

# POLÍTICA Y BIEN COMÚN GLOBAL

José Luis MARTÍ\*

## Resumen

*Este texto se pregunta si en el escenario global actual se dan las circunstancias de la política, esto es, las condiciones adecuadas para que emerja una verdadera política global, condición a su vez necesaria para la existencia de instituciones globales autoritativas. Tras examinar las ideas de circunstancias de la justicia y de circunstancias de la política, y tras proponer una noción de bien común global, el trabajo constata efectivamente la existencia de bienes comunes globales, así como de problemas vinculados a dichos bienes que aconsejan un esquema de decisión y acción conjuntas a nivel global. También constata la existencia de conflictos inevitables y de desacuerdos acerca de cómo deben ser dichas decisiones y acciones comunes. Todo ello nos sitúa, en efecto, en las circunstancias de la política global.*

## Palabras clave

*Bien común global, democracia global, política global, circunstancias de la justicia, circunstancias de la política, instituciones globales autoritativas.*

## Key words

*Global common good, global democracy, global politics, circumstances of justice, circumstances of politics, authoritative global institutions.*

SUMARIO: I. Introducción; II. Circunstancias de la política en el escenario global; III. El bien común global; IV. Pluralismo, conflicto y desacuerdos globales; V. ¿Un estado global?

---

\* Profesor Titular de Filosofía del Derecho de la Universidad Pompeu Fabra.

## I. INTRODUCCIÓN

EL prestigioso filósofo estadounidense Thomas Nagel afirmaba en un reciente pero ya muy influyente trabajo que: «la necesidad de contar con ideas funcionales para la cuestión global o internacional confronta a la teoría política con su tarea actual más importante, y tal vez con la ocasión de realizar una contribución práctica a largo plazo, aunque tal vez sólo a muy largo plazo» (1). Lo cierto es que en la última década han proliferado las contribuciones y los estudios respecto a los procesos actuales de integración política global, no sólo desde la teoría o la filosofía política, sino también desde el derecho, la ciencia política y, cómo no, desde la economía. El simple hecho de que tales procesos de integración sean ahora mismo más un objetivo, un *desideratum* o un ideal, que una realidad, hace que se trate de todos modos de un terreno prioritario para la filosofía política. Las demás disciplinas pueden y deben colaborar, especialmente a la hora de explicar cuáles son los caminos reales y transitables que pueden conducirnos a dicho ideal, así como los obstáculos y peligros que nos acechan en el tránsito. Pero insisto: la filosofía política debe cumplir un papel esencial en estos momentos iniciales en los que todo está por hacer, todas las instituciones están por diseñar, y ni siquiera muchas de las viejas categorías y conceptos que han caracterizado la política y el derecho democráticos modernos nos pueden servir de ayuda, a menos que sean convenientemente actualizados y redefinidos. Tal y como ha afirmado Peter Singer, otro de los grandes filósofos de nuestro tiempo, «el siglo XXI afronta la tarea de desarrollar una forma adecuada de gobierno para un único mundo. Se trata de un reto moral e intelectual abrumador, pero un reto que al fin no podemos rehusar. El futuro de nuestro mundo depende de cuán bien lo afrontemos» (2).

Y junto a la filosofía política, otro papel esencial está reservado a la filosofía del derecho. Pues lo que estamos a punto de construir entre todos es un nuevo sistema jurídico global, un derecho global que proteja el ya largo listado de bienes comunes globales que tendremos ocasión de repasar más adelante, y funcione de instrumento al entramado de instituciones globales, así como de fundamento y de límite a sus acciones. Por ello, Rafael Domingo, quien mejor ha trabajado en España sobre este incipiente tema, ha afirmado lo siguiente: «El derecho global es el gran reto jurídico del siglo XXI. Es la principal contribución que la ciencia jurídica puede realizar a la humanidad. Requiere el esfuerzo de todos y la renuncia de una serie de derechos y privilegios que los pueblos y las naciones del mundo han ido adquiriendo a lo largo de la historia (...). Es deber de todos los hombres de leyes ordenar este proceso de acorde a la justicia. Recae en nosotros, los juristas del siglo XXI, el papel de establecer los fundamentos de este nuevo edificio que es el derecho global: el derecho común de la humanidad» (3).

(1) Véase NAGEL, Th., «The Problem of Global Justice», *Philosophy and Public Affairs*, 33, 2, 2005, p. 113; la traducción es mía.

(2) SINGER, P., *One World*, 2.ª ed., Yale University Press, New Haven, 2004, pp. 200-201; la traducción es mía.

