

¿ES POSIBLE UNA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA LA SOCIEDAD MUNDIAL PLURALISTA?

Jürgen HABERMAS
(Alemania).

Las posibilidades de que el proyecto de un “orden cosmopolita” tenga éxito no son menos hoy de lo que eran en 1945 o 1989-90. Esto no significa, sin embargo, que sean más; ahora bien, no deberíamos perder de vista la magnitud de las cosas. El proyecto kantiano saltó a la palestra por primera vez con la Sociedad de Naciones, es decir, más de doscientos años después de que se hubiera planteado; además, la idea de un orden cosmopolita no se plasmaría de forma duradera hasta la creación de las Naciones Unidas. Desde comienzos de los años noventa, la ONU ha ido aumentando su relevancia política y se ha erigido como un elemento muy a tener en cuenta en los conflictos políticos mundiales. Incluso la gran superpotencia se vio obligada a enfrentarse a la organización mundial cuando esta última se negó a dar legitimidad a una intervención unilateral. La ONU sobrevivió al intento posterior de marginarla, y ahora parece estar decidida a llevar a cabo las reformas necesarias y urgentes de sus principales órganos y agencias.

Las reformas propuestas son el resultado de un análisis inteligente de los errores. Este proceso de aprendizaje va en la línea de la continuación del proyecto kantiano. Podemos seguir planteando la idea de Kant de una condición cosmopolita si simplemente la elaboramos con términos lo suficientemente abstractos. En primer lugar, desearía mostrar por qué considero que la alternativa kantiana entre una república mundial y una sociedad de naciones es incompleta (I), para después pasar a esbozar la forma en que podemos volver a conceptuar el proyecto kantiano en las condiciones que se dan en la actualidad (II). Para finalizar, abordaré un desafío real ante el cual este proyecto podría ofrecer la respuesta más prometedora (III).

I

Kant llega a su idea de un orden cosmopolita ampliando el concepto de “constitución” (el tipo de constitución que, en su día, surgió tras las revoluciones estadounidense y francesa) desde un nivel nacional a un nivel mundial. De esta manera, anticipa la idea, tan presente en la actualidad, de la constitucionalización de las relaciones internacionales. Su innovación consiste en la transformación del derecho “internacional”, como un derecho de los Estados, en un derecho “cosmopolita”, como un derecho de los individuos. Éstos ya no gozan del estatus de sujetos jurídicos simplemente por ser ciudadanos de un Estado-nación sino, además, por tratarse de miembros de una sociedad mundial políticamente constituida.

Kant concibió dicha condición cosmopolita únicamente mediante la forma de una república mundial. Durante toda su vida sería fiel a esta idea, aunque en un momento sugirió el “sustituto” de una federación de naciones que llevaría a la creación final de un Estado de naciones (*Völkerstaat*). La gran idea de una república mundial parecía exigir el paso intermedio de una asociación voluntaria de estados pacíficos que seguirían siendo soberanos. Gracias a la inestimable experiencia de generaciones posteriores, podemos descubrir las limitaciones conceptuales que llevaron a Kant a un callejón sin salida en el que había de elegir entre una república mundial en toda regla o una débil Sociedad de Naciones. Tres razones podrían haberle inclinado a aferrarse al modelo desalentador de una república mundial.

La centralista república francesa, que era el modelo que Kant tenía en mente, plantea que la soberanía del pueblo es indivisible.¹ Sin embargo, en un sistema con múltiples niveles y una estructura federalista, la voluntad democrática del pueblo se diversifica en canales paralelos desde el primer momento. El modelo de los Estados Unidos es una prueba clara de este concepto de “soberanía dividida”.² La idea de una estructura federalista podría haber disipado los temores de Kant en cuanto a que el “despotismo desalmado” de un “Estado mundial de naciones” podría despojar a toda nación de su identidad y especificidad cultural.

El quid de la cuestión es una segunda y nueva encerrona conceptual: la obligación de pensar siempre en una constitución como la constitución de un Estado. Según el contrato social de Rousseau, ambos —Estado y constitución—, surgen *uno actu* de la voluntad del pueblo. En la tradición liberal, la constitución no tiene la función de constituir una autoridad política de la nada, sino únicamente delimitar los poderes *existentes*. Una constitución de este tipo establece un “imperio de la ley” que, incluso sin un origen democrático, puede conformar normativamente las relaciones de poder existentes y conducir el uso del poder político por canales jurídicamente vinculantes. Al renunciar a la supuesta identidad de los gobernantes con los gobernados, la tradición liberal evita la unificación conceptual de Estado y constitución, permitiendo así mantener estos dos elementos, que de forma empírica están tan estrechamente conectados en el Estado-nación, conceptualmente independientes el uno del otro —la constitución por un lado, y el Estado y la ciudadanía democrática por otro.³ El tipo de constitución liberal ofrece un marco conceptual para una sociedad mundial políticamente constituida sin un gobierno mundial y democráticamente constituida de abajo arriba. Sin embargo, como veremos al final, cualquier combinación de los dos tipos de constitución que han

