social and political integration, (...) suggests a diminished justificatory role for nations and communal ties, and a reduced reliance on the distinction between acts and omissions in favour of a more inclusive concern for the enhancement of human well-being (...). At the same time, the pressure toward universalism has met with enormous resistance, and recent years have witnessed an often ferocious resurgence of particularistic loyalties". Véase, también, Calsamiglia (2000, 53-55).

⁶⁴ Williams (1981, 16-18).

⁶⁵ Véase, en este sentido, Rawls (1971, 439). Sobre el conflicto entre la moralidad y el auto-interés, véase, también, Joseph Raz (2000, cap. 13).

Podríamos afirmar que estos vínculos no generan meramente permisiones morales; crean, más bien, un tipo de deberes positivos que pueden limitar, en caso de incompatibilidad, el principio de prioridad por las necesidades más urgentes. En mi opinión, el interés legítimo por nuestro propio futuro y lazos personales como los que tenemos con nuestros allegados generan lo que podríamos denominar un “deber especial de prioridad”. Este tipo de deberes surgen de nuestra relación con otros individuos y requieren otorgar preferencia a las necesidades de unas personas sobre las de otras. Podemos justificar un deber de prioridad hacia los allegados porque la relación emocional con ellos da sustancia a la vida de los seres humanos.⁶⁶ Por esta razón, tendemos a asumir que hay algo incorrecto en la conducta de una persona que entrega el único alimento del que dispone a un extraño cuando su pareja (o un amigo íntimo) necesita este alimento con la misma urgencia. Muchos de nosotros describiríamos esta conducta como un comportamiento que, siendo imparcial, es moralmente erróneo. Volviendo al ejemplo de Williams, también consideraríamos poco comprensible la decisión de la persona que, en igualdad de condiciones, decide salvar al extraño en vez de a su pareja. Como observa acertadamente Henry Shue, no sólo no criticamos a aquellos que muestran una prioridad por sus allegados, sino que tenemos fuertes sospechas morales respecto a alguien que no lo hace.⁶⁷

⁶⁶ Este deber no deriva directamente del hecho contingente de que nosotros, generalmente, otorgamos relevancia a nuestros lazos personales. Podríamos afirmar que nuestra imagen normativa de una persona moral incluye esta clase de vínculos básicos. Aunque esta concepción fluye de nuestras prácticas e interacciones, constituye una abstracción general de éstas. Obviamente, podemos encontrar personas reales que ni siquiera tienen lazos afectivos con otros, pero esto no afecta a la concepción normativa de la persona moral. Además, de acuerdo con esta imagen normativa, tenderemos a ver estas personas que carecen de lazos afectivos como personas alienadas. Es claro que esta reflexión no aspira a responder a la cuestión de cuál es el fundamento racional de estos deberes especiales básicos. No exploraré aquí esta compleja cuestión filosófica. Sobre los argumentos que podemos ofrecer para dotar a los deberes especiales de un fundamento racional en contra de la posición neutralista que los rechazaría (especialmente el argumento de la deseabilidad junto con la responsabilidad), véanse, entre otros, Pettit y Goodin (1986, 664-673).

⁶⁷ Shue (1988, 692). Cabe advertir que este deber de prioridad funciona cuando una persona actúa en cuanto tal y, por tanto, no hay otras variables que tener en cuenta. La situación es diferente cuando alguien desempeña un determinado rol institucional y ejerce una función pública que exige la actuación imparcial en un determinado ámbito.

La individualidad, en consecuencia, resulta una restricción razonable a la exigencia de imparcialidad. Es ciertamente difícil determinar qué clase de vínculos emocionales deben contar y cuáles son tan básicos que justifican un deber de prioridad. Pero la propia viabilidad de un ideal de imparcialidad, que pretenda tener alguna fuerza motivacional, debe poder acomodar en su esquema un conjunto mínimo de actitudes morales que surgen de adoptar un punto de vista humano.

Al mismo tiempo, cuando nos preocupamos por cuestiones como la pobreza absoluta no deberíamos exagerar la tensión entre la prioridad por la primera persona y la prioridad por los que están peor. Podemos encontrar o imaginar casos trágicos en los que ayudar a los extraños implique desatender de forma drástica nuestras propias necesidades o las de aquellos que tenemos cerca. Ahora bien, dado que muchos de nosotros vivimos prácticamente aislados de la escasez extrema, y dado que nuestras diferencias de recursos son tan enormes, la posibilidad de vivir una situación de este tipo y enfrentar opciones trágicas resulta más bien anecdótica. Por ello, utilizar la individualidad para limitar nuestros deberes positivos carece de un claro apoyo moral. Hay un límite a la justificación del auto-interés cuando el sacrificio que requiere ayudar a los extraños no resulta significativo y cuando los destinatarios de esta ayuda tienen necesidades tan básicas y urgentes. Así, a pesar de su relevancia moral, la prioridad por la primera persona no supone un desafío real para la aplicabilidad del principio de prioridad por las necesidades urgentes si nos concentramos en los problemas típicos que preocupan a un esquema de justicia global.

Pero la individualidad no es el único argumento que se usa para limitar nuestros deberes positivos de carácter general. Un segundo argumento se basa en la idea de que está éticamente justificado concentrar nuestra preocupación moral en nuestros conciudadanos, en vez de tener una preocupación moral general por todos los seres humanos. Por esta razón, es habitual creer que, en tanto ciudadanos de una país, adquirimos un conjunto de deberes especiales hacia nuestros conciudadanos que debilitan cualquier deber general que pudiéramos reconocer⁶⁸

⁶⁸ En este texto no distinguiré entre las nociones de deber y obligación. Para una distinción entre estas dos nociones en función de que la exigencia tenga o no su origen en un acto voluntario, véase, por ejemplo, Rawls (1971, 113).

Ciertamente, tenemos deberes especiales en tanto ciudadanos de un estado. El hecho de que las personas pertenezcan a una país crea un contexto de deberes que se aplican a aquellos que están envueltos en un esquema cooperativo como es una comunidad política y se benefician de éste en términos generales. A primera vista, podríamos mencionar, como posibles fuentes de estos deberes, nociones como la reciprocidad actual o potencial, el beneficio mutuo o, incluso, la idea general de un contrato social. Sin embargo, aquellos teóricos que han hecho énfasis en la tensión entre las obligaciones comunitarias y los deberes generales no están pensando en una comunidad política como un mero esquema cooperativo autosuficiente.

Utilizaré como ejemplo la posición de Samuel Scheffler⁶⁹. Este autor considera que los deberes que surgen de la pertenencia a una comunidad política pueden verse como las “obligaciones asociativas” que Dworkin conecta con la conocida idea de la comunidad fraternal. Para Dworkin, las obligaciones asociativas que surgen en este tipo de comunidad tienen los siguientes rasgos: a) son percibidas como obligaciones especiales que se dirigen sólo a los miembros del grupo, b) son obligaciones personales que van de miembro a miembro y no sólo se dirigen al grupo como un todo, c) derivan de una responsabilidad más general de preocupación por el bienestar del resto de miembros del grupo, y d) muestran una consideración igual por el bienestar de todos los miembros.⁷⁰

Teniendo como base la idea de Dworkin, Scheffler considera que las obligaciones comunitarias son deberes asociativos que derivan de nuestra relación con otras personas y requieren otorgar prioridad a las necesidades de nuestros asociados sobre las de los no asociados⁷¹. Desde esta perspectiva, entonces, podríamos afirmar que los deberes asociativos generan lo que antes he denominado “deberes especiales de prioridad”. Scheffler asume que nuestra relación con los allegados, amigos, vecinos, colegas y compatriotas genera este tipo de deberes. En este sentido, todos los contextos de nuestra interrelación con otras personas invitarían a que otorgáramos prioridad a los asociados sobre los extraños y, dado que

⁶⁹ Scheffler (2001).

⁷⁰ Dworkin (1986, 199-200).

⁷¹ Véase Scheffler (2001, 56-57, 94-96).

efectivamente tenemos este tipo de relaciones, estos deberes constituyen una restricción al reconocimiento de deberes generales.

Los deberes asociativos, como algo distinguible del resto de deberes especiales que he comentado, necesitan una fuente moral distintiva. Como he indicado, parece que la fuente de este deber no se coloca, meramente, en los beneficios que obtenemos de la interacción social, sino en el valor intrínseco de las relaciones que poseemos. En opinión de Scheffler, su valor reside en la relevancia que poseen nuestros lazos emocionales con otros para nuestra propia identidad personal en tanto seres sociales. Esta relevancia constituye una fuente de razones distintivas para la acción que no es reducible a otras fuentes de deberes especiales⁷².

Esta tesis concuerda con la posición de Dworkin cuando observa, refiriéndose a las obligaciones asociativas, que, aun cuando estas obligaciones no requieran conceptualmente que los miembros del grupo se amen los unos a los otros, estas obligaciones no sobrevivirían dentro de un grupo a menos que sus miembros tuvieran algún lazo emocional entre ellos⁷³.

La vinculación que estos autores trazan entre deberes asociativos y lazos emocionales puede ser claramente ilustrada acudiendo a la conocida metáfora de los círculos concéntricos. Siguiendo a Henry Shue, nuestra relación con otras personas puede contemplarse como círculos concéntricos de lazos emocionales, siendo nosotros el centro de estos círculos. El círculo más cercano es el de nuestros allegados; tenemos después el círculo de nuestros colegas y vecinos, el círculo de nuestros compatriotas, y así podemos continuar estableciendo sucesivos círculos hasta llegar a la humanidad en su conjunto. Siguiendo esta metáfora, nuestros deberes morales hacia otros son más fuertes en los círculos más centrales de nuestra relación con otros, y van disminuyendo a medida que nos acercamos a la periferia.⁷⁴

Si esta metáfora fuera una ilustración correcta del funciona-

72 Scheffler (2001, 103). Un análisis crítico de otros argumentos que podrían esgrimirse para defender que las obligaciones comunitarias constituyen deberes especiales que limitan la exigencia moral de imparcialidad puede encontrarse en Caney (1996, 119-134).

73 Véase Dworkin (1986, 201); también Miller (1999b, 200).

74 Shue (1988, 691). Sobre la metáfora de los círculos concéntricos, véanse, también, Nussbaum (1999, 19), De Lucas (1993, 105).

miento de nuestros deberes morales hacia otros, podríamos tener razones muy sólidas para rechazar que, de hecho, haya algo como un deber moral de atender a aquellos extraños que tienen necesidades urgentes, ya que están ubicados en un círculo muy lejano. Sin embargo, la metáfora de los círculos concéntricos solo adquiere poder explicativo en la medida en que tengamos diferentes círculos definidos por lazos afectivos de carácter similar que sólo se distinguen por la diferente fuerza que tienen para nosotros. Si estos vínculos de relación con otros fueran diferentes en cada círculo, la metáfora devendría infecunda porque, entonces, careceríamos de un criterio homogéneo para comparar los posibles deberes especiales que surgen de cada círculo. A mi modo de ver, esto es precisamente lo que sucede con esta metáfora: no es cierto que podamos comparar los lazos afectivos que tenemos con nuestros allegados con la clase de vínculos que conforman el círculo de los compatriotas.