(3) DOMINGO, R., *The New Global Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 199-200, la traducción es mía. En castellano puede verse una versión anterior de este texto, en DOMINGO, R., *¿Qué es el derecho global?*, 2.ª ed., Aranzadi-Civitas, Madrid, 2008.

El nuevo escenario global, entonces, no implica solamente un cambio de paisaje o decorado. Los retos que plantea son, en parte, nuevos. Las necesidades que afloran, o al menos algunas de ellas, no tienen parangón en el escenario político doméstico del estado moderno, y los recursos disponibles son en buena medida también distintos. Y lo que está en juego en la construcción del nuevo escenario global es demasiado y demasiado importante. La necesidad de reflexionar conceptual y normativamente acerca de todo ello, por lo tanto, es una cuestión de responsabilidad y debería ser prioridad absoluta para en nuestras disciplinas. Es más, esta reflexión debe transformar el resto de reflexiones teórico-políticas, al enmarcarlas en un nuevo cuadro, un nuevo paisaje. Si desatendemos esta responsabilidad y dejamos pasar la oportunidad de contribuir al menos al esclarecimiento de alternativas, corremos el riesgo de invertir todos nuestros esfuerzos en proyectos inútiles, que pronto quedarán obsoletos y serán absorbidos por la fuerza de lo que está en juego a escala global.

Permítanme sólo un ejemplo de lo anterior. Invertir muchos esfuerzos en seguir discutiendo sobre el mejor diseño de la democracia a nivel estatal o incluso local sigue y seguirá siendo relevante. Pero si esa reflexión se realiza ignorando lo que ya está ocurriendo en materia de toma de decisiones macro-económicas o de regulación del sistema bancario, el hecho indubitable e irreversible de que buena parte de las decisiones más importantes a este respecto se toman fuera de las fronteras de la soberanía nacional, entonces el riesgo es que una preciosa democracia avanzada y sofisticada termine por operar para decidir solamente los últimos decimales de grandes decisiones que repercuten sobre nuestras vidas a todos los niveles. La democracia debe pensarse, ya hoy, como algo que debe trascender el ámbito doméstico o estatal de decisiones, como algo que empieza en las instituciones globales y termina en la participación ciudadana de nuestro barrio –aunque tal vez el camino sea el inverso.

La política surge cuando ante el hecho de conflictos y desacuerdos sociales necesitamos algún tipo de acción o decisión común o colectiva (4). Y desde el mismo instante en que nace dicha necesidad, surge la pregunta inevitable de cuáles son las condiciones en las que esta decisión o acción común debe desarrollarse para poder ser considerada legítima. En este trabajo voy a sostener que la política ya ha surgido en el ámbito global, aunque sea de un modo todavía incipiente y desestructurado, pues ha aparecido ya la necesidad de acciones y decisiones comunes en el ámbito internacional. Reconocer este hecho implica aceptar la necesidad de contar con instituciones globales que tengan la capacidad y la autoridad de tomar las decisiones necesarias y orquestar las acciones comunes requeridas, y de legislar el contenido de un verdadero sistema jurídico global. Ello a su vez plantea inevitablemente la pregunta de la legitimidad: ¿cómo podemos diseñar tales instituciones para que sean legítimas, o para que lo sean las decisiones que deben tomar? Mi respuesta, no debe ser ninguna sorpresa, es que tales instituciones serán legítimas sólo en la medida en que consigan poner en práctica alguna aproximación aceptable al ideal de democracia (y más concretamente, al ideal de democracia deliberativa).

---

(4) Véase WALDRON, J., *Derecho y desacuerdos*, trad. de MARTÍ, J. L. y QUIROGA, A., Marcial Pons, Madrid, 2005, pp. 123-142.

Pero en este trabajo no llegaré tan lejos. El objetivo, mucho más modesto, de este artículo es el de convencer al lector del paso previo de mi argumento, de que la política global está ya emergiendo, que debemos construir entre todos una comunidad global, y que en este momento es necesario que tomemos decisiones comunes sobre diversas y crecientes materias. Tras una breve reflexión sobre la idea de circunstancias de la justicia, pasaré a examinar las que, según Jeremy Waldron, constituyen las circunstancias de la política y definen en qué contexto está justificado hablar de relaciones políticas. Con tal de verificar si dichas circunstancias se están ya produciendo, y especialmente para ver hasta qué punto tenemos necesidad de tomar decisiones comunes, trataré de comprender cuáles pueden ser los intereses comunes o compartidos de todos los seres humanos. Examinaré dos concepciones distintas de dichos intereses, la idea de bien primario rawlsiana, que descartaré rápidamente, y la idea de bien comunitario de Philip Pettit, que tomaré como base para mi concepto de bien común global. Al hacerlo así, me inclinaré por una concepción de la política global de claros tintes republicanos, aunque en realidad buena parte de mi argumento, relativo a la idea de circunstancias de la política, podría funcionar igual desde una óptica liberal (5).