1. W. Kersting, “Globale Rechtsordnung oder weltweite Verteilungsgerechtigkeit?”, en *Recht, Gerechtigkeit und demokratische Tugend* (Frankfurt/Main, 1997), págs. 243-315, aquí pág. 269.

2. Sobre la teoría de la soberanía en el Estado constitucional, véase M. Kriele, *Einführung in die Staatslehre* (Opladen, 1994), pág. 273 y ss.

3. Véase G. Frankenberg, “Die Rückkehr des Vertrages. Überlegungen zur Verfassung der Europäischen Union”, en L. Wingert y K. Günther (eds.), *Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit* (Frankfurt/Main, 2001), págs. 507-538.

aparecido hasta la fecha en las diferentes tradiciones jurídicas plantea el problema de cómo la comunicación de las diferentes políticas que se establecen más allá de los Estados-nación puede revertirse hacia los canales nacionales para una adecuada legitimación democrática.⁴

Una tercera razón que podría haber llevado a Kant a buscar un sustituto para su idea central de una república cosmopolita es la improbabilidad de que se dieran acontecimientos revolucionarios. Las dos revoluciones constitucionales del siglo XVIII han dado pie a la idea de que las constituciones surgen por lo general a raíz de un acto repentino de voluntad en un momento histórico favorable. Si bien el hecho de que se diera un periodo revolucionario en un determinado lugar era de cualquier modo bastante improbable, la coincidencia de dicha improbabilidad en diferentes lugares se planteaba ya como inconcebible. Mientras tanto, nos hemos ido acostumbrando a que la constitucionalización sea un largo proceso conducido no por las masas entusiasmadas, sino por los Estados-nación y las alianzas regionales de naciones. El carácter temporal de este largo proceso, en el cual la intervención política va de la mano de una creciente complejidad del sistema, sugiere que quizás deberíamos hablar de etapas o de grados de constitucionalización.⁵

Resumiendo, existen tres instrumentos conceptuales para liberar la idea kantiana de la transformación del derecho internacional basado en los Estados en un derecho cosmopolita, del *telos* engañoso de una república mundial:

- la noción federalista de “soberanía dividida” y el, hoy por hoy, concepto convencional de “sistema con múltiples niveles”;
- la distinción entre dos tipos de constitución que podrían combinarse de una nueva forma para la creación de una sociedad mundial sin un gobierno mundial;
- el modelo temporal de avances paulatinos en el proceso de constitucionalización, iniciado y apoyado por los gobiernos más que por los ciudadanos.

Teniendo esto en cuenta, y con vistas a las estructuras existentes en la actualidad, podemos plantear una alternativa conceptual a la idea de una república mundial (y sus variantes contemporáneas).⁶ Con este propósito, debemos realizar algunas adaptaciones y

4. Chr. Möllers analiza esta relación, tomando como ejemplo la Unión Europea, en su capítulo introductorio sobre constitución y constitucionalización en A. v. Bogdandy (ed.), *Europäisches Verfassungsrecht* (Berlín, 2003), págs. 1-56.

5. Th. Cottier y M. Hertig, inciden en esta idea en *The Prospects of 21st Century Constitutionalism*, Ms. 2004 (Instituto de Derecho Económico Europeo, Universidad de Berna).

6. Sobre la “democracia cosmopolita”, véanse D. Archibugi y D. Held (eds.), *Cosmopolitan Democracy* (Polity, Cambridge, 1995); David Held, *Democracy and the Global Order* (Polity, Cambridge, 1995); sobre una república federal mundial, véase Otfried Höffe, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung* (Munich, 1999).

(a) ajustar el concepto de soberanía nacional a las nuevas formas de gobierno que van más allá del Estado-nación;

(b) cambiar la concepción del derecho positivo, revisando la relación conceptual entre el derecho nacional y el monopolio de la fuerza por parte del Estado, en favor de un derecho supranacional que esté respaldado por sanciones aún monopolizadas por los Estados-nación,

(c) finalmente, introducir un mecanismo de aprendizaje capaz de explicar la forma en que las naciones pueden cambiar su propia imagen.

