



La justicia positiva en el poder global

By/Par **Carmen Adriana Santander García**

Universidad de Valladolid, España
casantandergarcia@gmail.com

ABSTRACT

Is it possible to carry out social and economic policies in the global sphere similar to those the welfare state carries out inside their territories? To answer this question we will consider the theoretical model that political philosophy based on realism presents for international relations, and see from a Habermasian perspective the adequacy of this model in regards to the globalization context within which we live. Noting the solutions that this model offers in the face of the problem of positive justice, and considering them insufficient, we will take into account cosmopolitan democracy as another option, and we will explain some of the limitations that Habermas notes for this model.

Keywords: Positive justice, world government, cosmopolitan democracy, Westphalian model

RESUME

Est-il possible de mener à bien dans le monde globalisé des mesures économiques et sociales comme celles que l'État providence réalise à l'intérieur de son propre territoire? Pour répondre à cette question, nous allons analyser le modèle théorique que la philosophie politique réaliste a sur les rapports internationaux et nous verrons, par l'entremise d'Habermas, quelques idées sur l'adéquation de ce modèle au contexte de globalisation actuelle, ainsi que les solutions qu'il peut nous proposer sur le problème de la justice positive. Étant donné que nous les considérons insuffisantes, nous examinerons la démocratie cosmopolite comme une autre option possible, ainsi que quelques-unes des limitations montrées par Habermas à ce dernier modèle.

Mots clés: Justice positive, gouvernement mondial, démocratie cosmopolite, modèle westphalien

RESUMEN

¿Es posible llevar a cabo en la arena global políticas sociales y económicas similares a las que el estado del bienestar realiza dentro de sus territorios? Para contestar a esta pregunta, examinaremos el modelo teórico que la filosofía política realista tiene de las relaciones internacionales y veremos, de la mano de Habermas, si es adecuado al contexto de globalización en el que vivimos, así como las soluciones que este modelo puede proponernos ante el problema de la justicia positiva. Considerándolas insuficientes, examinaremos la democracia cosmopolita como posible opción, así como algunas de las limitaciones que Habermas señala a esta solución.

Palabras clave: Justicia positiva, gobierno mundial, democracia cosmopolita, modelo westfaliano

JEL Classification: F02, I38

LA JUSTICIA POSITIVA Y LA NEGATIVA

Se suele entender que la justicia dentro de una sociedad (nacional) implica una parte negativa, la que se refiere a los castigos aplicados a las personas que activamente no respetan a los demás (es decir, que no respetan sus derechos negativos) y una parte positiva, que es la que se encarga de establecer lo que las personas deben tener, o de satisfacer todos o algunos derechos positivos. Tomaremos estos conceptos y los aplicaremos al ámbito global.

EL MODELO DE LA RELACIÓN INTERESTATAL

En 1648 se firma la paz de Westfalia, en la que se empieza a concebir las relaciones internacionales de la siguiente manera: los estados-nación son los únicos actores políticos, en los que la soberanía está centralizada. Son entidades independientes que en un medio anárquico se autogobiernan, es decir, toman decisiones según sus preferencias para mantener su propio poder o para ampliarlo (Habermas, 2000, 95). Están ligados a un territorio, son la autoridad suprema en todos los asuntos que atañen a las personas que residen allí, y son una institución legal (Caney, 2005, 150). Nunca cooperan entre sí, y aunque en ocasiones se pueden relacionar diplomáticamente, generalmente resuelven sus diferencias internas por la fuerza. Además, en el caso de algunos estados se acepta el principio de efectividad, es decir, se les considera el gobierno si son efectivamente obedecidos, con independencia de *cómo* consigan el poder y de que sean legítimamente reconocidos por los habitantes o no. (Archibugi, Held, 1995, 103). En este modelo hay una distinción clara entre política interior y exterior, entendiéndose la exterior como referida a la guerra y la

paz con los países vecinos. Suponiendo, entonces, que se haga sólo la guerra justa, se entienden las relaciones internacionales en términos de justicia negativa.

El modelo Westfalia dura hasta 1945. Después se pasa a un sistema en el que existe la ONU, pero en muchos aspectos la situación sigue siendo la misma. Lo único que ha cambiado es que hay un foro donde los países *hablan* en igualdad de condiciones (Archibugi, Held, 1995, 104), aunque no *deciden* en igualdad de condiciones.