Repasaré, a continuación, un listado no exhaustivo de ámbitos en los que podemos hablar técnicamente de bienes comunes globales y en los que la necesidad de una decisión común es difícilmente discutible. Veremos que no sólo dichos bienes comunes globales existen, sino que además se encuentran gravemente amenazados en la actualidad o se ven directamente insatisfechos, y que por lo tanto necesitamos algún tipo de esquema de decisión y acción comunes a nivel global. Verificaré después la existencia de desacuerdos generalizados y/o conflictos de intereses inevitables con respecto a la protección de dichos bienes comunes globales, que además hacen inútiles las estrategias internacionales basadas en políticas consensualistas o de mera coordinación entre estados plenamente soberanos. Con ello, consideraré demostrado que las dos circunstancias de la política ya se están realizando en el escenario global y que sería necesario construir una idea de comunidad política global que haga operativas diversas instituciones globales autoritativas.

## II. CIRCUNSTANCIAS DE LA POLÍTICA EN EL ESCENARIO GLOBAL

La teoría de las relaciones internacionales ha asimilado habitualmente el orden internacional vigente en los últimos tres siglos, heredero de la Paz de Westfalia en 1648, con un estado de naturaleza hobbesiano, en el que los estados operan sobre la base de un principio estricto de soberanía y, por lo tanto, en ausencia de estructuras o instituciones superiores autoritativas (6). Esta comparación, no obstante,

(5) En un trabajo reciente he defendido explícitamente la tesis de la necesidad de construir una república global, aunque lo he hecho no a partir de la idea de bien común, como empezaré a hacer aquí, sino de su versión negativa: la idea de dominación. Véase MARTÍ, J. L., «A Global Republic to Prevent Global Domination», *Diacrítica*, 24, 2, 2010, pp. 31-72.

(6) Para una caracterización general de dicho orden, véanse CASSESE, A., *International Law in a Divided World*, Clarendon Press, Oxford, 1986; y FALK, R., «The Integrity of Westphalian and Charter Conceptions of the International Legal Order», en BLACK, C. y FALK, R. (eds), *The Future of the International Legal Order*, vol. 1, Princeton University Press, Princeton, 1969, pp. 32-70. Véase también

nunca ha sido del todo afortunada. Los estados no operan del mismo modo en que los individuos pueden hacerlo en un estado de naturaleza, ni han sido tampoco los únicos actores en este escenario. El ámbito internacional tampoco ha sido un ámbito completamente «sin ley». De hecho, desde la edad media se ha ido construyendo la noción de *ius gentium* y los últimos dos siglos han visto proliferar una creciente legalidad internacional. El proceso ha llegado a ser tan denso y significativo, que no ha faltado quien describa el sistema internacional ya como un complejo entramado de normas jurídicas y principios cuasi-constitucionales que darían cuenta de una transformación profunda de dicho sistema, de modo que si alguna vez fue acertado verlo como un estado de naturaleza hobbesiano, ya no es posible seguirlo viendo así (7).

De todos modos, la pregunta por el estado de naturaleza hobbesiano nos pone en una dirección correcta. Thomas Hobbes, el padre de la idea moderna de estado, caracterizó célebremente el estado de naturaleza como un escenario en el que la vida humana no podía ser más que una vida de «miedo continuo, y peligro de muerte violenta; (...) una vida solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta» (8). Hobbes fue el primero de una larga lista de filósofos contractualistas que examinaron atentamente el conjunto de condiciones que nos permiten identificar la necesidad de contar con un estado o, de manera más general aún, la necesidad de embarcarnos en consideraciones de justicia colectiva (9). John Rawls, uno de los últimos grandes filósofos en contribuir a esta línea de pensamiento, las denominó las «circunstancias de la justicia» (10). El punto de partida es sencillo: los seres humanos no somos ángeles altruistas que tienen como prioridad la solidaridad con los demás. De hecho, si necesitamos hablar de justicia es precisamente porque no lo somos. Y no tiene ningún sentido concebir las relaciones de justicia como si lo fuéramos. Eso caracterizaría una utopía irrealizable e inútil.