He indicado anteriormente que los deberes asociativos hacia nuestros conciudadanos son contemplados como deberes de prioridad que restringen los deberes generales. Curiosamente, cuando Scheffler y muchos otros se refieren a los deberes asociativos que se aplican a una comunidad política usan siempre ejemplos relativos a nuestros allegados y amigos para mostrar que estos deberes están vinculados a lazos afectivos básicos para la identidad personal que justifican una prioridad incompatible con la prioridad por los que están peor.⁷⁵ Como observé antes, parece claro que nuestro círculo íntimo crea ciertos deberes de prioridad. Ahora bien, ¿podemos y debemos expandir este razonamiento al círculo de los compatriotas? En mi opinión, no podemos o, al menos, no debemos. Prestemos atención a la imagen del círculo de compatriotas cuando lo concebimos como un continuo con el círculo íntimo (con lazos

⁷⁵ Véase Scheffler (2001, 49-59). Exactamente lo mismo hace Miller (1999b, 200) cuando justifica nuestros deberes comunitarios apelando a la relevancia de los lazos interpersonales. También es lo que hace Sandel cuando critica la concepción rawlsiana del yo. Sandel (1982, 179) utiliza la idea de la amistad para ejemplificar cómo son nuestros lazos sociales, incluyendo en estos lazos los vínculos que tenemos hacia los miembros de nuestra comunidad. En este sentido, concluye, “allegiances such as these are more than values I happen to have or aims I espouse at any given time. They go beyond the obligations I voluntarily incur and the ‘natural duties’ I owe to human beings as such. They allow that to some I owe more than justice requires or even permits, not by reason of agreements I have made but instead in virtue of those more or less enduring attachments and commitments which taken together partly define the person I am”.

emocionales menos fuertes, pero lazos emocionales al fin y al cabo). Desde esta imagen, una comunidad política podría ser representada bajo la idea del clan. Un clan es un grupo de personas vinculadas emocionalmente, un grupo cuyos miembros tienen un interés fuerte y circunscrito en el bienestar del resto y están dispuestos a sacrificarse en aras de los otros. Obviamente, podemos imaginar una comunidad política poseyendo la estructura social de un clan. Pero muchas comunidades políticas no encajan en este perfil. Como cuestión de hecho, entonces, no podemos reducir las estructuras políticas a la imagen del clan porque éstas pueden funcionar sin esta clase de lazos emocionales. De ahí que Dworkin, por ejemplo, al vincular los deberes asociativos a la presencia de lazos afectivos, tenga dificultades para clarificar qué clase de vínculos son los que dan lugar a las obligaciones asociativas que surgen en su comunidad fraternal. Este autor observa que las comunidades asociativas en general pueden ser mucho más grandes y anónimas que aquellas que necesitaríamos para poder exigir que sus miembros se conocieran y tuvieran lazos afectivos entre ellos. Pero, dado que Dworkin vincula los deberes asociativos, no con las comunidades asociativas en general, sino con la comunidad fraternal, la cuestión que este autor no responde es qué clase de lazos necesitamos para tener una comunidad “fraternal” o, en otros términos, qué es lo que justificaría esta preocupación fuerte, circunscrita, personal e igualitaria que caracteriza su concepción de las obligaciones asociativas⁷⁶

Por otro lado, y desde una perspectiva liberal, nuestra visión normativa de una comunidad política no se ajusta a la imagen del clan. Los estados son estructuras de cooperación mutua y, para sostener estas estructuras, ciertamente necesitamos compromisos sociales, algunos intereses comunes y vínculos de solidaridad distributiva. Ello no implica que un estado funcione como una mera asociación privada con ánimo de lucro ni que los estados tengan sólo un valor instrumental. En la línea de Rawls, una comunidad política podría pensarse como una forma de unión social donde consideramos que nuestra interacción colectiva tiene un valor no instrumental. Ello es así porque responde a nuestra finalidad compartida de cooperar de manera justa en un contexto donde

76 Véase Dworkin (1986, 195-202).

necesitamos la colaboración de otros para alcanzar ciertos fines⁷⁷. Como dije anteriormente, aquellos que asumen que la justicia redistributiva no puede ser expandida globalmente tienen en mente esta concepción de qué es una comunidad política. También es verdad que, en la medida en que somos seres sociales, nuestra pertenencia a una comunidad forma parte de nuestra identidad personal; no podemos entendernos a nosotros mismos sin la historia y contexto de compartimos con otros⁷⁸.

Pero ello no implica que debemos tener lazos afectivos con nuestros compatriotas ni que les debemos a ellos, por ser quienes son, prioridad respecto a los extraños.

Una visión más comprometida de una comunidad política no conecta los deberes hacia nuestros compatriotas con la necesidad de cooperación social o con una simple cuestión identitaria, sino con el valor intrínseco de nuestra relación emocional con los conciudadanos. Sólo entonces tiene sentido afirmar que estamos ante deberes especiales distintivos como los que tenemos con nuestros allegados. Antes mencioné que solemos considerar moralmente errónea la conducta de alguien que decide entregar su comida a un extraño cuando su pareja necesita esta comida con la misma urgencia. ¿Pensaríamos lo mismo en el caso de una ciudadana española que decide entregar el alimento del que dispone a un extranjero desconocido en vez de entregárselo a un también desconocido habitante de su comunidad autónoma que lo necesita con la misma urgencia?

La visión de la comunidad política como clan defendería que, ciertamente, la actuación de esta persona es errónea. A mi entender, por el contrario, no hay nada moralmente erróneo en el comportamiento de la ciudadana española que decide ayudar al extranjero desconocido. Ello es así porque, a diferencia del caso de la pareja, esta persona no tiene el deber moral de otorgar prioridad a las necesidades de su compatriota sobre las del extranjero. Como ciudadana española, esta persona indudablemente tiene obligaciones hacia su comunidad política y debe contribuir al esquema cooperativo de redistribución que su comunidad crea. Pero ello

⁷⁷ Véase Rawls (1971, 520-529).

⁷⁸ Sobre este punto, véanse, entre otros, Taylor (1991, 31-41, 45-53), Kymlicka (1995, 82-94), Scheffler (2001, 106-107), Torbisco (2000, 392-426). Véanse, también, en una línea más extrema, el determinismo social de Sandel (1982, 178-183) y MacIntyre (1985, 220).

no implica que tenga un deber especial distintivo hacia su compatriota sólo, y precisamente, por ser quien es. En el caso de los allegados, en cambio, nuestros lazos afectivos personales justifican una prioridad hacia ellos sólo por ser quienes son.

Por esta razón, en mi opinión, las únicas obligaciones que pueden ser asociativas en el sentido de Scheffler son estas últimas.⁷⁹ Así, o bien los deberes asociativos que Scheffler vincula a la comunidad política pueden ser incluidos en una concepción más amplia de los deberes asociativos, o bien pueden ser reducidos al resto de deberes especiales, i.e. los que derivan de un contrato o promesa, deberes reparativos, deberes de gratitud y reciprocidad o deberes que acompañan a roles sociales.⁸⁰ En suma, si asumimos esta perspectiva, no habría algo como un principio de prioridad por los compatriotas y, por tanto, no habría una tensión inherente entre los deberes especiales que tenemos en tanto miembros de una comunidad política y los deberes que surgen del principio de prioridad por los que están peor.⁸¹

Ahora bien, aun cuando admitamos que no hay una tensión intrínseca entre ambos porque se mueven en planos distintos, si los esquemas cooperativos en los que participamos como ciudadanos resultan muy exigentes, podemos llegar a carecer, en la práctica, de la capacidad para cumplir con nuestros deberes generales. Si, por ejemplo, he prometido entregar la mitad de mi salario para apoyar la campaña electoral de mi candidato favorito, esto no me genera un deber de dar prioridad a este político sobre un extraño hambriento; pero he adquirido un nuevo deber con mi promesa que puede disminuir mi capacidad para ayudar al extraño en cumplimiento del principio de prioridad por los que están peor. Podríamos señalar que en este caso habría razones para defender

⁷⁹ Como indica acertadamente Murphy (1999a, 118), no podemos considerar que los deberes que tenemos hacia nuestros allegados y los que tenemos hacia nuestros compatriotas difieren solamente como una simple cuestión de grado. En sus propias palabras, "it is clear that special responsibilities generated by political and other social ties would have to have a source fundamentally different from those generated by close personal tie. It is therefore misleading, I think, to discuss both kinds of special responsibilities as a single topic". En sentido parecido, véase Caney (1996, 126 y 130) y su crítica a la posibilidad de establecer una analogía entre ambos contextos.

⁸⁰ Sobre las fuentes de deberes especiales, véanse, en particular, Honoré (1999, 55-58), Scheffler (2001, 49-50).

⁸¹ En sentido parecido, véanse Shue (1988, 692-693), Murphy (1999a, 117-118).

que estoy moralmente obligada a romper mi promesa y ayudar al extraño si no puedo hacer ambas cosas⁸². A pesar de ello, el deber general de ayuda no anula el deber especial que he asumido cuando mis recursos no son suficientes para satisfacer ambos. He indicado, haciendo referencia a la pobreza extrema, que no deberíamos exagerar los sacrificios que supondría ayudar a los más pobres, dado que las diferencias de bienestar entre nosotros y ellos son enormes. Al mismo tiempo, he defendido que no necesitamos una lógica igualitarista para reconocer que cualquier ser humano debería tener mínimas condiciones de vida. Es cierto, sin embargo, que hay una dificultad práctica en conciliar todo el conjunto de nuestros deberes morales.

Por esta razón, articular un esquema de justicia global desde la ética de las prioridades que he comentado no tiene por qué impugnar o restar importancia a nuestros esquemas de justicia doméstica. Las demandas de justicia global suelen ser demandas de mínimos morales y podemos concebir un modelo de justicia global como un modo de establecer un mínimo de exigencias éticas que derivan de reconocer que los seres humanos tienen valor intrínseco. En mi opinión, la justicia doméstica y la justicia global pueden contemplarse como dos ámbitos éticos diferentes que no se excluyen entre sí, del mismo modo que la justicia social no sustituye a la ética privada. El ámbito de la justicia doméstica se mueve dentro de los marcos de cooperación social en estructuras organizativas como los estados. Nuestra participación en estas estructuras genera un contexto de deberes éticos que está relacionado con el fair play en la articulación de proyectos colectivos. El ámbito de la justicia global es el relacionado con la cuestión de qué se deben los seres humanos entre ellos una vez se reconocen mutuamente como personas morales.