Según la tradición del nacionalismo liberal, el núcleo del derecho internacional, es decir, el estatus soberano de las naciones y la prohibición de intervenir en los asuntos internos, es el resultado del principio de soberanía popular. La auto-afirmación militar hacia el mundo exterior refleja sencillamente la autodeterminación democrática en el interior.⁷ Para proteger la identidad de su comunidad democrática, la nación debe tener el derecho y la capacidad de usar la fuerza contra otras naciones. Esta concepción ya no es válida en una sociedad mundial extremadamente interdependiente. Si ni siquiera una superpotencia puede garantizar la seguridad y el bienestar de su propia población a no ser que se ayude de otras naciones, la soberanía pierde, entonces, su significado clásico.⁸ Un Estado demuestra su soberanía exterior si es capaz, y lo desea, de tomar parte por igual en los esfuerzos colectivos por resolver los problemas mundiales y regionales dentro del marco de las organizaciones internacionales y supranacionales.⁹ Por su parte, la soberanía interior se extiende ahora más allá del mero mantenimiento de la ley y el orden, para llegar a la protección de los derechos civiles de los ciudadanos. Esto presupone tanto renunciar al derecho de ir a la guerra, como reconocer el deber de la comunidad internacional de proteger, contra su propio gobierno o lo que quede de él, a la población de un Estado criminal o fallido.

(b) Curiosamente, la comunidad internacional puede transferir este derecho a intervenir e imponer sanciones a una organización mundial, sin que al mismo tiempo la dote del monopolio mundial de la fuerza. Frente a la concepción convencional del derecho positivo, existe en verdad una brecha cada vez mayor entre las instituciones supranacionales con capacidad para crear leyes y las instituciones nacionales que pueden recurrir a medios legítimos basados en el uso de la fuerza para aplicarlas. Los Estados mantienen su monopolio individual de la fuerza

7. Por ejemplo, M. Walzer, *Just and Unjust Wars* (Nueva York, 1977) y *Erklärte Kriege - Kriegserklärungen* (Hamburgo, 2003); véanse también los ensayos "Twenty Years of Michael Walzer's *Just and Unjust Wars*", en: *Ethics & International Affairs*, 1997, vol. 11, págs. 3-104.

8. E. Denninger aboga, por eso, en favor de la renuncia al concepto de soberanía: "Vom Ende der nationalstaatlichen Souveränität in Europa", en E. Denninger, *Recht in globaler Unordnung*, Berlín 2005, 379-394.

9. Véase la definición correspondiente de "nueva soberanía" en A. y A. H. Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements* (Cambridge, Mass., 1995).

mientras que, como miembros de la ONU, ceden el derecho de decidir el uso de ésta al Consejo de Seguridad (excepto en casos de autodefensa urgente). La Unión Europea es un ejemplo convincente de la manera en que normas jurídicas de una instancia superior pueden funcionar con carácter vinculante incluso aunque sean respaldadas y puestas en marcha por sus Estados miembros, que son mucho más poderosos pero que formalmente están subordinados a estas normas.

(c) Éste es también un ejemplo de cómo los Estados-nación aprenden a cambiar la concepción de sí mismos. Las innovaciones jurídicas introducidas por las élites políticas funcionan en ocasiones como un vaticinio que finalmente se cumple. La legislación constitucional que se crea por encima de los Estados-nación anticipa el cambio en su propia percepción, pero éste sólo lo propiciarán sus destinatarios en el momento de su puesta en marcha. De este modo, el espíritu de las propuestas jurídicas, que en un primer momento sólo se reconocieron de forma declamatoria, se va interiorizando gradualmente. Esto ocurre tanto en el caso de los Estados, como en el de los ciudadanos. A medida que los Estados ponen en práctica normas para la cooperación acordadas soberanamente, descubren las ventajas de comportarse ya no sólo como actores colectivos independientes, sino también como miembros de organizaciones internacionales. Sin esta hipótesis de que las normas anticipatorias calan a largo plazo,¹⁰ sería prácticamente imposible ofrecer una base empírica aceptable para el proyecto kantiano de promover una condición cosmopolita.