Rawls, siguiendo en esto a Hume y Hart, distingue las circunstancias objetivas de las subjetivas (o las externas de las internas). Entre las objetivas se sitúa el hecho de que diversos individuos cohabitan un mismo territorio geográficamente definido. Sus capacidades y habilidades son aproximadamente iguales, son vulnerables al ataque y nadie puede imponerse a los demás por sí solo. Además, los bienes por los que luchan son moderadamente escasos. Si fueran superabundantes no surgiría

---

WENDT, A., «Why a World State is Inevitable?», *European Journal of International Relations*, 9, 4, 2003, pp. 491-542.

(7) Véanse, por todos, BESSON, S., «*Ubi Ius, Ibi Civitas: A Republican Account of the International Community*», en BESSON, S. y MARTÍ, J. L. (eds), *Legal Republicanism*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 205-237, y «Whose Constitution(s)? International Law, Constitutionalism and Democracy», en DUNOFF, J. y TRACHTMAN, J. (eds.), *Ruling the World: International Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009; así como TOMUSCHAT, Ch., «International Law as the Constitution of Mankind», en *International Law on the Eve of the 21st Century: Views from the International Law Commission*, 37, United Nations Publications, 1997.

(8) HOBBS, Th., *Leviatán*, trad. de A. ESCOHOTADO, Losada, Buenos Aires, 2003 [1651], cap. 13, párr. 9, p. 130.

(9) Véanse HUME, D., *Tratado sobre la naturaleza humana*, ed. de F. de Duque, Tecnos, Madrid, 1998 [1739-1740], libro III, Parte II, secciones I y II; e *Investigación sobre los principios de la moral*, ed. de C. Mellizo, Alianza, Madrid, 2006 [1748-1751], Sección 3, Parte I; y HART, H. L. A., *El concepto de derecho*, trad. de G. Carrió, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1989 [1961], pp. 239-247.

(10) RAWLS, J., *A Theory of Justice*, 2.ª ed., The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 1999 [1971], cap. 3, epígrafe 22.

el conflicto ni la necesidad de cooperación. Si fueran dramáticamente escasos, no tendría sentido preocuparse por una regla de distribución justa. Entre las circunstancias subjetivas, se puede citar el hecho de que compartimos intereses pero al mismo tiempo divergimos en nuestros planes y objetivos, además de que competimos por unos mismos recursos. Nuestro conocimiento, nuestra capacidad de comprensión y nuestra fuerza de voluntad son limitadas. Nuestra capacidad de juicio puede verse distorsionada a menudo por la ansiedad, la presión por los recursos, el sesgo, o la preocupación por nuestros propios asuntos (11). Y podemos albergar en algunos momentos motivaciones altruistas, pero en muchos otros nos guiamos por consideraciones autointeresadas. En definitiva, el hecho de que luchemos por unos mismos recursos moderadamente escasos, y que por lo tanto contemos con intereses contrapuestos, enfatiza la necesidad de algún orden, de algunas reglas básicas. Pero al mismo tiempo nos necesitamos los unos a los otros, y cuando vivimos en sociedad aprendemos que podemos cooperar para satisfacer nuestros intereses comunes. Tal y como lo expresó Rawls, siempre agudo y preciso: «una sociedad es una aventura cooperativa en beneficio mutuo», que «se caracteriza típicamente por un conflicto, y al mismo tiempo una identidad, de intereses» (12).

Para Hobbes, la constatación de estas circunstancias conducía a la inevitable conclusión de la necesidad de contar con un estado, un Leviatán que detentara el monopolio del uso de la fuerza y tuviera el poder y la capacidad suficientes para garantizar el más preciado de los bienes o valores humanos: la supervivencia, esto es, el orden. La necesidad de contar con dicho estado derivaba, claro, del convencimiento de que los individuos no podrían alcanzar un estado de orden y seguridad por sí solos, como tal vez los anarquistas más utópicos podrían haber pensado. Pero la justicia tal vez no se acaba con garantizar el orden y la seguridad. Como Hart desarrolló más tarde en su célebre y controvertido pasaje sobre el contenido mínimo de derecho natural, el examen atento de las circunstancias de la justicia nos permite dilucidar algunas de las características que deben tener el estado y el derecho una vez creados por la sociedad civil, esto es, algunas de las necesidades básicas por las que vivir conjuntamente sin una mínima organización política y jurídica no sería ni deseable, ni seguramente posible, especialmente si partimos del presupuesto de que nuestra sociedad no es «un club de suicidas», que no hemos venido aquí a identificar la forma de extinguirnos de la manera más eficiente posible (13). Regular el comportamiento humano imponiéndole límites dirigidos a garantizar cierta seguridad y protección personal, pactar una regla de distribución de la propiedad y de acceso a los recursos básicos escasos, hacer que dichas reglas se apliquen de manera general sin privilegiar a ningún grupo particular, etc., serían corolarios de dicho examen minucioso sobre el origen hipotético de nuestros estados y nuestros sistemas jurídicos.