Un modelo de justicia doméstica percibe los estados y las instituciones públicas de forma diferente que un modelo de justicia global. Para el primero, los estados son estructuras organizativas que contribuyen al éxito de un proyecto colectivo circunscrito que consideramos valioso. Para el segundo, los estados y las instituciones sólo son instrumentos para la

⁸² Ello será posible si asumimos que todos los deberes son *prima facie*. Así, aunque seguiré teniendo el deber de cumplir las promesas y el de dar prioridad a los que están peor, en este caso serán las consideraciones relacionadas con el segundo deber las que pueden tener más peso para determinar la solución moral ante esta situación particular.

realización de deberes positivos generales. Desde esta última perspectiva, la utilidad de la actividad organizada reside en su capacidad para expandir nuestro brazo moral individual. Por consiguiente, sirven para vencer las dificultades prácticas que las personas enfrentamos para cumplir con nuestras obligaciones respecto a todos los seres humanos debido a nuestros limitados poderes causales.

¿Pueden coexistir ambas formas de percibir los estados y las instituciones? Para muchos, la respuesta será negativa. Desde un comunitarismo o estatismo radical no existiría algo como los deberes generales y, por tanto, la justicia social sería siempre una cuestión local que genera deberes circunscritos. Para otros, los defensores de un humanismo o cosmopolitismo extremo, los deberes especiales que tenemos en tanto ciudadanos de un estado sólo tienen sentido dentro de una división del trabajo moral dirigida a implementar deberes generales. Para esta posición, los estados son meros instrumentos para realizar obligaciones hacia todos y la asignación de deberes especiales es la manera de distribuir este trabajo moral entre agentes particulares.⁸³La primera posición conduce a reducir los deberes generales a deberes especiales, mientras que la segunda reduce los deberes especiales a deberes generales. En mi opinión, ninguna de las dos opciones es aceptable como aproximación ética y ello es lo que permite dar una respuesta positiva a la pregunta anterior. Como he comentado, aunque las obligaciones comunitarias no den lugar a deberes especiales de prioridad, siguen generando genuinos deberes especiales que responden a las tradicionales fuentes de deber dentro de un esquema liberal. La relación política abre la posibilidad de fundamentar deberes especiales por diversas vías (pensemos de nuevo en la reciprocidad, la gratitud, los roles sociales o la promesa), y no podemos reducir estos deberes a obligaciones generales sin eliminar, al mismo tiempo, todo pluralismo de fuentes de deber. En este sentido, no sería acertado afirmar que todos tenemos las mismas obligaciones.

De este modo, incluso cuando podamos justificar que los esquemas de justicia doméstica, además de no generar deberes especiales de

⁸³ Desde esta perspectiva, cuando un deber especial deje de ser una herramienta eficaz como instrumento de implementación tendrá que ceder ante las consideraciones de deber general que lo justifican. Esta visión humanista del estado y las instituciones puede encontrarse, por ejemplo, en Goodin (1988, 675-678), Kuper (2000, 653-658).

prioridad, están limitados por exigencias de justicia global⁸⁴; ello no es óbice para reconocer que convivimos en marcos de interacción humana donde rigen diferentes esquemas no reducibles de justicia social, que asignan funciones y lógicas de actuación diversas a las estructuras institucionales. Aunque muchos puedan percibir este pluralismo como una fuente de problemas y decisiones trágicas, en mi opinión, por el contrario, ello tiene un gran potencial para el ejercicio de nuestra imaginación moral. Somos nosotros los que diseñamos y utilizamos las estructuras institucionales que nos permiten cooperar en la realización de fines sociales y en la implementación de nuestras obligaciones compartidas. A nosotros nos corresponde, pues, pensar cómo debemos organizarlas para que funcionen bien como instrumento tanto de la justicia global como de la doméstica, permitiendo así obtener arreglos sociales razonables que respondan a nuestros diversos contextos de responsabilidad moral⁸⁵.

Quizá a algunos todavía les parezca utópico pensar en un esquema de justicia global como una justicia de mínimos basada en un principio no absoluto de prioridad por los que están peor. A lo mejor ello es cierto desde un punto de vista político, especialmente cuando nuestras consideraciones políticas esconden la pretensión de mantener nuestro *modus vivendi* intacto. Mi objetivo ha sido, simplemente, mostrar que si tomamos en serio el punto de vista moral, sólo bastará contemplar nuestro mundo con un grado honesto de imparcialidad para comprender que este modelo de justicia global no exige demasiado de nosotros en tanto personas razonables.

⁸⁴ La limitación más obvia es que no podemos recurrir a la existencia de un deber comunitario para vulnerar derechos humanos. En sentido parecido, Dworkin (1986, 202-206), por ejemplo, asume que las obligaciones asociativas pueden ser vencidos por consideraciones de justicia general cuando, pongamos por caso, estos deberes dirigen a prácticas discriminatorias respecto a los que no son miembros. De acuerdo con Dworkin, usamos parámetros de justicia general para interpretar y delimitar cuáles son los deberes asociativos que las personas realmente tienen. En este sentido, podríamos afirmar que, dado que las fronteras generan prácticas discriminatorias que afectan a los habitantes de países subdesarrollados, sería legítimo interpretar nuestros deberes asociativos haciéndolos compatibles con consideraciones de justicia global. Desde otra óptica, Scheffler (2001, 56-65, 83-96) utiliza lo que denomina “objeción distributiva” para defender que el alcance de las obligaciones especiales debe ser limitado. Esta objeción resalta que las responsabilidades especiales son en muchas ocasiones injustas porque suelen otorgar a personas que ya gozan de las ventajas que reporta la relación social, ventajas adicionales que van en detrimento de aquellos cuyas necesidades son más urgentes.

⁸⁵ Véase, en sentido parecido, la reciente aportación de Nagel (2005, 130-134).

Bibliografía

Bayón, Juan Carlos (1986), “Los deberes positivos generales y la determinación de sus límites”, *DOXA*, n.3, 35-54.

Beitz, Charles (1985), “Justice and International Relations”, en Beitz, Ch., Cohen, M., Scanlon, Th., y Simmons, J. (eds.), *International Ethics. A Philosophy and Public Affairs Reader*, Princeton University Press, 282-311.

Brian, Barry (1982), “Humanity and Justice in Global Perspective” en Pennock, J. y Chapman, J. (eds.), *Ethics, Economics, and the Law*, *NO-MOS XXIV*, New York University Press.

Calsamiglia, Albert (2000), *Cuestiones de Lealtad*, Paidós, Barcelona.
Campbell, Tom (1974), “Humanity Before Justice”, *British Journal of Political Science*, v. 4, n. 1, 1-16.

Caney, Simon (1996), “Individuals, Nations and Obligations”, en Caney, S. y George, D. y Jones, P. (eds.) *National Rights, International Obligations*, Westview Press, Oxford, 119-138.

Caney, Simon (2003), “Entitlements, Obligations, and Distributive Justice. The Global Level”, en Bell, D. y De-Shalit, A. (eds.), *Forms of Justice. Critical Perspectives on David Miller’s Political Philosophy*, Roman & Littlefield Publishers, Lanham, 287-313.

Cohen, Gerald (2000), “If You’re an Egalitarian, How Come You’re So Rich?”, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts).

Cohen, Joshua (1994), “Remarks on Inequality and Poverty”, IUPERJ/CROP Workshop sobre “Poverty and Inequality: The View From the Top”.

De Lucas, Javier (1993), *El Concepto de Solidaridad*, Fontamara, México.

Dworkin, Ronald (1986), *Law's Empire*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts).

Feinberg, Joel (1974), "Noncomparative Justice", *Philosophical Review*, 83, 297-338.

Fishkin, James (1982), *The Limits of Obligation*, Yale University Press, New Haven.

Garzón Valdés, Ernesto (1986), "Los deberes positivos generales y su fundamentación", *DOXA*, n. 3, 17- 33.

Gewirth, Alan (1992), "Human Dignity and the Basis of Rights", en Meyer, M. y Parent, W., *The Constitution of Rights. Human Dignity and American Values*, Cornell University Press, 10-28.

Goodin, Robert (1988), "What is so Special About our Fellow Countrymen?", *Ethics*, 98, 663-686.

Goodin, Robert (2003), "Globalizing Justice", en Held, D., y Koenig-Archibugi, M. (eds.), *Reshaping Globalisation: A Progressive Agenda*, Polity Press, Oxford.

Hart, Herbert (1984), "Are There Any Natural Rights?", en Waldron, J. (ed.), *Theories of Rights*, Oxford University Press, 77-90.

Honoré, Tony (1999), *Responsibility and Fault*, Hart Publishing, Oxford.

Iglesias Vila, Marisa (2005), "Poverty and Humanity. Individual Duties and the Moral Point of View", en Ferrer, J. y Pozzolo, S., *Ethics and Social Justice*, Duncker & Humblot, Berlín (en prensa).

Jonas, Hans (1984), *The Imperative of Responsibility. In Search of an Ethics for the Technological Age*, The University of Chicago Press, Chicago.

Jones, Charles (1999), *Global Justice. Defending Cosmopolitanism*,

Oxford University Press.

Kuper, Andrew (2000), "Rawlsian Global Justice: Beyond the Law of Peoples to a Cosmopolitan Law of Persons", en *Political Theory*, v. 28, n. 5, 640-674.

Kymlicka, Will (1995), *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Clarendon Press, Oxford.

Laporta, Francisco (1986), "Algunos problemas de los deberes positivos generales", *DOXA*, 3, 55-63.

Laporta, Francisco (1987), "Sobre el concepto de derechos humanos", *DOXA*, 4, 23-45.

Lucas, John (1993), *Responsibility*, Clarendon Press, Oxford.

MacIntyre, Alasdair (1985), *After Virtue. A Study in Moral Theory*, Duckworth, Londres.

Miller, David (1998), "The limits of Cosmopolitan Justice", en Mapel, D. y Nardin, T. (eds.), *International Society: Diverse Ethical Perspectives*, Princeton University Press.

Miller, David (1999a), *Principles of Social Justice*, Harvard University Press, Massachusetts.

Miller, David (1999b), "Justice and Global Inequality", en Hurrell, A. y Woods, N. (eds.), *Inequality, Globalization, and World Politics*, Oxford University Press.