II

A la luz de estas aclaraciones, quisiera presentar el esbozo de un futuro sistema con múltiples niveles, que vaya por delante de las estructuras existentes pero que, al mismo tiempo, siga estando en contacto con ellas. Una sociedad mundial políticamente constituida podría elaborar, incluso a falta de un gobierno mundial, el tipo de políticas mundiales que hasta ahora se ha echado en falta, especialmente en los ámbitos de las políticas mundiales económicas y ambientales. Mientras que el sistema del derecho internacional basado en las naciones no reconocía más que un tipo de actor, es decir, los Estados-nación, y dos terrenos de juego —la política exterior y la política interior o, dicho de otro modo, las relaciones internacionales y los asuntos internos—, la nueva estructura se caracteriza por *tres escenarios y tres tipos de actores colectivos*. Este modelo tripartito evita mezclar problemas de índoles muy diversas bajo la etiqueta unificadora del gobierno mundial.

La *escena supranacional* está copada por un único actor. La comunidad internacional toma la forma institucional de una *organización mundial* que tiene la

10. Sobre la importancia del concepto socio-constructivista del aprendizaje para la teoría de las relaciones internacionales, véase B. Zangl y M. Zürn, *Frieden und Krieg*, págs. 118-148.

capacidad de actuar en campos bien definidos sin tener por qué adoptar el carácter de un Estado. Se desarrolla en una entidad que no es simplemente un foro, pero que tampoco llega a tener las características de un Estado. Dicha organización mundial habría sido capacitada —y, al mismo tiempo, limitada— para cumplir de forma efectiva y, sobre todo, no selectiva dos funciones: asegurar la paz y los derechos humanos a escala mundial. La reforma pendiente de la ONU debe, por tanto, no sólo centrarse en fortalecer sus instituciones centrales, sino también intentar separar lo esencial de lo superficial en sus organismos especializados.¹¹

Obviamente, la formación de voluntad y de opinión dentro de la organización mundial estaría más relacionada con los flujos de comunicación de los parlamentos nacionales, y encaminada de manera más efectiva al control de las ONG y de otros representantes de una población mundial movilizada. Sin embargo, incluso una organización mundial adecuadamente reformada siempre contará con centros de poder organizados sobre una base estatal.¹² Junto a los individuos, los Estados *siguen siendo* sujetos de un derecho internacional, que se convierte de este modo en un régimen cosmopolita de derechos humanos capaz de proteger a los ciudadanos incluso frente a sus propios gobiernos, si así fuese necesario.

Además, los Estados-nación deben mantener un estatus privilegiado dado el amplísimo programa que recientemente anunció la ONU bajo el título “Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Los esfuerzos políticos, a escala mundial, que tal programa requiere se exceden de lo que, a día de hoy, la comunidad internacional pretende y es capaz de conseguir. En la actualidad, podemos observar que, en la escena *transnacional*, hay organizaciones y redes que hacen frente a la creciente demanda de coordinación exigida por una sociedad mundial cada vez más compleja.¹³ Sin embargo, la “coordinación” de los gobiernos, así como de los gobiernos con los actores no gubernamentales, representa una forma de regulación que sólo es adecuada para problemas transfronterizos específicos. Los procedimientos para el intercambio y la consulta de información, la asistencia y la formación, el control y los acuerdos, son suficientes para manejar las cuestiones “técnicas” (tales como la normalización de las medidas, la regulación de las telecomunicaciones, la prevención de desastres, la contención de epidemias o la lucha contra el crimen organizado).

Estos problemas de coordinación no son esencialmente “políticos”, como sí lo son los temas de la energía mundial, las políticas ambientales, financieras y económicas, que tocan de lleno la cuestión de la distribución equitativa. En cuanto a estos problemas de la *política interior mundial*, es necesaria una regulación y

11. Para obtener una panorámica general de la familia de las Naciones Unidas, véase David Held, *Global Covenant* (Polity, Cambridge, 2004), 82 y ss.

12. Para profundizar en el lugar irremplazable del Estado-nación en un régimen de políticas transnacionales, véase E. Grande, “Vom Nationalstaat zum transnationalen Politikregime”, en U. Beck, Ch. Lau (Hg.), *Entgrenzung und Entscheidung* (Frankfurt/Main 2004), págs. 384-401.

13. Para consultar una lista excelente de organizaciones internacionales, véase A.-M. Slaughter, *A New World Order* (Princeton y Oxford, 2004), págs. XV-XVIII.

una integración positiva para las cuales aún no existen ni el marco, ni los actores. Las redes políticas existentes son organizaciones internacionales concebidas de manera funcional, y tienen un carácter multilateral y más o menos mundial, en las que los delegados de los gobiernos nacionales tienen el mando y la responsabilidad, independientemente del resto de los actores que sean admitidos en ellas. En cualquier caso, no ofrecen un marco para legislar y para llevar a cabo los procesos correspondientes de formación de la voluntad. Aún estableciéndose ese marco, seguirían sin existir (con la excepción de los Estados Unidos) actores colectivos que desempeñen el papel de actores mundiales. Con éstos, me estoy refiriendo a *regímenes continentales o regionales* que posean un mandato lo suficientemente representativo que les permita negociar y ejercer los poderes necesarios para su aplicación en territorios amplios.