Llegados a este punto, podríamos preguntarnos si en el escenario global se dan estas circunstancias de la justicia. La pregunta capital, a este respecto, no es tanto si luchamos por unos mismos recursos escasos, cosa que es evidente, o si los seres humanos somos de una determinada manera, pues lo somos precisamente en cual-

---

(11) RAWLS, J., *A Theory of Justice*, *op. cit.*, cap. 3, epígrafe 22; y HART, *The Concept of Law*, *op. cit.*, pp. 239-247.

(12) RAWLS, J., *A Theory of Justice*, *op. cit.*, p. 109.

(13) HART, *The Concept of Law*, *op. cit.*, pp. 239-247.

quier circunstancia. Lo central aquí es averiguar si en el ámbito global se da algo que en el ámbito nacional o doméstico se da por supuesto, como se da en el análisis de Rawls: que todos vivimos en un mismo territorio geográfico (14). No podemos vivir de manera aislada, no podemos ignorarnos, no podemos organizar nuestra vida únicamente de un modo individual, sin contar con lo que los demás harán o dejarán de hacer. En definitiva, vivimos en una situación de interdependencia. Y hasta hace muy poco no es claro que se diera dicha circunstancia en el escenario global. Los países han podido organizar sus asuntos propios con una relativa independencia de lo que hacían los demás. No es que hubiera una total ausencia de interdependencia, porque si así fuera, no se hubieran producido cruentas guerras, entre otras muchas calamidades causadas por el hombre. Pero seguramente es verdad que hasta bien entrado el siglo xx los estados –léase, los estados que en aquél momento tenían algún poder, no, claro, sus colonias– han podido organizar sus asuntos de un modo relativamente independiente. Muchos dicen que todo eso cambió con la Segunda Guerra Mundial y la creación de Naciones Unidas. Pero siempre es difícil poner fecha exacta a procesos y transformaciones que requieren de su tiempo para llevarse a cabo.

Parece difícil negar, en definitiva, que en el ámbito global se dan hoy en día las circunstancias de la justicia (15). De todos modos, esto no es suficiente para mis propósitos en este trabajo. Si bien la idea de circunstancias de la justicia resulta de gran utilidad porque nos encamina hacia la verdadera pregunta relevante a estas alturas. Jeremy Waldron, inspirado por la idea rawlsiana, ha elaborado lo que él ha denominado «las circunstancias de la política» (16). que en buena medida se solapan con las de la justicia, pero que apuntan específicamente a aquello que nos interesa aquí: averiguar si, en algún sentido, podemos hablar ya de una emergente política global. Pero ¿cuáles serían esas circunstancias o condiciones que hacen nacer el ámbito de lo político? Según Waldron, son básicamente dos:

- 1) «la necesidad percibida por los miembros de un determinado grupo de contar con un marco, decisión o curso de acción comunes sobre cierta cuestión»; y
- 2) el hecho de la existencia de «desacuerdos sobre cuál debería ser dicho marco, decisión o acción» (17).

Antes de preguntarnos si se cumplen ambas condiciones en el escenario global, permítanme realizar tres aclaraciones previas, que deben servir para despejar cualquier duda sobre la aplicabilidad de este análisis de Waldron al ámbito de interés de este trabajo. En primer lugar, igual que ocurría con la idea de Rawls de las circunstancias de la justicia, la idea de Waldron parece tomar como supuesto que los individuos relevantes a la hora de satisfacer estas condiciones son ya parte de «un

---

(14) RAWLS, J., *A Theory of Justice*, op. cit., p. 109.

(15) Esto es, parece difícil negar que se dan las circunstancias objetivas y subjetivas mencionadas por Rawls. Otra cosa muy distinta es si esas circunstancias son condiciones suficientes para hablar de justicia. Alguien podría todavía argumentar, como ha hecho el propio Rawls, por cierto, que para que se generen obligaciones de justicia es necesario algo más, algo que todavía no se produce en el ámbito global. Y por ello Rawls ha defendido un marco de referencia internacional que opere sobre una base diferente a la justicia. Véase RAWLS, J., *The Law of Peoples*, Harvard University Press, Cambridge, 1999.