Miller, David (2003), "A Response", en Bell, D. y De-Shalit, A. (eds.), *Forms of Justice. Critical Perspectives on David Miller's Political Philosophy*, Roman & Littlefield Publishers, Lanham, 349-372.

Murphy, Liam (1999a), "Comment on Scheffler's 'The Conflict Between Justice and Responsibility'", en Shapiro, I., y Brilmayer, L. (eds.), *Global Justice, NOMOS XLI*, New York University Press.

Murphy, Liam (1999b), "Institutions and the Demands of Justice", *Philosophy & Public Affairs*, 27, n. 4, 251-291.

Murphy, Liam (2000), *Moral Demands in Nonideal Theory*, Oxford University Press.

Nagel, Thomas (1979), *Mortal Questions*, Cambridge University Press, Cambridge.

Nagel, Thomas (1991), *Equality and Partiality*, Oxford University Press.

Nagel, Thomas (2005), "The Problem of Global Justice", *Philosophy & Public Affairs*, 33, n. 2, 113-147.

Nozick, Robert (1974), *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, Nueva York.

Nussbaum, Martha (1997), "Capabilities and Human Rights", *Fordham Law Review*, 66, 273-300.

Nussbaum, Martha (1999), "Patriotismo y cosmopolitismo", en Nussbaum, M (ed.) *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y "ciudadanía mundial"*, Paidós, Barcelona, 13-29.

Nussbaum, Martha (2000), *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge University Press, Cambridge.

O'Neill, Onora (1985), "Lifeboard Earth", en Beitz, Ch., Cohen, M., Scanlon, Th., y Simmons, J. (eds.), *International Ethics. A Philosophy and Public Affairs Reader*, Princeton University Press, 262-281.

O'Neill, Onora (1986), *Faces of Hunger. An Essay on Poverty, Justice, and Development*, Allen & Unwin, Boston.

O'Neill, Onora (2000), *Bounds of Justice*, Cambridge University Press, Nueva York.

Parfit, Derek (1997), "Equality and Priority", *Ratio*, 3, 202-221.

Pettit, Philip y Goodin, Robert (1986), "The Possibility of Special Duties", *The Canadian Journal of Philosophy*, v. 16, n. 4, 651-676.

Pogge, Thomas (2001), "Priorities of Global Justice", *Metaphilosophy*, v. 32, n. 1/2.

Pogge, Thomas (2002), *World Poverty and Human Rights. Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*, Polity Press, Cambridge.

Pogge, Thomas (2004), "'Assisting' the Global Poor", en Deen K. Chatterjee (ed.), *The Ethics of Assistance: Morality and the Distant Needy*, Cambridge University Press.

Pogge, Thomas (2005), "What is Global Justice?", en Follesdal, A. y Pogge, T. (eds.), *Real World Justice*, Springer (en prensa).

Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts).

Rawls, John (1999a), "The Law of Peoples", en Freeman. S. (ed.), *John Rawls: Collected Papers*, Harvard University Press, Cambridge, (Massachusetts), 529-564).

Rawls, John (1999b), *The Law of Peoples*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts).

Raz, Joseph (2000), *Engaging Reason*, Oxford University Press.

Ross, David (1930), *The Right and the Good*, Clarendon Press, Oxford.

Sandel, Miquel (1982), *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge University Press, Cambridge.

Scheffler, Samuel (2001), *Boundaries and Allegiances*, Oxford University Press.

Scheffler, Samuel (2003), "What is Egalitarianism?", *Philosophy & Public Affairs*, 31, n. 1, 5-39.

Sen, Amartya (1981), *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford University Press.

Sen, Amartya (1992), *Inequality Reexamined*, Clarendon Press, Oxford.

Sen, Amartya (1999), "Global Justice", en Kaul, I. y Grunberg, I. y Stern, M., *Global Public Goods*, Oxford University Press para UNDP, Nueva York.

Shue, Henry (1988), "Mediating Duties", *Ethics*, 98, 687-704.

Shue, Henry (1996), *Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*, segunda edición, Princeton University Press, Princeton.

Singer, Peter (1985), "Famine, Affluence, and Morality", en Beitz, Ch., Cohen, M., Scanlon, Th., y Simmons, J. (eds.), *International Ethics. A Philosophy and Public Affairs Reader*, Princeton University Press, 247-261.

Singer, Peter (1993), *Practical Ethics. Second Edition*, Cambridge University Press, Cambridge.

Taylor, Charles (1991), *The Ethics of Authenticity*, Harvard University Press, Cambridge, (Massachusetts).

Torbisco, Neus (2000), *Minorías culturales y derechos colectivos: un enfoque liberal*, (tesis doctoral), UPF, Barcelona.

Walzer, Michael (1983), *Spheres of Justice*, Oxford University Press.

Williams, Bernard (1981), *Moral Luck*, Cambridge University Press, Cambridge.

Young, Iris Marion (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press.

Young, Iris Marion (2003), "From Guilt to Solidarity. Sweatshops and Political Responsibility", *Dissent*, Spring, 50, 2, 39-44.

Zanichelli, Maria (2004), *Il discorso sui diritti. Un atlante teorico*, (manuscrito no publicado).

Libertad de tránsito y fronteras: la gran cuestión del siglo XXI

Miguel Carbonell

El derecho a migrar remite el corazón de la doctrina de los derechos fundamentales del individuo, esto es al habeas corpus, la libertad personal y de movimiento...

Recordemos que tras las doctrinas jurídicas y las decisiones políticas hay seres humanos que sufren en cuerpo y alma.

Ermanno Vitale, *Ius migrandi*.

1. Introducción

La vecindad entre México y Estados Unidos nos obliga a reflexionar constantemente sobre el sentido que tienen las fronteras en el mundo actual. Se trata de un tema crucial no solamente para quienes habitan en uno y otro lado de la línea fronteriza, sino también para el enorme número de personas que ha dejado o piensa dejar su país de origen para ir a residir a otro. La construcción de un muro entre ambos países nos suministra un elemento más para pensar en la justificación que tienen las divisiones entre los Estados.

Y resulta también pertinente hacer una reflexión de este tipo en un libro dedicado a pensar sobre la globalización del conocimiento jurídico y de los ordenamientos legales, en la medida en que el sentido y el significado de ambos objetos se explica solamente en la medida en que sean capaces de tutelar la dignidad de la persona humana; dignidad que va tomando forma a través de los distintos derechos fundamentales recogidos en constituciones, tratados internacionales y convenciones. Uno de esos derechos es el de la libertad de tránsito. Tal libertad, sin embargo, se enfrenta en la práctica con las fronteras establecidas entre los Estados.

¿Con qué argumentos podemos justificar una limitación (o incluso más: una prohibición total y completa) tan severa de la libertad de tránsito como la que hoy en día suponen las fronteras?

Lo que hayan de significar los textos constitucionales en el futuro no podrá desentenderse de los actuales procesos de globalización, desde luego complejos y de desiguales alcances.

La globalización, en una de sus vertientes, nos permite una gran capacidad –hasta hace poco desconocida– para trasladarnos de un punto a otro del planeta, atravesando de esa manera las líneas físicas o imaginarias que dividen a los Estados. Pero ante esta nueva capacidad se alzan nuevos muros, se refuerzan los controles, se utiliza a las fronteras no para resguardar el territorio, sino para discriminar entre las personas, muchas veces aplicando como único parámetro el de la riqueza material: una persona que tenga un patrimonio personal cuantioso será bienvenido en casi todos los países, incluso bajo formas migratorias privilegiadas (podrá entrar como “inversionista”, por ejemplo, que es una categoría migratoria un poco extraña, pero que se aplica en varios países).

El anecdotario de la crueldad en las fronteras o debido a ellas es interminable y, para nuestra vergüenza, se alimenta cada día con una nueva tragedia. Lo que por años sucedió en el Muro de Berlín que dividía a la Alemania democrática de la Alemania comunista, hoy se reproduce en una escala mucho mayor en el estrecho de Gibraltar, en las entradas hacia Italia desde Albania y en el Río Bravo que separa a México de Estados Unidos.

La imagen de un hombre que muere por asfixia y calor en el interior de un trailer en una carretera de Arizona, en el mes de mayo de 2003, abrazando a su pequeño hijo de cinco años, también muerto por las mismas causas, concentra en un único momento el máximo nivel de impotencia y de desgracias que estamos permitiendo y que muchas personas sufren alrededor del mundo. El único motivo que tenía ese hombre para viajar a Estados Unidos era el de darle un mejor horizonte de vida a su único hijo. ¿Era mucho pedir? ¿Se puede sancionar a una persona por aspirar a que su hijo no crezca en la más absoluta de las miserias y tenga que soportar durante toda su vida a un gobierno corrupto e incapaz?

Hay una imagen quizá todavía más cercana al horror; fue dada a conocer por muchos medios de comunicación y ha sido recordada

posteriormente por Antonio Remiro Brotons¹, quien sin dudarlo la ha calificado como “la historia más triste entre las miles de historias tristes” que arroja nuestra era de las migraciones y de las fronteras. Se trata del caso de dos niños guineanos de 9 y 11 años (aunque las edades no pudieron ser confirmadas). Se llamaban Yaguine Koita y Fodé Tounkara y fueron encontrados, muertos por congelamiento, en el tren de aterrizaje de un avión Airbus que había aterrizado en el aeropuerto de Bruselas. Se habían introducido “ilegalmente” en el tren de aterrizaje, animados por el sueño de escapar al horror que los rodeaba. Entre sus ropas la policía encontró una carta que decía lo siguiente:

“Excelencias, señores miembros y responsables de Europa... son ustedes para nosotros, en África, las personas a las que pedir socorro. Les suplicamos... sobre todo por la afinidad y el amor que tienen ustedes por sus hijos... Además, por el amor... de su creador, Dios todopoderoso, que les ha dado todas las buenas experiencias, riquezas y poderes para construir y organizar bien su continente... Ayúdenos, sufrimos enormemente en África... tenemos la guerra, la enfermedad, la falta de alimentos... una gran carencia de educación y de enseñanza... nuestros padres son pobres... Si ustedes ven que nos sacrificamos y exponemos nuestra vida es porque se sufre demasiado en África. Sin embargo, queremos estudiar y les pedimos que nos ayuden a estudiar para ser como ustedes en África. En fin, les suplicamos muy, muy fuertemente, que nos excusen por atrevernos a escribirles esta carta a ustedes, los grandes personajes a los que debemos mucho respeto”.

Los ejemplos podrían multiplicarse, pues sin duda la lista de sufrimientos e infortunios que arrojan las migraciones es sumamente larga.