LA GLOBALIZACIÓN HACE AÚN MÁS NECESARIA LA JUSTICIA POSITIVE

El proceso de globalización no sólo no ha contribuido a mejorar la situación social de las personas y a extender los derechos económicos y sociales por el mundo, sino más bien a todo lo contrario. Incluso en los lugares en los que se había conseguido un estado del bienestar bastante adecuado, la globalización contribuye a disminuir esos servicios sociales estatales porque la economía nacional debe competir a nivel internacional, por lo que debe adaptarse a los imperativos económicos que implican recortes en gastos sociales y un descenso de la capacidad del estado para obtener impuestos y para estimular el crecimiento (Habermas, 2000, 93). Las políticas sociales y económicas que los estados dejan de poner en marcha no tienen un equivalente funcional en otros ámbitos (Habermas, 2000, 107). Por ello, decrece la capacidad del estado de dirigir globalmente la economía, y también se degrada la calidad de la ciudadanía. Un neoliberal diría que el mercado ya funciona como sistema de distribución de la riqueza y que esos servicios sociales no son necesarios, ni a nivel nacional, ni a nivel local, es decir, que está asumiendo, sin dar demasiadas explicaciones respecto a la verosimilitud de tal afirmación, que los mercados funcionan tan eficientemente que, incluso en un sentido moderado de justicia social, podemos esperar un reparto de riqueza normativamente aceptable (Habermas, 2000, 123). Pero como veremos a continuación, la justicia positiva es muy necesaria, tanto a nivel nacional como a nivel global en el mundo actual.

La idea clave del neoliberalismo es que las transacciones entre individuos son justas. Para fundamentar esta idea utiliza el concepto de "justicia de intercambio", obtenido procedimentalmente a partir del modelo de contrato jurídico en el cual las partes libremente aceptan el intercambio. Pero para que eso funcione, las partes deben tener la misma libertad para decidir según sus propias preferencias (Habermas, 2000, 124), y eso es lo que se pone en duda en la situación actual. De nuevo encontramos la discusión entre libertad positiva y negativa. El concepto de libertad que maneja el neoliberalismo está ligado a un concepto de persona recortado normativamente en dos sentidos: es independiente del concepto de una persona moral que mediante su inteligencia puede unir su voluntad a todo aquello que en igual medida interesa a todos los afectados y también de la idea de ciudadanos que en común se dan leyes a sí mismos. Los sujetos del neoliberalismo, aunque necesitan interesarse

recíprocamente por los demás, no necesitan interesarse por *el otro*, porque no están dotados de un sentido moral para los deberes sociales. Esta doble reducción normativa puede explicar una cierta despreocupación en cuestiones de justicia social, una actitud que oscila entre la tolerancia, la indiferencia y el cinismo (Habermas, 2000, 124)

Rawls define a los más desaventajados como aquellos que padecen tres clases de circunstancias: peor situación de origen, peores dotes naturales y peor suerte (Rawls, 1979, 120). Los más desaventajados no son responsables de su propia situación, y no tendrían esa igual libertad para decidir según sus propias preferencias. En el mundo actual, al menos un sexto de la población mundial entraría sin ninguna duda en la primera clase, por lo que parece que el neoliberalismo no es un sistema muy adecuado, y sobre todo, que el mercado no es una forma de reparto de riqueza normativamente aceptable.

Thomas Pogge propone un argumento más para defender la necesidad de la justicia positiva global: quienes viven en una democracia son responsables de lo que hacen sus gobiernos. Si los gobiernos democráticos dictan unas reglas que perjudican seriamente a los pobres, los ciudadanos de esa democracia son responsables de esas reglas perjudiciales. Puesto que tratar de imponer un orden más justo en el sistema en el que uno vive es un deber negativo, entonces, tratar de acabar con la pobreza mundial es también un deber negativo, porque somos parcialmente responsables de su existencia.

LA INSUFICIENCIA DE LA PERSPECTIVA DE LOS ESTADOS-NACIÓN COMO ÚNICAS UNIDADES DE PODER

La idea de que el poder se concentra en estados-nación no es adecuada al mundo en que vivimos ni nos puede ayudar a tratar de solucionar los problemas de nuestro tiempo.

No es adecuada, porque, a pesar de que la soberanía y el monopolio de la fuerza física se siguen concentrando en el estado, las recientes interdependencias de la sociedad mundial ponen en cuestión que sea precisamente la política nacional la que determine el rumbo de una nación (Habermas, 2000, 95). La distinción clásica entre política interior y política exterior desaparece, ya que cada vez es más difícil delimitar los temas que sólo afectan a una nación, y separarlos de los que afectan a las demás. Esto ocurre porque hay más actores globales, alianzas militares y redes económicas, como la OTAN, la OCDE, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, las compañías transnacionales, las Organizaciones No Gubernamentales que pertenecen al *Soft Power*...