(16) WALDRON, J., *Derecho y desacuerdos*, op. cit., pp. 123-142.

(17) WALDRON, J., *Derecho y desacuerdos*, op. cit., p. 123.

determinado grupo» preexistente. Pero ¿existe ya, en algún sentido, un determinado grupo global de seres humanos? Esta pregunta no es fácil de responder. Por una parte, la noción de grupo no resulta nada sencilla. Es obvio que, en un sentido conceptual, todos los seres humanos que habitamos el planeta formamos parte de un grupo: el grupo de los seres humanos que habitamos el planeta. Pero éste no puede ser el sentido políticamente relevante. Resulta tentador decir que la noción de grupo relevante es la de nación o al menos la de comunidad política. Pero eso presupondría precisamente lo que hay que probar: o bien que la noción romántica de nación es la que sigue siendo relevante, y entonces la respuesta al interrogante sobre la existencia de un grupo global no puede ser más que negativa, o bien que la noción de comunidad política resultaría circular respecto al interrogante sobre la existencia de un ámbito político global.

Pero las cosas pueden ser mucho más sencillas. Cuando nos preguntamos seriamente sobre si se dan las circunstancias de la política en el ámbito global, no estamos presuponiendo que ya existe una comunidad política global, como las que sí existen a nivel estatal; no suponemos que ya existe, por ejemplo, un *demos* global. Un *demos*, o una comunidad política, sólo existe en relación a un conjunto de instituciones políticas determinado, que de algún modo sirve a su vez para constituir el propio *demos* (18). Hay una circularidad ahí que es muy difícil de romper. Pero dado que admitimos –salvo unos pocos autores, que han defendido la idea de la institucionalización del ordenamiento internacional como una realidad– que no existe un conjunto general de instituciones globales autoritativas con un sistema jurídico global propio, por la misma razón no puede existir ningún *demos* global o ninguna comunidad política global ya constituida, visible, estructurada y organizada.

Al preguntarnos, entonces, sobre si en el escenario global se dan las circunstancias de la política, no podemos presuponer la existencia de ningún grupo relevante en términos políticos. Se trata, justamente, de un paso previo de la constitución de dicho grupo. Si tal grupo ya existiera, sería porque previamente se han dado las circunstancias de la política, que han permitido su creación, y no al revés. Y, por lo tanto, en el momento en el que las circunstancias de la política «comienzan a darse» no puede ser que ya exista una comunidad política articulada. Esto no tiene nada de extraño ni de paradójico. Si en el ámbito global se dan las circunstancias de la política, es porque la política –en el sentido anglosajón de «politics»– está emergiendo en dicho ámbito, y eso, a su vez, nos brinda una poderosa razón –aunque no una razón concluyente, me temo– para constituir una comunidad política global y un entramado institucional dotado de autoridad, es decir, para construir un sistema político –en el sentido anglosajón de «polity». En consecuencia, la noción de grupo que presupone el argumento de Waldron es simplemente la de un mero conjunto de personas.

La segunda aclaración que quiero realizar tiene que ver con el hecho de que el análisis de Waldron limita la primera de las circunstancias de la política a una necesidad percibida, y no a una verdadera necesidad objetiva. Así, puede pasar que un grupo de individuos se halle ante una necesidad real de tomar decisiones y cursos

---

(18) De ahí la famosa paradoja de la formación del *demos*. Sólo podemos identificar un *demos* a partir de un determinado conjunto de instituciones políticas y de su sistema jurídico. Pero ¿en qué sentido entonces podemos decir que la creación de las propias instituciones y la fundación del sistema jurídico le pertenece al propio *demos*?

de acción comunes, pero que no sea consciente de ello. A la inversa, puede pasar que un grupo crea tener dicha necesidad, cuando en verdad no la tenga. Si esto es así, la cuestión sobre si se da la primera de las circunstancias de la política en el ámbito global podría ser respondida fácilmente por medio de una encuesta global suficientemente amplia. Pero es evidente que éste no es el objeto central de mi preocupación aquí. A esperas de contar con una encuesta de este tipo, ya puede decirse que el hecho de que los seres humanos perciban o no esta necesidad de tomar cursos de acción comunes a nivel global no resulta del todo relevante para el nivel de análisis que me interesa ahora. Por supuesto, si además de existir objetivamente dicha necesidad –como sostendré a continuación–, existiera la percepción subjetiva de dicha necesidad, eso haría mucho más sencilla la articulación de una comunidad global y la creación de instituciones autoritativas globales. Pero el hecho de que no existiera la percepción –si es que fuera el caso– no podría contar como argumento en contra de tal creación.