Uno de los conceptos más curiosos que se han creado por el uso represivo de las fronteras y por el control de la migración es el de “personas ilegales”, también llamadas “sin papeles”. Acostumbrados como estamos a oírlo todos los días, no reparamos en el hecho de que se trata de un

¹ Remiro Brotons, Antonio, “Presentación” en Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, número 7, Madrid, 2003 (monográfico sobre “Movimiento migratorios y derecho”), p. 18.

profundo sinsentido. ¿Cómo puede ser alguien una persona ilegal? Normalmente, se consideran ilegales las conductas, los bienes (por ejemplo si son bienes ilícitos, obtenidos por medio de la comisión de delitos), pero no las personas. Situar a las personas como ilegales por el único hecho de entrar en un determinado territorio es algo que se debe contar entre las aberraciones más grandes que se hayan cometido en nombre del derecho, y eso a pesar de que la lista de los horrores perpetrados aduciendo los mandatos de la ley no es precisamente corta.

2. ¿Tiene sentido cuestionar las fronteras?

Ante estos problemas el pensamiento teórico sobre las fronteras no solamente resulta pertinente sino también profundamente necesario, pues permite proveer a la acción cívica que despliegan miles de personas a través de innumerables organizaciones civiles una fundamentación teórica que otorgue un sentido crítico a sus actos. De hecho, parece un tanto extraño que sean tan escasas las reflexiones teóricas sobre el tema. ¿Cómo es que las ciencias sociales han pasado de largo sobre el importante asunto de la configuración de las fronteras y de su papel en la actualidad?

Will Kymlicka explica que algunos autores de la mayor relevancia (John Rawls entre ellos), simplemente han tomado a las fronteras como un dato ya dado al momento de construir sus teorías sobre la justicia². Al pasar por alto este dato (que ciertamente no es menor para nuestra comprensión de lo que es justo en las sociedades de nuestro tiempo), los teóricos liberales tampoco han reparado en el “sutil” cambio de lenguaje que se operaba en la práctica acerca de los sujetos a los que debería considerarse dentro de cualquier construcción teórica sobre la justicia. Es decir, los teóricos no han reparado por décadas en que sus teorías hablaban de justicia para todas las personas, pero en la práctica de los Estados esa justicia estaba (y está) limitada a quienes son ciudadanos de los propios

² Will Kymlicka, *Fronteras territoriales*, Madrid, Trotta, 2006.

Estados. A pesar de ser tan obvio, este es un tema que rara vez es advertido por muchos teóricos. Se ha generado con ello una especie de “conspiración silenciosa” sobre la función de las fronteras y sobre su trazado³.

Las dos cuestiones principales alrededor de las fronteras, de acuerdo con el propio Kymlicka, tienen que ver con su función como ámbito de delimitación de los sujetos incluidos en una comunidad nacional (y por tanto, como factor de diferenciación entre las personas por razón de su “nacionalidad” o de su lugar de nacimiento), y su trazado actual y futuro.

La discusión acerca de si los Estados tienen derecho a determinar qué personas deben entrar, salir, trabajar y tener plenos derechos en cualquier Estado nación del mundo parece hoy día tan irrealista que casi ningún autor está dispuesto a discutirla. Lo mismo sucede con el trazado de las fronteras. Se observa como algo tan “natural” que los Estados-nación tengan la extensión que tienen actualmente que los teóricos prefieren darla por un hecho consumado sin discutirla. Pero lo cierto es que se trata de dos asuntos con profundas implicaciones prácticas en el mundo real, de modo que su no tratamiento por parte de los teóricos no ha terminado por hacerlos irrelevantes sino al contrario: lo que ha sucedido

³ Quizá es por esta “conspiración silenciosa” que agudos analistas como Ermanno Vitale señalan la insatisfacción que produce mirar a los filósofos de la política más destacados de nuestro tiempo, que hacen caso omiso en sus construcciones teóricas de los migrantes, de los rostros de esa humanidad que camina de un lado a otro, asediada desde tantos flancos. Vitale escribe sobre “el cansancio” que le produce el “estéril academicismo” de la actual filosofía política, originado en parte por “la escasa atención tributada a la persona, a su condición existencial, y más cuando la esencia del inviduido se ve obligada a expresarse en su extrema potencialidad con el fin de lograr la supervivencia física y moral. Dice Vitale: “De pronto, ante todas estas teorías acerca de la justicia o de las filosofías normativas, sobre las que a menudo me he detenido a reflexionar, me ha parecido como si –frente a los dramas y las frecuentes tragedias de seres humanos migrantes- adoptasen la forma de un circuito de reflexiones únicamente producidas por individuos acomodados que no procuran ni tan sólo emplear un lenguaje descriptivo adecuado para la condición de los últimos en llegar, de los desesperados, de los erradicados. Aquellos que sufren son considerados, a lo sumo, como individuos ‘desaventajados’ o, alternativamente, como miembros procedentes de comunidades minoritarias a los que cabrá garantizar la perpetuación de su propia cultura que, en muchos casos, coincide con las razones de su sufrimiento”, Ius migrandi, Madrid, Mesulina, 2006, p. 24.

es que se ha vuelto irrelevante la teoría que les ha negado su atención.

3. ¿Quiénes somos nosotros? Una ciudadanía para nuestro tiempo

La primera constatación que podríamos plantear tiene que ver con el papel de las fronteras como muro de separación y discriminación entre unas personas y otras. Recuerda Kymlicka que, por lo que hace a esta función, las fronteras reproducen un criterio propio del mundo medieval, donde los derechos de las personas (o dicho de forma más tajante, lo bien o mal que les irá en la vida) se determinaba por nacer unos kilómetros más o menos cerca del castillo del soberano.

El criterio para determinar quién entra y sale de un Estado viene dado por la ciudadanía (para los mayores de edad) o por el lugar de nacimiento. El tema de la ciudadanía, aunque sin explorar todas las consecuencias que tiene en relación con el uso de las fronteras, sí que se ha discutido intensamente por las más recientes teorías de la justicia. De hecho, quizá no sea exagerado afirmar que el tratamiento teórico en torno a la ciudadanía ha experimentado una verdadera explosión en los últimos años. Las razones para ello son variadas. Entre ellas se encuentran el creciente componente multicultural que se presenta en los países de la Unión Europea, el fenómeno de las migraciones masivas, el resurgimiento de los movimientos nacionalistas, la crisis del Estado benefactor y su parcial desmantelamiento a partir de los años ochenta, los conflictos étnicos, etcétera.

La ciudadanía es un concepto que tradicionalmente ha denotado la adscripción de un sujeto a un Estado nacional; tal adscripción se lleva a cabo en virtud de conexiones territoriales o por lazos de parentela. A partir de ella se ha construido la distinción entre “ciudadanos” (o “nacionales” en un sentido más amplio) y extranjeros.

Actualmente, con base en la ciudadanía se siguen manteniendo inaceptables discriminaciones y desigualdades basadas en un accidente tan coyuntural como puede ser el lugar de nacimiento. Danilo Zolo ha subrayado, con acierto, que “los derechos de ciudadanía implican una presión hacia la desigualdad”⁴, lo cual había sido ya percibido, desde sus

⁴ Zolo, Danilo, “La ciudadanía en una era poscomunista”, *La política. Revista de Estudios sobre el Estado y la sociedad*, número 3, Barcelona, Paidós, 1997, p. 127.

propias coordenadas sociológicas, en el célebre y conocido ensayo de T. H. Marshall *Ciudadanía y clase social* publicado en 1950, en el que se apuntaba cómo la ciudadanía “se ha convertido, en ciertos aspectos, en el arquitecto de una desigualdad social legitimada”⁵.

La distinción entre ciudadanos y no ciudadanos ha producido lo que Jürgen Habermas llama “el chauvinismo del bienestar”, en la medida en que suele mantenerse en buena parte como un intento por frenar los crecientes flujos migratorios que se están produciendo desde los países del Tercer Mundo hacia los países desarrollados; esto ha llevado a algunos autores a denunciar el escándalo que supone el hecho de que “la condición de nacimiento pueda esgrimirse como argumento suficiente para negar la garantía efectiva de derechos reconocidos a todos los seres humanos... que sin embargo son condicionados hoy en no pocos países a un trámite administrativo (los ‘papeles’), por importante que éste sea”⁶. En la misma línea, Danilo Zolo afirma que la contestación en forma de expulsiones y persecuciones, o a través de la negación de la calidad de sujetos a los inmigrantes, por parte de las “ciudadanías amenazadas” por la presión migratoria, “está escribiendo y parece destinada a escribir en los próximos decenios las páginas más luctuosas de la historia civil y política de los países occidentales”⁷.

Desde luego, los Estados que utilizan como escudo o como pretexto el tema de la ciudadanía para negar derechos básicos a los inmigrantes o en general a los no nacionales seguramente no comprenden la intuición histórica que parece señalar que los fundamentos que se tenían en el pasado para distinguir entre ciudadanos y extranjeros ya no existen en la actualidad. Javier De Lucas señala que la dicotomía ciudadano/extranjero se asienta sobre dos supuestos: la construcción del Estado nacional y la homogeneidad social derivada de la coyuntural (esporádica y aún limitada en el tiempo) presencia del extranjero en la

⁵ Marshall, T. H., “Ciudadanía y clase social” en T.H. Marshall y T. Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza, 1998, pp. 21-22.

⁶ De Lucas, Javier, “Por qué son relevantes las reivindicaciones jurídico-políticas de las minorías” en De Lucas, J. (dir.), *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Madrid, CGPJ, 1999, p. 265.

⁷ Zolo, Danilo, “La strategia della cittadinanza” en Zolo, Danilo (editor), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, 2ª edición, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 42.

composición social⁸. Hoy ninguno de esos dos supuestos se mantiene incólume.

El Estado nacional, como modelo cuando menos, ya no se encuentra en fase de construcción. Por el contrario, habría algunos datos que nos podrían hacer pensar que se encuentra más bien en fase de desaparición o de profunda transformación. Dentro del propio ámbito de las instituciones públicas asistimos a un desfondamiento del Estado en una doble dirección: hacia arriba, con la transferencia de poder hacia instituciones supranacionales (Unión Europea, tratados de libre comercio, uniones regionales como el Mercosur, tribunales internacionales, mecanismos de arbitraje comercial transnacional, etc.), a menudo sustraídas de los pertinentes controles democráticos y parlamentarios, lo cual ha hecho asomar lo que Habermas llama “agujeros de legitimidad”⁹. Hacia abajo a través de las diversas tensiones centrífugas, nacionalistas, secesionistas o independentistas, que lo ponen en cuestión¹⁰.