Todas estas unidades nos orientan hacia un gobierno más allá de la trampa territorial en la cual podemos caer al pensar en el modelo Westfalia. Ellas compensan parcialmente la pérdida de poder que mencionábamos anteriormente. Esta intrincada política, que ya de hecho existe, puede tapar algunos agujeros de eficiencia de los estados-nación. No obstante, la mayoría de estas unidades no se ocupan de cuestiones sociales ni económicas, por lo que sigue habiendo agujeros de eficiencia en esas cuestiones (Habermas, 2000, 96). El *Soft Power* se ocupa en cierta medida de estos problemas, aunque carece de legitimidad suficiente (Habermas, 2000, 97).

Veamos por qué la idea de que el mundo sólo se compone de estados-nación no nos puede ayudar a solucionar los problemas de nuestro tiempo.

Kant considera la posibilidad de un único estado mundial para lograr la paz perpetua, pero ve que no funciona porque terminaría en una tiranía o en una continua guerra civil por el poder (Kant, 1998, 40). La opción de la tiranía se refiere a la idea de que todos los estados-nación se fundieran en un superestado, con la misma estructura y características que los estados-nación, pero mucho más grande. En efecto, sería muy fácil que terminase en tiranía, ya que no habría quien pudiera controlar al estado. La segunda opción de Kant supone que no habría un poder suficientemente fuerte, y entonces, el estado mundial no llevaría a la paz sino a una continua guerra.

El problema de la paz mundial es en cierto sentido análogo al problema que aquí se plantea. Si preguntamos cómo podemos lograr tener un garante de justicia positiva a nivel mundial, la respuesta inmediata y no reflexiva es la idea de un gran estado del bienestar, pero esta idea tiene problemas. Veamos que respuestas nos da la teoría política realista, que acepta que las unidades de poder son principalmente los estados-nación. Se nos plantean dos alternativas (Archibugi, Held, 1995, 130-131): por un lado una confederación de estados soberanos, y por otro tener un solo estado soberano, comparable al *Leviathan* que Hobbes nos propone.

La primera de las alternativas no funcionaría porque los estados-nación tienden a centrarse sólo en su propio beneficio, y no son capaces de adquirir una perspectiva cosmopolita de los problemas. Además este mecanismo se retroalimenta porque la ciudadanía estatal vota al gobernante que defiende mejor sus intereses como ciudadanos nacionales. Un modelo confederado debe salvaguardar el principio de no interferencia en los asuntos para evitar que "el pez grande se coma al chico" aunque eso también conlleva la imposibilidad de evitar que gobiernos corruptos exploten y aplasten a sus poblaciones (Archibugi, Held, 1995, 131). El modelo es la Organización de Naciones Unidas, y es patente que no ayuda demasiado a evitar que la pobreza aumente. Además, se concibe la pobreza como un problema de beneficencia más que de como algo que tiene que ver con cambiar las reglas internacionales y la mentalidad.

La segunda alternativa se suele identificar con el estado federal, y la principal objeción que se le puede hacer es la que ya Kant le hacía: derivaría hacia la tiranía, y hacia la imposición del poder de la minoría que fuera capaz de alcanzarlo.

Pero, ¿podemos pensar en una tercera alternativa que combine las ventajas de las dos y evite sus inconvenientes, y sea, al mismo tiempo, más adecuada al mundo en que vivimos porque contemple más unidades de poder? Una posible propuesta es la democracia cosmopolita.

UNA PROPUESTA: LA DEMOCRACIA COSMOPOLITA

Las ideas clave de la democracia cosmopolita son un nuevo concepto de soberanía, basado en la democratización del ámbito global, y en una estructura estratificada del poder, con multitud de unidades de poder situadas en diferentes niveles que no necesariamente tienen una estructura jerárquica, junto con una reformulación de la idea de la ciudadanía, liberando al ciudadano de su excluyente pertenencia nacional, y admitiendo la idea de una ciudadanía múltiple, en la que cada persona sería ciudadano de los distintos niveles, y podría tener voz en diversas organizaciones de poder que fueran así legitimadas. Los ciudadanos tendrían que dispersar su pertenencia por los distintos niveles, no sintiéndose más cómodos en unos que en otros (Pogge, 2005, 227). Esto no significa que el estado-nación fuera a desaparecer, ya que es un buen garante de derechos, si es legítimo, democrático y funciona bien.