Podemos adaptar la idea de Waldron en la dirección siguiente. La primera circunstancia de la política podría ser redefinida para incluir únicamente la necesidad objetiva de tomar decisiones y cursos de acción comunes. Pero podríamos acordar que una política que partiera de dicha necesidad, cuando no es percibida como tal por parte de los individuos que forman parte del grupo, es una política que se encuentra sólo en estado latente, y que para poderse realizar o llevar a cabo es necesario que los individuos así lo perciban, pues al fin y al cabo si la política es una parte de la realidad social, sería extraño, cuando no directamente incongruente, afirmar que la política existe con independencia de lo que opinen los individuos que forman parte de la práctica social en la que se inserta (19).

Una última aclaración, de nuevo sobre la primera de las circunstancias de la política. Cuando Waldron se pregunta sobre la «necesidad percibida», evidentemente no puede estar pensando en un sentido literal de «necesidad». Por razones obvias, no puede tratarse ni de necesidad lógica, ni de necesidad causal, que son los dos únicos tipos de necesidad conocidos. Sólo puede tratarse, ya metafóricamente, de necesidad normativa, que no es otra cosa que «deseabilidad» sobre la base de razones morales. Ahora bien, esto no significa que al preguntarse sobre dicha deseabilidad se abra todo el razonamiento moral respecto a la conveniencia de contar con un sistema de decisión política global o no. Si así lo hiciéramos, al verificar las circunstancias de la política ya estaríamos respondiendo la pregunta, de mayor calado, sobre si es deseable construir un estado global. Y entonces convertiríamos la idea waldroniana de circunstancias de la política en una pregunta más compleja sobre la deseabilidad de contar con sistemas políticos institucionales en un nivel o en otro. Si entendemos, como quiero hacer yo aquí, la idea de circunstancias de la política como un paso previo a la pregunta moral última sobre la deseabilidad de contar con un sistema político institucional, entonces podemos decir que las dos circunstancias operan como razones necesarias, pero no suficientes –ni siquiera conjuntamente– de la deseabilidad moral de un sistema político institucional.

Dicho de otro modo, es mejor hacer una lectura restrictiva sobre el tipo de consideraciones morales que pueden llevarnos a responder afirmativa o negativamente

---

(19) SEARLE, J., *La construcción de la realidad social*, trad. A. Domènech, Paidós, Barcelona, 1997 [1995] y la ampliación del argumento en su más reciente, y todavía no traducido, *Making the Social World: The Structure of Human Civilization*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

a la pregunta de si se da la primera de las circunstancias de la justicia en el ámbito global, y entender por tanto dicha primera circunstancia como una deseabilidad normativa *pro tanto*, y no *all things considered*. Y es mejor porque eso deja fuera de este primer nivel de análisis, el complejo debate normativo que viene después sobre si, por ejemplo, es deseable construir un estado global cuando sabemos el enorme poder que dicho estado puede acumular, o si pensamos que dicho estado no podrá ser democrático, al menos en el mismo sentido en que lo son los estados actuales. Dejar ahora estas consideraciones al margen permite afinar mucho más este análisis inicial de las circunstancias de la política, centrándolo en aquello para lo que, si no me equivoco, Waldron lo había pensado, que es la idea de esclarecer en qué condiciones la política se hace «necesaria». En definitiva, interpretaré que cuando Waldron habla de «necesidad percibida» de una decisión o un curso de acción común, se refiere a «deseabilidad normativa», a su vez entendida como la existencia de razones *pro tanto* para crear un esquema de decisión y acción comunes.

Hechas estas tres observaciones, la pregunta ahora es: ¿se dan ya las dos circunstancias de la política en el ámbito global de manera que podamos constatar el nacimiento, aun de forma incipiente, de una política global? Responderé afirmativamente a esta cuestión a lo largo de los próximos apartados.