Tales *actores mundiales* deben ser lo bastante sólidos como para formar coaliciones versátiles, plantear ventajas y desventajas flexibles, y acordar compromisos vinculantes. De este modo, las relaciones internacionales tal y como las conocemos hoy continuarían existiendo en el nivel transnacional, pero modificadas en cuanto a su calidad. Bajo un régimen de seguridad efectivo de la ONU, incluso al más poderoso de los *actores mundiales* se le impediría recurrir a la guerra como medio legítimo para la solución de conflictos. Con la excepción de los Estados Unidos, no hay en la actualidad actores viables en el nivel transnacional. Este problema dirige nuestra atención hacia el *tercer nivel o nivel inferior de los Estados-nación*.

Este nivel comenzó a gestarse a escala mundial a partir del proceso de descolonización. La comunidad internacional de los Estados-nación no surgiría hasta la segunda mitad del siglo XX; durante este período, el número de miembros de la ONU pasó de 51 a 192 Estados. Los Estados-nación son, desde una perspectiva histórica, una institución política relativamente joven, aunque en la escena internacional siguen siendo los actores más poderosos. Sin embargo, la interdependencia cada vez mayor de la economía mundial y los riesgos transfronterizos de una sociedad mundial sobrepasan el ámbito de acción de los Estados-nación y son una carga demasiado grande para las cadenas nacionales de legitimación. Las redes de la mundialización, en todas sus dimensiones, han llevado al absurdo desde hace tiempo la asunción teórica sobre la responsabilidad, que afirma que debe haber congruencia entre quienes son responsables de tomar las decisiones políticas y quienes se ven afectados por las mismas.¹⁴

Así pues, podemos observar que, en todos los continentes, los Estados-nación se ven obligados a formar alianzas regionales o, en todo caso, vías más estrechas de cooperación (APEC, ASEAN, NAFTA, AU, ECOWAS, etc.). Estas alianzas regionales son, no obstante, un tímido comienzo. Los Estados-nación deben crecer por encima de las formas intergubernamentales de cooperación si quieren asumir, en el nivel transnacional, el papel de vehículos de las políticas mundiales y dotar de legitimidad democrática a sus acuerdos transnacionales. La Unión Europea

14. D. Held, A. McGrew (Eds.), *The Global Transformations Reader*, Cambridge 2003.

ha logrado, al menos, poder reivindicarse como actor mundial. Sin embargo, la unificación europea sólo podrá mantenerse como modelo para la construcción de capacidades de acción política de nivel superior si consigue un grado de integración política que le permita llevar a cabo políticas legitimadas democráticamente tanto dentro de sus fronteras, como hacia el exterior.

III

Este plan puede ser útil para localizar los problemas más acuciantes en el lugar preciso donde se estén produciendo. Pero, obviamente, se enfrenta al problema de la “impotencia del mero deber”. No es mi intención aquí entrar en la superioridad normativa del proyecto kantiano en comparación con otras visiones del nuevo orden mundial.¹⁵ Pero incluso los proyectos normativos bien justificados no tienen repercusión alguna si no se encuentran a medio camino con la realidad. Esta era la objeción que Hegel hacía a Kant. En lugar de plantear simplemente la idea en un mundo irracional, su propósito era hacer confluir el curso real de la historia con la realidad de la idea. Sin embargo, Hegel y, posteriormente, Marx fracasarían lamentablemente por completo en su esfuerzo por ofrecer un respaldo filosófico-histórico a la idea. Con el fin de seguir buscando tendencias que confluyan con el concepto de condición cosmopolita, permítanme al menos mencionar una dinámica peculiar desencadenada por un sentimiento cada vez más nítido del déficit de legitimación de las actuales formas de gobierno mundial.

Las organizaciones internacionales se asientan sobre la base de tratados multilaterales entre Estados-nación. Si éstas llegan a ejercer un “gobierno por encima del Estado-nación” en uno u otro ámbito, la creciente necesidad de legitimación no tardará en sobrepasar el campo de legitimidad que los tratados internacionales pueden obtener, en el mejor de los casos, del carácter democrático de los Estados representados por los signatarios. Tal discrepancia parece darse también en la ONU, que se supone que ha de velar por la seguridad internacional y el cumplimiento universal de los requerimientos de los derechos humanos.