Las reformas que Held propone son básicamente la reforma de la ONU que consistiría en la creación de un sistema de representación individual a nivel global (una Asamblea Popular de las Naciones Unidas, o algo similar al Parlamento Europeo), en la introducción de un tribunal internacional penal, dotado de las competencias habituales, con sentencias vinculantes para los gobiernos nacionales y en la transformación del consejo de seguridad en un ejecutivo capaz de acción (Habermas, 2000, 139 y Archibugi, Held, 1995, 135-155). Además, sería conveniente la creación de un ejército mundial, (formado a partir de secciones de los nacionales o a partir de voluntarios) que pudiera encargarse de tener, no el monopolio, pero sí una fuerza física eficiente.

Son también interesantes las propuestas de Thomas Pogge, quien además de la dispersión vertical del poder (Pogge, 2005, 228), propone llegar a un criterio mínimo de justicia basado en los derechos humanos (Pogge, 2005, 69-70), y la posibilidad de que las personas tengan derecho a salir de su país y entrar en otro que les acepte. A esto debe sumarse una propuesta interesante que tiene que ver con la justicia positiva: la defensa de un Dividendo Global de Recursos (DGR). La idea es que a los pobres globales debería pertenecerles una porción inalienable de todos los recursos naturales no renovables, y por ello se impone esta tasa a los países que utilicen los recursos naturales del territorio de los pobres globales (Pogge, 2005, 251). Lo recaudado por el DGR serviría para garantizar que todos los seres humanos puedan satisfacer sus necesidades básicas con dignidad.

LÍMITES Y CRÍTICA A LA DEMOCRACIA COSMOPOLITA

Habermas sostiene que, aún realizando las propuestas de reformas que Held y Archibugi proponen, la nueva ONU sólo podría actuar más o menos efectivamente en ámbitos concretos, como los que representa una política pasiva, meramente reactiva, de seguridad y de Derechos Humanos y de una política medioambiental preventiva. Para tareas de más envergadura a la organización mundial le faltaría legitimidad democrática (Habermas, 2000, 139). Puede que estas ideas no fueran suficientes para garantizar la justicia positiva.

Quizá la propuesta de Pogge es más clara respecto a las soluciones para el problema de la pobreza. No obstante, el mismo Pogge admite que la cuestión es cómo generar en los países ricos la buena voluntad para poner en práctica la solución (Pogge, 2005, 266). No obstante, si hubiese un organismo democrático con ciudadanía global, y los pobres globales también estuvieran representados, parece evidente que apoyarían este tipo de propuesta, y serían más del 50% de la población.

Hay otros problemas que Habermas apunta: lo que uniría a la comunidad global sería un marco jurídico moral, como los derechos humanos, aunque habría que ver si los derechos humanos, acordados por un grupo bastante pequeño de países, podrían obtener un consenso acerca de su interpretación y aplicación en el mundo multicultural de hoy (Habermas, 2000, 140). Además, sobre ese consenso ampliado a los derechos humanos no se puede fundamentar un equivalente serio de la solidaridad ciudadana que encontramos entre los habitantes de un estado y que surge del marco que representa la nación, ya que esa identidad fundada sobre los derechos humanos sería muy débil (Habermas, 2000, 141).

La solidaridad cívica se fundamenta sobre una identidad nacional o sobre un proceso democrático que opera del siguiente modo (Habermas, 2000, 103): la participación política produce un gobierno legítimo, que al satisfacer los criterios de justicia socialmente reconocidos favorece la formación de opinión pública deliberativa y la voluntad de los ciudadanos, y ésta a su vez produce un aumento y una mejora de la calidad de la solidaridad cívica, que a su vez produce un aumento de la participación política, mejorando así el sistema.

Según Habermas los derechos humanos no serían una base suficiente para la identidad, y como a la nueva ONU le faltaría legitimidad, tampoco podría basarse la solidaridad ciudadana en un proceso como el que acabamos de describir.

El autor sostiene que no hay impedimento de tipo estructural para la extensión de la solidaridad ciudadana y de las políticas propias del estado del bienestar a la escala de un estado federal posnacional, pero a la cultura política de la sociedad mundial le

falta una dimensión ética y política que sería necesaria para la formación de una comunidad y una identidad global (Habermas, 2000, 141).