Por lo que hace a la idea de la homogeneidad social, étnica y cultural basta para ponerla en cuestión el dato de la ONU, recogido por el propio Kymlicka en uno de sus textos más importantes, de que en los casi 190 Estados del mundo, coexisten unos 600 grupos de lenguas vivas y 5.000 grupos étnicos¹¹. Se calcula que en los Estados Unidos, por mencionar un ejemplo importante, hay casi 30 millones de hispanos; para el año 2050 uno de cada cuatro norteamericanos será de origen hispano. Los flujos migratorios, legales e ilegales, son una constante en los inicios del siglo XXI y no hay dato alguno que permita suponer que se van a detener en los próximos años, sino al contrario dado existen las condiciones objetivas para que se incrementen en el futuro inmediato¹².

Lo más seguro es que la imagen de homogeneidad social en la que se basó en el pasado la construcción de los Estados nacionales no

⁸ De Lucas, Javier, *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, Madrid, Temas de Hoy, 1994, p. 135.

⁹ Habermas, Jürgen, *La constelación posnacional. Ensayos políticos*, Barcelona, Paidós, 2000, p. 96.

¹⁰ Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, p. 150.

¹¹ Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 1996, p. 13.

¹² Un documentado estudio sobre los flujos migratorios internacionales puede encontrarse en Castles, Stephen y Miller, Mark J., *La era de la migración. Movimientos internacionales en el mundo moderno*, México, M. A. Porrúa, Cámara de Diputados, 2005.

fuera más que una excesiva idealización que no parecía tener demasiado respaldo sociológico. Si bien es cierto que a nivel retórico el otorgamiento de la ciudadanía se basa en la existencia de una serie de vínculos prepolíticos como una cultura común, relaciones “de sangre”, un pasado compartido, etcétera, a nivel político no parece observarse nada de eso en los procesos históricos que desembocan en la creación de los actuales Estados nacionales.¹³ De hecho, es posible que esa serie de vínculos prepolíticos no exista –afortunadamente– ni siquiera hoy en día. Basta mirar, para comprobarlo, la realidad tan diversa que existe dentro de Estados como España, Canadá, Italia, entre otros.

Para atemperar la distancia, por lo menos desde el punto de vista jurídico, que existe entre los ciudadanos y los extranjeros, quizá podría recuperarse el sentido del artículo 4 de la Constitución francesa de 1793, recordado por Habermas, que disponía que el estado de ciudadanía (no solamente la nacionalidad sino también los derechos de ciudadanía activa) se otorgaba a todo extranjero adulto que residiese durante un año en Francia¹⁴.

Lo anterior tiene plena justificación si se entiende, como lo hace el mismo Habermas, que “El status de ciudadano fija en especial los derechos democráticos de los que el individuo puede hacer reflexivamente uso para cambiar su situación, posición o condición jurídica material”¹⁵.

¹³ Ferrajoli escribe: “No creo que en la Inglaterra del siglo XVIII o en la Italia del siglo XIX (o incluso de hoy) existieran vínculos pre-políticos e identidades colectivas –de lengua, de cultura, de común lealtad política– idóneas para conjuntar campos y ciudades, campesinos y burgueses... en suma, que existiera, a nivel social, una homogeneidad social mayor de la que hoy en día existe entre los diversos países europeos o incluso entre los diversos continentes del mundo”, Ferrajoli, Luigi, “Quali sono i diritti fondamentali?” en Vitale, E. (ed.), *Diritti umani e diritti delle minoranze*, Turin, Rosenberg & Sellier, 2000, p. 114 (traducción al castellano en Ferrajoli, Luigi, *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*, México, CNDH, 2006).

¹⁴ Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998, p. 637. En sentido parecido, Michelangelo Bovero afirma –recuperando un argumento de Kelsen– que “...los derechos de ‘ciudadanía política’, los derechos de participación en el proceso de decisión política, deben ser considerados derechos de la persona, es decir, corresponden (deberían corresponder) a todo individuo en tanto que es persona, en la medida en la cual la persona está sometida a esas decisiones políticas: y no hay ninguna razón válida para excluir a alguno de aquellos que están sometidos (de manera estable) a un ordenamiento normativo del derecho de participar en la formación de ese mismo ordenamiento”; Bovero, Michelangelo, “Ciudadanía y derechos fundamentales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 103, México, enero-abril de 2002, p. 24.

¹⁵ Habermas, *Facticidad y validez*, cit., p. 626.

Esto quiere decir, simplemente, que todos los habitantes adultos de un Estado, sean o no ciudadanos, deben tener la capacidad jurídica de concurrir a la vida política de ese Estado; concretamente, participando en las formas democráticas que permiten la toma de decisiones: pudiendo, por tanto votar y ser votados, y disfrutando del resto de derechos fundamentales reconocidos por el derecho nacional y por el derecho internacional.

Además, si es cierto que la homogeneidad social ha dejado de ser –suponiendo que alguna vez lo haya sido– la nota edificante de la distinción entre ciudadanos y extranjeros, y si en consecuencia se acepta que la convivencia futura de un número importante de grupos sociales va a estar marcada por el pluralismo social y étnico, se hace más necesario derribar el mito de la ciudadanía y acoger ese pluralismo bajo la protección de un ordenamiento constitucional que reconozca, en condiciones de igualdad, derechos fundamentales para todos; como indica Ferrajoli, “las constituciones son pactos de convivencia tanto más necesarios y justificados cuanto más heterogéneas y conflictuales son las subjetividades políticas, culturales y sociales que están destinadas a garantizar”¹⁶.

En suma, “la exigencia más importante que proviene hoy de cualquier teoría de la democracia que sea congruente con la teoría de los derechos fundamentales: (es) alcanzar –sobre la base de un constitucionalismo mundial ya formalmente instaurado a través de las convenciones internacionales mencionadas, pero de momento carente de garantías– un ordenamiento que rechace finalmente la ciudadanía: suprimiéndola como status privilegiado que conlleva derechos no reconocidos a los no ciudadanos, o, al contrario, instituyendo una ciudadanía universal”¹⁷. La ciudadanía como status discriminatorio entre las personas se revela en toda su crudeza cuando se opone a los inmigrantes (legales o ilegales), a

¹⁶ Ferrajoli, Luigi, “Quali sono i diritti fondamentali?”, cit., p. 115.

¹⁷ Ferrajoli, Derechos y garantías, cit., p. 119. En el mismo sentido de Ferrajoli y Habermas, Javier de Lucas apunta que “Vetar el acceso a la condición de miembro de la comunidad constituyente, sujeto de voz y voto en el espacio público, a quienes llegan después y se caracterizan por diferencias vinculadas a determinados grupos sociales (a identidades de origen), privarles del poder de decisión sobre el acuerdo previo, sobre el establecimiento de valores comunes y reglas de juego, sobre el establecimiento de la regla de la ley, del Derecho, es incompatible con las exigencias de una democracia plural”, “Por qué son relevantes las reivindicaciones jurídico-políticas de las minorías”, cit., p. 268.

los refugiados y a los apátridas.

Parece difícil de sostener la idea de la universalidad de los derechos y su carácter de protecciones esenciales para todos los seres humanos, si dichas protecciones son negadas a las personas que se encuentran en la peor situación de todas: aquellas que no sólo no cuentan con la protección de su Estado, sino que son perseguidas y violentadas por éste. La figura del refugiado, como apunta Javier de Lucas, “constituye, hoy, probablemente, la cara más miserable de la exclusión”. La desprotección en que se encuentran en todo el mundo los refugiados, los apátridas, los inmigrantes ilegales, los “sin papeles”, viene a poner en crisis la universalidad de los derechos y suministra un argumento más para desvincularlos del concepto de ciudadanía.

Es por el contrario a los refugiados a los que más tendrían que proteger los derechos humanos “universales”, puesto que, en palabras de De Lucas, “quien no tiene ningún derecho, porque no es ciudadano de ninguna parte y renuncia a la trampa de la asimilación, es el auténtico sujeto universal, y si el fenómeno adquiere dimensiones de masa, con mayor razón... deberá ser el sujeto primario de los derechos humanos, pues, si éstos son los derechos universales, los del hombre sin más, el modelo por excelencia sería precisamente quien no tiene nada más que su condición de hombre, de refugiado”¹⁸.

En este contexto, los países democráticos tendrían que poner en marcha de inmediato políticas generosas de asilo, compatibles con el discurso sobre la universalidad de los derechos humanos. Para ello debería contemplarse dentro del régimen constitucional del asilo (y del status de los extranjeros en general) la posibilidad de considerar como asilados a personas que salgan de sus países por motivos simplemente humanitarios, es decir, no por persecuciones políticas o religiosas, sino por las miserables condiciones económicas en las que se encuentran obligados a sobrevivir en sus naciones de origen, por la negación, en suma, de los derechos sociales, económicos y culturales.

Ferrajoli recuerda que, de conformidad con el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 que dispone el derecho de todo individuo de abandonar cualquier país, incluyendo el suyo, habría una base normativa suficiente para derivar la prohibición

¹⁸ De Lucas, El desafío de las fronteras, cit., p. 209.

para los Estados (para todos) de impedir la emigración, así como la correlativa obligación de la comunidad internacional de acoger a los inmigrantes al menos en uno de sus Estados!¹⁹Sobre este punto conviene hacer una reflexión más detenida, a la que dedicamos el siguiente apartado.

4. Fronteras y libertad de tránsito

Las consideraciones anteriores nos podrían llevar a la conclusión de que, desde el punto de vista de cualquier teoría de la justicia de corte liberal, las fronteras tendrían que ser suprimidas en cuanto obstáculo para la determinación de los sujetos a los que se les reconocen plenos derechos por parte de un Estado nacional. Pero además de lo anterior, es importante hacer notar que las fronteras –tal como se las está utilizando actualmente- son contrarias al derecho internacional de los derechos humanos. Es decir, la distinción operada en las fronteras para decidir quién puede o no puede entrar en un territorio funciona al margen del derecho que los propios Estados nación han creado a través de diversos pactos y tratados internacionales.

Así por ejemplo, se puede recordar que la libertad de tránsito se reconoce en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo texto es el siguiente:

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso el propio.
3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

Este precepto ha sido objeto de análisis en una importante Observación

¹⁹ Ferrajoli, “Los derechos fundamentales en la teoría del derecho” en Ferrajoli, Luigi y otros, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001, p. 175. Ver también, del mismo autor, el ensayo “Libertad de circulación y constitucionalismo global” incluido en su libro *Razones jurídicas del pacifismo*, Madrid, Trotta, 2005, pp. 125 y ss.

General del Comité de Derechos Humanos de la ONU, en la que se precisan y detallan algunos de los extremos que pueden desprenderse del texto que se ha transcrito²⁰. Vale la pena detenernos en su estudio.