Todo esto explica algunas recomendaciones, como la de incluir a las ONG en los procesos de consulta de la Asamblea General, hecho que, al menos, aumentaría la visibilidad de la ONU en la esfera pública mundial. Quizás, la creación de mayores vías de comunicación con los parlamentos nacionales de los Estados miembros ayudaría también en este mismo sentido. Pero no nos equivoquemos; estas reformas, independientemente de lo deseables que sean, siguen siendo insuficientes para conectar el nivel supranacional con el nacional, puesto que se daría una cadena ininterrumpida de legitimación desde los Estados-nación hacia la organización mundial.

15. J. Habermas (2004), págs. 182-193.

Por otra parte, hay que preguntarse si la necesidad de legitimación requiere salvar esta distancia en primer lugar, suponiendo que, en el futuro, un Consejo de Seguridad reformado interactuará adecuadamente con un Tribunal Penal Internacional (TPI) mundialmente reconocido. Un examen minucioso nos lleva a descubrir que hay diferentes exigencias de legitimación a nivel supranacional en comparación con el nivel transnacional. Desde que la evolución del derecho internacional ha seguido la lógica intrínseca de una explicación y extensión de los derechos humanos, y la política internacional se ha ido adaptando paulatinamente a esta tendencia, las cuestiones a las que se ha enfrentado la organización mundial han ido adquiriendo una naturaleza más jurídica que política. Esa situación sería aún más acentuada con una sociedad mundial perfectamente constitucionalizada.

Pongamos por caso que el Consejo de Seguridad trata cuestiones jurídicas relacionadas con la garantía de la paz y la protección de los derechos humanos siguiendo procedimientos justos, es decir, de forma imparcial y no selectiva, bajo el control del TPI. Se supone que esta práctica será reconocida si, como planteamos, se atiene a aquellos principios y procedimientos que son el resultado de largos procesos democráticos de aprendizaje. La confianza en la fuerza normativa de los procedimientos judiciales existentes se puede inspirar en el avance, en cuanto a un plus de legitimidad, que constituyen algunos acontecimientos ejemplares de democracias consolidadas en la memoria colectiva de la humanidad.

Sin embargo, este supuesto consenso de fondo en la esfera pública mundial no explica la razón para conceder a dicha gran esfera una función indispensable. En este sentido, Kant era bastante optimista, ya que “una violación de la justicia en un lugar de la Tierra se dejaría sentir en el resto”.¹⁶ Las decisiones que se toman en el nivel supranacional sobre la guerra y la paz, la justicia y la injusticia, atraen sin duda la atención y una respuesta crítica en todo el mundo —pensemos en las intervenciones en Kosovo e Irak, así como en los casos de Pinochet, Milosevic y Saddam. Las obligaciones negativas de una moral universalista de la justicia —la obligación de abstenerse de cometer crímenes contra la humanidad y guerras de agresión— están enraizadas en todas las culturas y, afortunadamente, constituyen el criterio que las instituciones de la organización mundial utilizarían para justificar sus decisiones.

Esta base es, sin embargo, demasiado débil para las regulaciones que se negocian en el nivel transnacional y que van más allá del programa clásico de proporcionar seguridad, justicia y libertad. En especial, los Organismos Multilaterales Económicos (OME) —principalmente la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)— se encargan de las regulaciones que afectan a cuestiones tan importantes como la distribución y la redistribución desde, como sabemos, la escena nacional. Es aquí, dentro del Estado-nación, donde tales políticas exigen la forma republicana de legitimación que, si bien es deficiente, se obtiene únicamente por medio de canales democrá-

16. Kant, “Zum Ewigen Frieden” *Werke*, vol. VI, 216.

ticos. Una vez que decimos adiós al sueño de una república mundial, este canal dejará de estar disponible en el nivel transnacional hasta el momento en que surja una negociación institucionalizada entre regímenes continentales legítimos. Ésta es la razón por la cual los crecientes problemas de legitimación en este nivel se irán convirtiendo en un desafío cada vez más apremiante al que, de una manera u otra, debemos encontrar respuesta.