Puede que poco a poco se pudiera ir construyendo la identidad mundial que sirviera como apoyo para la construcción de una solidaridad civil global, puesto que sabemos que las identidades nacionales siempre se han construido de manera artificial. No obstante, la Historia enseña que la construcción de la identidad se ha realizado siempre por contraste con otros, por lo que resulta complicado pensar en la manera de unir en una identidad lo suficientemente flexible como para acoger en su seno las peculiaridades de todas las naciones que entrarían y para ser susceptible de un acuerdo de todas esas naciones en los términos básicos en los que tienen que estarlo, pero lo suficientemente fuerte como para ser capaz de cohesionar a la población.

CONCLUSIÓN

Hemos mostrado que la manera de entender las relaciones internacionales que tenemos, es decir, aquella que corresponde al modelo westfaliano, con un sistema tipo ONU añadido no responde a la realidad de las relaciones internacionales actuales ni parece un modelo teórico adecuado para enfrentarse a los problemas globales que puedan surgir.

Como personas que vivimos en sociedades que poseen un porcentaje alto de la riqueza mundial, y que participamos de un sistema en el que existe una gran pobreza, somos parcialmente responsables de esa pobreza. Por tanto, tenemos un deber negativo de acabar con la pobreza. Este deber puede justificarse apelando a la interdependencia en condiciones de no igualdad que existe en las relaciones internacionales o apelando a la igual dignidad de todas las personas. O incluso uniendo estos dos argumentos, que no son incompatibles. Parece que las condiciones de interdependencia no equitativa son innegables.

Estas ideas pueden constituir una manera de pensar sobre esta cuestión y los ciudadanos del mundo global deben tenerlas en cuenta a la hora de actuar. La máxima "piensa globalmente, actúa localmente" es una forma de expresar ese compromiso que, a mi juicio, los ciudadanos globales deberían aceptar.

Hemos visto, algunas propuestas cosmopolitas de organización de la democracia. Esto, además de los problemas señalados por Habermas, por los que, al menos en sus propuestas actuales, no servirían para resolver el problema que planteamos, tienen problemas de aplicación como la cuestión de cómo organizar un ejército mundial que no se vuelva violento y despótico anárquicamente, la de cómo conseguir que una identidad territorial no sea más decisiva que las demás en los ciudadanos del mundo, la de cómo conseguir (siguiendo la propuesta de Pogge) que los países acepten inmigrantes, o cómo retirar en los gobiernos autónomos de los países la posibilidad

de disponer de sus recursos naturales. Por todo ello, parece que la democracia cosmopolita no disfruta actualmente de una formulación adecuada que la haga practicable, aunque esto se debe, como se ha señalado, no a problemas estructurales sino más bien al comportamiento ético de los sujetos.

Parece que hay dos maneras de enfrentarnos al problema planteado: la primera de ellas es desde instituciones globales, lo que correspondería más bien a una actuación global y es de lo que trata la democracia cosmopolita, y la segunda es desde las instituciones locales (articulando políticas que no dañen o que beneficien a los demás países, como por ejemplo obligando a las multinacionales a pagar un sueldo que no sea el mínimo del país en el que se establecen sino mayor, etc.). Este segundo tiene el problema de que los políticos generalmente actúan para mantenerse en el poder, y una manera de conseguir esto es tratar de que los ciudadanos a los que representan tengan la mayor cantidad posible de riqueza. Cualquier medida redistributiva que perjudicara el poder adquisitivo de los ciudadanos de un país (y mucho menos si ello no revierte en otros ciudadanos de ese mismo país) sería una sentencia de muerte para casi cualquier político que estuviera en el poder. En cualquier caso, la idea de que erradicar la pobreza es un deber negativo es una buena base sobre la que diseñar nuestra actuación.

BIBLIOGRAFÍA

- Archibugi, D. Held, D. (ed) (1995). *Cosmopolitan democracy: an agenda for a new world order*, Cambridge: Polity Press.
- Caney, S. (2005). *Justice Beyond Borders*, New York: Oxford University Press.
- Cortina, A., Pereira, G. (ed.) (2009). *Pobreza y libertad: erradicar la pobreza desde el enfoque de Amartya Sen*, Madrid: Tecnos.
- Habermas, J. (2000). *La constelación posnacional*, Barcelona: Paidós.
- Held, D. (1995). *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona: Paidós.
- Kant, I. (1998). *La paz perpetua*, Madrid: Tecnos.
- Pogge, T. (2005). *La pobreza en el mundo y los Derechos Humanos* Barcelona: Paidós, Estado y Sociedad.
- Rawls, J. (1979). *Teoría de la Justicia*, Méjico: Fondo de Cultura Económica.
- Tuck, R. (2001). *The rights of war and peace*, New York: Oxford University Press.