El Comité precisa, en primer lugar, que la condición de legalidad de la estancia de una persona en el territorio nacional es un tema que los Estados pueden y deben regular en su derecho interno, respetando siempre las obligaciones internacionales que tienen suscritas (así por ejemplo, los Estados deben respetar, en la definición que hagan dentro de su derecho interno, el principio de no discriminación por razón de sexo o por razón de raza). Pero dicha regulación puede afectar solamente a los extranjeros, pues a los nacionales de un Estado no se les puede considerar como “ilegales” dentro de su propio territorio.

La situación de “ilegalidad” de un extranjero puede ser convalidada y, si así sucede, ya no podrá considerarse irregular su estancia por haber sido originalmente ilegal, ya que, en palabras del Comité, “se debe considerar que un extranjero que hubiese entrado ilegalmente a un Estado, pero cuya condición se hubiese regularizado, se encuentra legalmente dentro del territorio a los fines del artículo 12 (del Pacto)” (párrafo 4). Cualquier trato diferenciado que los Estados generen entre nacionales y extranjeros para efecto de los derechos contenidos en el artículo 12 debe ser cuidadosamente circunstanciado, y los Estados, en los informes que rindan ante el Comité, deben justificar esas diferencias de trato. Podríamos decir que cualquier diferencia de trato es, en sí misma, sospechosa, y que la carga de la prueba para justificarla recae en el Estado que la aplica.

La estructura federal de un Estado no impide que los derechos del artículo 12 del Pacto se apliquen a todo su territorio, señala el Comité, de forma que las personas podrán desplazarse por todas las partes de los Estados federales o regionales.

Para ejercer su derecho a la libre circulación una persona no debe aportar ningún motivo o razón específicos, pues basta su voluntad de trasladarse o de quedarse en un lugar para caer en el supuesto de

²⁰ Se trata de la Observación General número 27, aprobada en el 67º periodo de sesiones del Comité en 1999, consultable en Carbonell, Miguel, Moguel, Sandra y Pérez Portilla, Karla (compiladores), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos básicos*, 2ª edición, México, CNDH, Porrúa, 2003, tomo I, pp. 462-468.

protección del artículo 12. Esto significa que las autoridades no pueden condicionar un desplazamiento o un no desplazamiento a que se justifiquen determinadas razones, fines u objetivos (párrafo 5).

Los derechos del artículo 12 deben prevalecer no solamente frente a las autoridades u órganos del Estado, sino también frente a particulares. Así por ejemplo, los Estados Parte deben vigilar que no se les impida a las mujeres ejercer la libertad de tránsito o residencia, y que dicho ejercicio no esté condicionado al consentimiento o permiso de algún familiar, como puede ser el marido o el padre (párrafo 6).

En relación a la libertad de salir de cualquier país, incluido el propio, que preserva el párrafo 2 del artículo 12 del Pacto, el Comité señala que dicha libertad tampoco puede condicionarse a algún fin u objetivo concreto, ni tampoco a algún plazo durante el que un individuo decida permanecer fuera del país. En dicho párrafo se encuentra contenida la libertad del individuo para determinar el país de destino, lo cual se aplica también a todo extranjero que sea expulsado legalmente, el cual puede elegir con libertad el país de destino, siempre que cuente con el acuerdo de éste último Estado (párrafo 8).

Para poder hacer efectivo el derecho a salir de un país, se debe entender que sus autoridades están obligadas a expedir los documentos necesarios para viajar y entrar en otro país, como puede ser el pasaporte. Los derechos del artículo 12 del Pacto se violan si un Estado se niega a expedirle a uno de sus nacionales un pasaporte o si se niega a prorrogar la validez de ese documento (párrafo 9).

Por lo que hace a las restricciones establecidas en el párrafo 3 del artículo 12 del Pacto, el Comité, en la Observación General que se está comentando, hace importantes consideraciones, muchas de las cuales se podrían aplicar a los demás derechos fundamentales, pues forman parte de una especie de teoría general de las restricciones de los derechos. Así por ejemplo, el Comité sostiene, con base en el texto expreso del artículo 12, que las restricciones deben estar contenidas en una ley, constituyendo de esa forma una “reserva de ley” que prohíbe la creación de restricciones en otro tipo de normas (párrafo 11).

Por otra parte, el Comité señala que “las restricciones no deben comprometer la esencia del derecho”, haciéndose eco de la conocida teoría del “contenido esencial” de los derechos fundamentales. Para el Comité, “no se debe invertir la relación entre derecho y restricción, entre

norma y excepción. Las leyes que autoricen la aplicación de restricciones deben utilizar criterios precisos y no conferir una discrecionalidad sin trabas a los encargados de su aplicación” (párrafo 13).

Las medidas restrictivas deben ser proporcionales, señala el Comité, utilizando uno de los criterios más conocidos para considerar la adecuación de los límites a los derechos fundamentales con respecto a los textos que establecen esos derechos. En palabras del Comité, “Las medidas restrictivas deben ajustarse al principio de proporcionalidad; deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse” (párrafo 14). Por ejemplo, entraría dentro de las restricciones razonables una orden que impidiera el acceso y tránsito por instalaciones militares por motivos de seguridad nacional (párrafo 16).

El Comité identifica varias conductas de las autoridades estatales como claramente violatorias del artículo 12 del Pacto (párrafo 17); se trata de un elenco de la mayor importancia, pues contiene indicaciones prácticas para ayudarnos a precisar en qué momento nos encontramos ante situaciones que vulneran los derechos de libre circulación y libre residencia.

Para el Comité, entre tales conductas se encuentran las siguientes:

- Cuando se niega el acceso de los solicitantes a las autoridades competentes.
- Cuando se impide el conocimiento de los requisitos necesarios para ejercer algunos de los derechos del artículo 12.
- Cuando se crea la obligación de solicitar formularios especiales para conseguir los documentos oficiales de solicitud del pasaporte.
- Cuando se hacen necesarios certificados o declaraciones de empleadores o de familiares en apoyo a la solicitud.
- Cuando se requiere la descripción exacta del itinerario.
- Cuando la expedición de pasaportes se condiciona al previo pago de tasas elevadas, que exceden considerablemente el costo de los servicios prestados por la administración.
- Las demoras injustificadas en la expedición de los documentos de viaje.
- Las restricciones a que viajen juntos miembros de la familia.
- El requisito de depositar una fianza de repatriación o estar en posesión de un billete de vuelta.

-El requisito de haber recibido una invitación del Estado de destino o de personas que vivan en él.

-El hostigamiento de los solicitantes, por ejemplo a través de la intimidación física, detención, pérdida del empleo o expulsión de los hijos de la escuela o la universidad.

-La negativa a expedir el pasaporte con el argumento de que el solicitante perjudica el buen nombre del país.

Por lo que hace al derecho a entrar en el propio país, contemplado en el párrafo 4 del artículo 12 del Pacto, el Comité señala que ese derecho también le es aplicable a quien por primera vez quiere entrar en su país, si ha nacido fuera de él. De particular importancia es el derecho a volver al propio país, sobre todo para quienes han salido de él con el carácter de refugiados (párrafo 19).

El Comité hace una interesante distinción entre el concepto literal de “propio país” y la noción más restringido de “país de su nacionalidad”, en los siguientes términos:

El alcance de la expresión “su propio país” es más amplio que el de “país de su nacionalidad”. No se limita a la nacionalidad en el sentido formal, es decir, a la nacionalidad recibida por nacimiento o naturalización; comprende, cuando menos, a la persona que, debido a vínculos especiales o a pretensiones en relación con un país determinado, no puede ser considerada como un simple extranjero. Este sería el caso, por ejemplo, de los nacionales de un país que hubieran sido privados en él de su nacionalidad en violación del derecho internacional y de las personas cuyo país se haya incorporado o transferido a otra entidad nacional cuya nacionalidad se les deniega.

El derecho a entrar en el propio país, en el acertado criterio del Comité, es prácticamente ilimitable, pues en sus propias palabras, “hay pocas circunstancias, si es que hay alguna, en que la privación del derecho a entrar en su propio país puede ser razonable. Un Estado Parte no debe impedir arbitrariamente a una persona el regreso a su propio país por la vía de despojarla de su nacionalidad o de expulsarla a un tercer país” (párrafo 21).

Aparte de lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, otros instrumentos sectoriales de derecho internacional de los derechos humanos hacen referencia a la libertad de tránsito y de residencia. Uno especialmente importante por razón de su objeto y de la

actualidad que ha cobrado en los últimos años a raíz de las migraciones masivas, es la Convención de los Derechos del Niño, que en su artículo 10 hace referencia a la obligación que tienen los Estados Partes de facilitar la entrada o salida del país a los padres de los menores o a los propios menores para conseguir la “reagrupación familiar”; este concepto es de la mayor importancia, pues uno de los derechos fundamentales de todos los menores de edad es a mantenerse en contacto con sus progenitores²¹.

Sobre el mismo tema de la “reagrupación familiar”, hay que tener en cuenta que el artículo 5, apartado 4 de la Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 13 de diciembre de 1985, dispone que “Con sujeción a la legislación nacional y la autorización debida, se permitirá que el cónyuge y los hijos menores o a cargo de un extranjero que resida legalmente en el territorio de un Estado lo acompañen, se reúnan y permanezcan con él”.

La reagrupación familiar debe facilitarse por parte de los Estados especialmente en el caso de los refugiados; al respecto, el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR), ha señalado que “En aplicación del principio de unidad de la familia, y por razones humanitarias obvias, es preciso hacer todo lo posible para reunificar a las familias separadas de refugiados”; dicha reunificación se deberá producir “con la menor demora posible”; “Al decidir sobre la reunificación de la familias, la ausencia de prueba documental de la validez formal del matrimonio o de la filiación de los hijos no debe considerarse impedimento por se”²².

Como puede observarse, el debate de filosofía política en torno a la función de las fronteras y el alcance de la libertad de tránsito puede ser alimentado tomando en consideración los documentos jurídicos que

21 El artículo 9 de la Convención de los Derechos del Niño es muy claro al establecer el principio general de que: “1. Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos...”.

22 Los entrecomillados provienen de las Conclusiones General del Comité Ejecutivo de la ACNUR sobre la protección internacional de los refugiados, número 24, adoptada en el 32º periodo de sesiones del Comité Ejecutivo, en 1981; el texto puede consultarse en Colección de instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos, Tomo IV (Conclusiones del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR 1975-2000), México, CNDH, UIA, UNHCR-ACNUR, 2002, pp. 82-83.

tienen por objeto la protección internacional de los derechos fundamentales. Un ejercicio parecido podría hacerse con el derecho interno de cada Estado nacional, lo que probablemente nos llevaría a identificar fuertes incongruencias entre las declaraciones constitucionales y las regulaciones que se contienen en la legislación inmigratoria.