A-M. Slaughter ha desarrollado una panorámica convincente de la disgregación de la soberanía del Estado.¹⁷ Desde su punto de vista, las relaciones de intercambio puramente funcionales predominan sobre las relaciones de poder vinculadas al territorio, hasta el punto de que las redes transnacionales logran cierto grado de independencia y, gradualmente, revierten hacia los gobiernos nacionales desde los que se originaron. Las fuerzas centrífugas de las redes transnacionales extraen la soberanía de cada uno de los Estados miembros y echan por tierra sus jerarquías centralizadas. La soberanía del Estado se desmenuza entonces en la suma de diferentes sub-autoridades funcionalmente autónomas. Sin embargo, esta panorámica sólo destaca el hecho de que las decisiones normativas que intervienen en los Estados-nación provenientes de más arriba están cada vez más desvinculadas de la soberanía popular. Es cierto que las competencias transferidas a los OME siguen estando formalmente vinculadas al ámbito de los gobiernos participantes, pero los acuerdos que se alcanzan en estas organizaciones distantes están, en realidad, dominados por sus miembros más poderosos, y ya no están expuestos a la deliberación y a la crítica públicas, y a la reacción política de los ciudadanos dentro de sus respectivas escenas nacionales.¹⁸ Ante esta falta de legitimidad en el nivel nacional, no hay tampoco un sustituto posible por encima del Estado-nación.¹⁹

A-M. Slaughter responde al problema del déficit de legitimación en el nivel transnacional mediante una propuesta que más que resolver el problema, lo hace aún más patente: “los miembros de las redes gubernamentales (deben)... en primer lugar... ser responsables de sus actividades trans-gubernamentales ante sus miembros nacionales, en la misma medida en que son responsables de sus actividades internas. En segundo lugar, como participantes en las estructuras de gobierno mundial, deben tener un código básico de funcionamiento que tenga en cuenta los derechos y los intereses de todos los pueblos”.²⁰ Pero, ¿ante quién son responsables los miembros del ejecutivo si negocian regulaciones multilaterales

17. Slaughter (2004), págs. 12 y ss.

18. M. Zürn (2004), págs. 273 y ss.: “Los procesos democráticos de toma de decisiones dentro de los Estados-nación están perdiendo su importancia. Se están sustituyendo por organizaciones y actores que son, en gran parte, responsables ante sus gobiernos nacionales pero que, al mismo tiempo, son bastante lejanos e inaccesibles para los destinatarios nacionales de las regulaciones en cuestión. Dado el grado de intrusión en los asuntos de las sociedades nacionales de estas nuevas instituciones internacionales, el concepto de ‘autoridad delegada y, por tanto, controlada’... ya no se sostiene”.

19. P. Nanz & J. Steffek, “Global Governance, Participation and the Public Sphere”, en: *Government and Opposition*, vol. 39, núm. 3 (2004), págs. 314-335.

20. A-M. Slaughter, “Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Accountability of Global Government Networks”, en: *Government and Opposition*, vol. 39, núm. 2 (2004), pág. 163.

vinculantes que sus votantes nacionales no aceptarían? ¿Y quién decide qué es del interés de todos los pueblos afectados si el poder en la negociación está tan asimétricamente distribuido en los órganos transnacionales como de hecho lo está en el poder militar o en el peso económico de los países participantes?

Más prometedora parece la estrategia neoliberal de restar importancia a las reivindicaciones de legitimidad. La legitimación de los gobiernos democráticamente elegidos que envían sus delegados a organizaciones internacionales parece ser suficiente incluso si no se da un debate transparente sobre los asuntos a tratar en los países en cuestión. De acuerdo con esta interpretación, la distribución desigual del poder de votación y la influencia dentro de los OME no es un problema grave, ya que la representación democrática se considera sencillamente un modelo erróneo. Las carencias en cuanto a la responsabilidad (aparte de una mayor transparencia de las negociaciones, una mayor información para quienes se puedan ver afectados y la implicación de las ONG) pueden compensarse mediante la fuerza auto-legitimadora de la sensatez de los expertos. El modelo, por tanto, es el del profesionalismo de instituciones que no se basan en el gobierno de la mayoría, como los bancos centrales o los tribunales.²¹

Sin embargo, la independencia de los bancos centrales se explica por la aceptación (casualmente polémica) de que la estabilización de una moneda requiere decisiones y argumentos complejos que deberían dejarse en manos de expertos. Por el contrario, las decisiones que toman los OME dan pie más bien a una controversia política, puesto que afectan de lleno a los intereses de las sociedades nacionales y, en ocasiones, intervienen en la estructura de economías nacionales. Por ello, la OMC cuenta con un nivel de solución de controversias y un órgano de apelación con el fin de asegurar que los intereses de las terceras partes se tomen debidamente en consideración.²² Pero en el marco de un Estado constitucional, la legitimidad de las decisiones judiciales reside en el hecho de que los tribunales aplican la ley establecida por un poder legislativo democrático y que dichas decisiones pueden ser corregidas en el proceso político. En la OMC no hay autoridad legislativa alguna que genere normas en el ámbito del derecho comercial internacional o que pueda *cambiarlo*.