5. El trazado de las fronteras y la convivencia multinacional

El análisis sobre el papel de las fronteras en el mundo contemporáneo debe hacerse cargo de otro tema, de la mayor relevancia y que suele despertar enormes sensibilidades. Me refiero al asunto del derecho de secesión ejercido a través de una revisión del trazado de las fronteras.

Partamos de una certeza difícil de rebatir si tenemos en cuenta la historia. Las fronteras han sido trazadas por medios que hoy en día consideramos ilegítimos: invasiones, anexiones, colonización, compra ilegal de territorio, etcétera²³. Los límites fronterizos terminaron incluyendo dentro del territorio que conforma al Estado nacional a distintos grupos étnicos y culturales que, muchas veces sin quererlo, se vieron sometidos a un régimen jurídico (con todo lo que ello implica en términos de uso obligatoria de la lengua oficial, historia oficial, instituciones de gobierno, creación de leyes, reglas de participación e inclusión ciudadanas, etcétera), determinado por el gobierno nacional. Hoy en día es obvio, como señala Kymlicka, que “las fronteras de los Estados rara vez coinciden con las identidades nacionales de los pueblos”.

La pregunta importante en este punto es: ¿porqué debemos aceptar como legítimas unas fronteras que de origen no tienen una justificación razonable? Pudiendo contestar esta pregunta habría que hacer otra de igual o mayor importancia: ¿puede el método de la decisión democrática por mayoría servir para determinar un replanteamiento de las fronteras y, en ese sentido, para determinar el derecho de secesión? Esto nos lleva a preguntarnos sobre el sentido y la justificación del dominio que un Estado hace sobre su territorio. ¿Puede decirse que el Estado pertenece a la mayoría del grupo nacional?²⁴ ¿El territorio sería

²³ Ver, al respecto, el completo estudio de Anderson, Malcolm, *Frontiers. Territory and state formation in the modern world*, Cambridge, Polity Press, 1996.

²⁴ Kymlicka, Will, *Fronteras territoriales*, cit., pp. 49 y ss.

“propiedad” del grupo nacional mayoritario? ¿Podría una minoría nacional o étnica pedir “su parte” del territorio para poder organizarse de forma independiente y de la manera que mejor les parezca? ¿Es legítimo o incluso razonable representar al territorio de los actuales Estados-nación como un “acuerdo inestable” entre diversos grupos nacionales?

Pensemos en el caso de España, que lleva algunos años debatiendo con intensidad sobre su configuración territorial. ¿Tienen derecho la mayoría de los habitantes del País Vasco de considerar su separación del Estado español? ¿Pueden las autoridades de Cataluña plantear como ejercicio de su “autogobierno” la competencia exclusiva en materia tributaria, en cuestiones de seguridad pública o en la atención de los hospitales? Si todo lo anterior se acepta, ¿quién puede tomar las decisiones y cuáles son los límites que habría dentro de ese proceso de redefinición nacional?

“propiedad” del grupo nacional mayoritario? ¿Podría una minoría nacional o étnica pedir “su parte” del territorio para poder organizarse de forma independiente y de la manera que mejor les parezca? ¿Es legítimo o incluso razonable representar al territorio de los actuales Estados-nación como un “acuerdo inestable” entre diversos grupos nacionales?

Pensemos en el caso de España, que lleva algunos años debatiendo con intensidad sobre su configuración territorial. ¿Tienen derecho la mayoría de los habitantes del País Vasco de considerar su separación del Estado español? ¿Pueden las autoridades de Cataluña plantear como ejercicio de su “autogobierno” la competencia exclusiva en materia tributaria, en cuestiones de seguridad pública o en la atención de los hospitales? Si todo lo anterior se acepta, ¿quién puede tomar las decisiones y cuáles son los límites que habría dentro de ese proceso de redefinición nacional?

Lo que parece obvio, aunque en el debate español no se ha notado mucho, es que la pertenencia o no de un grupo nacional a un Estado debe siempre ser discutible. Es decir, un régimen democrático no puede excluir de su esfera pública discursiva un tema determinado, por incómodo que sea. La discusión acerca del derecho de secesión o de un nuevo trazado de fronteras para España (insisto: la discusión) tiene absoluta legitimidad democrática y en consecuencia no puede ser criminalizada o sancionada en forma alguna.

Otra obviedad es que esa discusión se ve inevitablemente alterada (para mal) cuando uno de los sujetos de la misma recurre a la violencia o cuando de forma violenta se intenta generar algún tipo de resultado. Esto es,

para cualquier teórico liberal y para cualquier sistema democrático, simplemente inaceptable. Pero desde luego, la discusión pacífica sobre este tipo de temas debe estar permanentemente abierta, si es que así lo deciden quienes participan en ella.

Algunos teóricos como Will Kymlicka justifican y defienden la idea de la construcción nacional, siempre que se haga sobre las bases de una política liberal. Dicha construcción permite crear identidades nacionales que pueden tener fines legítimos y por tanto aceptables para una teoría liberal de la justicia. Por ejemplo, la construcción de una identidad nacional permite mejorar la igualdad de oportunidades en el mercado laboral (lo que le da sentido al requisito que exigen algunos países para que los inmigrantes que quieran adquirir la ciudadanía conozcan el idioma del país). La identidad nacional refuerza el sentido de solidaridad de los miembros de una sociedad respecto a los grupos más desaventajados de la misma, dice también nuestro autor. Además, la construcción nacional y su identificación por parte de los habitantes del Estado pueden contribuir a promover la libertad individual y la democratización.

Lo anterior supone que existen elementos razonables para aceptar una construcción estatal pluri-nacional de forma limitada, es decir, siempre y cuando cumpla con los requisitos del respeto a la dignidad, la autonomía (también colectiva) y los derechos fundamentales de las personas que conviven en el interior del Estado-nacional. Ese respeto se podría dar, por ejemplo, a través de la organización federal de los Estados, donde las partes integrantes del territorio tuvieran grandes ámbitos de autonomía. De esta manera se podría proteger la libertad para circular pero también las identidades nacionales como creadoras de bienestar colectivo. Con todo, soluciones de este tipo tendrían la limitación de no resolver el problema, sino de llevarlo a un ámbito más amplio, representado a final de cuentas por las nuevas fronteras que se establecerían hacia fuera del conjunto multinacional organizado a través de los principios federales.

6. Conclusión

La determinación de cuándo una sociedad es justa no puede hacerse, hoy en día, prescindiendo de los criterios con base en los cuales determinamos qué personas pertenecen a ella, con qué criterios abrimos o cerramos

nuestras fronteras y cuál es la extensión y ubicación que deben tener las mismas.

Se trata de temas, además, que tienen profundas consecuencias individuales y colectivas. Individuales que a partir de las definiciones que se hagan de estos temas se podrá tener garantizada la libertad de tránsito, que todos los ordenamientos constitucionales democráticos y el derecho internacional de los derechos humanos reconocen como un derecho fundamental. Colectivas en tanto que la determinación de si se pertenece o no a un Estado-nacional, y en caso afirmativo bajo qué condiciones, es relevante para determinar cuestiones tan básicas como la lengua con la que se estudia y trabaja, el tipo de impuestos que se pagan o los hospitales en que puede una persona atenderse de cáncer o hepatitis.

Para el caso de México, por si fuera poco, la reflexión sobre las fronteras constituye un tema de vida o muerte.

No olvidemos que, en el fondo de cualquier reflexión sobre las fronteras se encuentra un tema de mucha mayor importancia, que es la consideración que les damos a las personas migrantes, no solamente en el momento en que deciden cruzar un paso fronterizo, sino también cuando ya se encuentran dentro de un país que no es el suyo. Ese es, en verdad, el fondo de la cuestión. En este punto cualquier análisis no puede dejar de tomar en cuenta la enorme crueldad que día tras día se ceba en contra de los migrantes, las dificultades de todo tipo con que se topan estando en el país de destino, el desprecio que les merecen a muchos de los ya residentes, el trato inhumano que les dan las leyes (trato de no-persona, en muchos casos). Tiene razón Ermanno Vitale cuando afirma que nuestro punto de partida debe consistir en “tratar de imaginar la experiencia de sufrimiento interior y de aniquilación de la propia dignidad que pueden padecer aquellos que migran en condiciones y por razones totalmente diferentes: es decir, para huir de la miseria y la hambruna, las catástrofes naturales, las persecuciones de regímenes violentos y despóticos, o cultivando la ilusión de una vida mejor, y se ven rechazados, cuando no abiertamente hostigados, por una gran mayoría de la población que les acoge”²⁵

²⁵ Vitale, Ermanno, *Ius migrandi*, cit., pp. 6-7.

Es de nuevo Vitale quien nos advierte que reflexionar sobre los migrantes significa reflexionar sobre nosotros mismos²⁶; sobre aquellos de nosotros que son los más débiles, los recién llegados, los que no tienen todos los derechos y deben enfrentar un entorno social, político, económico, laboral, personal y hasta jurídico sumamente adverso. Aunque solamente fuera por éste cúmulo de adversidades, los migrantes deberían ser hoy en día un tema fundamental de cualquier teoría de los derechos fundamentales, si entendemos –como lo ha explicado Luigi Ferrajoli– que tales derechos son precisamente las “leyes del más débil”.

Bibliografía

Anderson, Malcolm, *Frontiers. Territory and state formation in the modern world*, Cambridge, Polity Press, 1996.

Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, 2ª edición, Porrúa, CNDH, UNAM, 2006.

Carbonell, Miguel, Moguel, Sandra y Pérez Portilla, Karla (compiladores), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos básicos*, 2ª edición, México, CNDH, Porrúa, 2003, 2 tomos.

Castles, Stephen y Miller, Mark J., *La era de la migración. Movimientos internacionales en el mundo moderno*, México, M. A. Porrúa, Cámara de Diputados, 2005.

Ferrajoli, Luigi y otros, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001.

Ferrajoli, Luigi, *Razones jurídicas del pacifismo*, Madrid, Trotta, 2005.
Ferrajoli, Luigi, *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*, México, CNDH, 2006.

Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, Madrid, Trotta, 2008.

Kymlicka, Will, *Fronteras territoriales*, Madrid, Trotta, 2006.
Varios autores, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad*

Autónoma de Madrid, número 7, Madrid, 2003 (monográfico sobre “Movimientos migratorios y derecho”).

Vitale, Ermanno, *Ius migrandi*, Madrid, Mesulina, 2006.

Wihtol de Wenden, Catherine, *Faut-il ouvrir es frontières?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

Este Libro se terminó de imprimir en Abril
de 2009 en Centro Especial de Copiados
IMPRESA - OFFSET.
Quito, Ecuador