El argumento de que deberíamos liberar las *redes de políticas gubernamentales* de reivindicaciones exageradas de legitimación sólo funcionaría si aceptáramos la premisa de que concebimos las operaciones de los OME como parte de un orden económico mundial liberal que *se presupone que es legítimo*. Así, ya no hay necesidad de justificar dentro del propio proceso la promoción de una desregulación de los mercados a escala mundial frente a la intervención de los gobiernos. La

21. M. Kahler, "Defining Accountability UP: the Global Economic Multi-Laterals", en: *Government and Opposition*, vol. 39, núm. 2 (2004), pág. 133.

22. Este argumento está basado en A. v. Bogdandy, "Verfassungsrechtliche Dimensionen der Welthandelsorganisation", en: *Kritische Justiz*, vol. 34, núm. 3 (2001), págs. 264-281; también núm. 4 (2001), págs. 425-441; y "Law and Politics in the WTO – Strategies to Cope with a Deficient Relationship", en: *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 5 (La Haya, 2001), págs. 609-674.

planeada división del trabajo entre la integración de la sociedad mundial mediante la liberalización de los mercados, por un lado, y la transferencia de los costes de cualquier obligación social y ecológica adicional a los Estados, por otro, haría superflua cualquier forma de gobierno mundial. Desde este punto de vista, la idea de una política mundial es una quimera peligrosa.

Pero, ¿cuál es el peligro *real*? La exportación mundial del proyecto de un orden mundial neoliberal no cuenta con demasiada aceptación en el mundo, pero se basa en lo que solemos denominar el “consenso de Washington”. Este programa, a su vez, está inspirado por una teoría falible y extremadamente polémica. El problema no es que esta teoría, como cualquier otra, pudiera resultar estar equivocada. Lo que es mucho más inquietante es una consecuencia que tendrá en el curso de una reestructuración neoliberal a largo plazo de la economía mundial. El propósito político de cambiar de formas *políticas* de regulación a mecanismos de *mercado* sirve para reforzar la continuación de dichas políticas, ya que un futuro cambio de éstas será mucho más difícil, hasta tal punto que el marco de intervención política también se habrá reducido. La auto-limitación política del alcance de la intervención política en favor de una auto-regulación del sistema privaría a las futuras generaciones precisamente de aquellos medios que son indispensables si quieren poder cambiar el enfoque adoptado. Incluso si cada nación “decide, consciente y democráticamente, ser más un ‘Estado competitivo’ que un ‘Estado del bienestar’”, esta decisión democrática tendrá que acabar con sus propios cimientos si consigue llegar a organizar la sociedad, de manera que será imposible utilizar medios democráticos para cambiar esta decisión.²³

Esta evaluación de las consecuencias es aconsejable no sólo ante un posible caso de fracaso de las predicciones neoliberales. Incluso si las afirmaciones teóricas fuesen *grosso modo* precisas, la frase: “las contradicciones culturales del capitalismo”, adoptaría un nuevo significado.²⁴ Hay diferentes modelos sociales del capitalismo que ya compiten entre ellos dentro de la propia cultura occidental. No todas las naciones occidentales están preparadas para pagar el precio social y cultural —tanto interior como exterior— de una falta de compensación por la brecha en el bienestar, aunque los neoliberales las animen, con el fin de acelerar el aumento de éste, a renunciar por el momento a dicha compensación. Mucho mayor es el interés en mantener cierto marco político de acción en otras culturas que, mediante su acceso al mercado mundial y la aceptación de los procesos de modernización social, se han mostrado deseosos de adaptarse y cambiar sus propios modos de vida, si bien no están preparadas para abandonarlos y dejar que sean reemplazados por un modelo de vida importado. Los múltiples rostros culturales de la sociedad mundial pluralista, o múltiples modernidades,²⁵ no encajan muy

23. A. v. Bogdandy (2001), pág. 429.

24. Daniel Bell, *The Cultural Contradictions of Capitalism* (Nueva York, 1976).

25. Charles Taylor, “Two Theories of Modernity”, en: *Public Culture*, vol. 11, núm. 1 (1999), págs. 153-174.

bien con una sociedad mundial de mercado totalmente desregulada a la que se le ha extraído su vertiente política. Ésta privaría a las culturas no occidentales, tan influidas por otras religiones, de su capacidad para aprovecharse de los logros de la Modernidad utilizando sus propios recursos.