### III. EL BIEN COMÚN GLOBAL

Comencemos por la primera de las circunstancias de la política: ¿existe la necesidad objetiva de tomar decisiones y cursos de acción comunes entre todos los individuos que poblamos el planeta? O, en atención a la tercera de las aclaraciones que he efectuado en el apartado anterior, ¿tenemos razones –si quiera *pro tanto*– para desear tomar decisiones comunes o emprender cursos de acción comunes en el ámbito global? Que tengamos razones para ello depende, en mi opinión, de dos factores principalmente:

- 1) que tengamos problemas comunes importantes, lo cual, a su vez, depende de que tengamos algún tipo de bienes o intereses comunes importantes; (20) y
- 2) que no podamos resolver dichos problemas de manera individual.

De modo que el primer interrogante que debemos tratar de responder es el siguiente: ¿tenemos los habitantes de este planeta algunos problemas comunes importantes? ¿Existen intereses o bienes comunes importantes correspondientes a tales problemas? En un planeta tan heterogéneo y con tradiciones culturales tan diversas como el nuestro, no cabe duda de que los seres humanos persiguen ideales, objetivos o planes de vida muy distintos. Pero ¿existe algún tipo de bienes que todos compartamos con independencia de nuestras creencias religiosas, morales o culturales diversas? Para tratar de responder a ello, examinaré sucesivamente dos

---

(20) La razón de añadir el adjetivo «importantes» no es otra que la de evitar problemas y bienes espurios. Dado que instaurar un esquema de decisión y acción comunes de ámbito global será considerablemente costoso, para poder tener una razón a favor de su creación, aunque sea *pro tanto*, el motivo debe ser mínimamente importante.

concepciones distintas del tipo de intereses comunes al que esta pregunta podría hacer referencia: la noción de bien primario y la noción, más republicana, de bien común. Cualquiera de las dos nos podría servir, pero terminaré quedándome con la segunda, que en mi opinión expresa mejor el tipo de necesidad ante el que nos encontramos a nivel global.

Rawls utiliza la noción de circunstancias de la justicia, entre otros fines, para moldear las condiciones de su célebre posición originaria. El hecho de la existencia de intereses comunes entre todos los seres humanos, que es precisamente, como hemos visto, una de esas circunstancias, hace posible la cooperación entre seres humanos a pesar del conflicto que les separa por unos mismos recursos escasos. Y ese mismo hecho hace posible también el acuerdo básico entre los individuos que se hallan en la posición originaria respecto a cuáles deben ser los principios de justicia que rijan en su sociedad. ¿Cuáles son esos intereses comunes, según Rawls? No son otros que los bienes primarios, esto es, bienes sociales tales como «derechos, libertades y oportunidades, e ingreso y riqueza», así como bienes naturales tales como «salud, vigor, inteligencia e imaginación». Se trata de bienes que «todo hombre racional se supone que querría», y que son de utilidad «sea cual sea el plan de vida racional que tenga una persona» (21). Parece obvio que todos los individuos del planeta compartimos los mismos bienes primarios, en el sentido rawlsiano, pues el análisis de éste no se circunscribe a ningún estado en particular, ni justamente el tipo de bienes que menciona son dependientes de discrepancias culturales o religiosas. Como Rawls ha dicho, son bienes que cualquier individuo racional querría. En este sentido, son un firme candidato para explicar qué intereses son comunes a todos los seres humanos del mundo.

Esta concepción rawlsiana ha sido criticada frecuentemente por presentar una visión demasiado atomizada o individualista de las cuestiones de justicia, una concepción que no reconoce suficientemente el papel central de la dimensión comunitaria en las relaciones de justicia (22). Lo cierto es que, efectivamente, si observamos los bienes primarios desde una óptica liberal como la rawlsiana, lo que vemos es que los distintos individuos poseen determinados intereses, y que algunos de ellos resultan coincidir con los que tienen otros individuos. De esa coincidencia básica hace surgir Rawls la necesidad de poner en marcha el emprendimiento cooperativo que supone toda sociedad. Pero, según los críticos, ello no brinda todavía argumentos a favor de una comunidad política u otra. De hecho, como es común observar, el liberalismo así entendido tiene una clara vocación cosmopolita o universalista y puede tener dificultades para justificar las fronteras de una comunidad política o de otra (23). Con independencia de que los comunitaristas tengan razón o no con eso, no está claro que una concepción como la de Rawls de los bienes primarios no sea suficiente, al menos para lo que nos interesa ahora, para saber si se

(21) RAWLS, J., *A Theory of Justice*, *op. cit.*, pp. 54-55; y véase también 78-81.

(22) Las críticas más feroces han venido desde el comunitarismo. Véanse las tres referencias clásicas de SANDEL, M., *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982; TAYLOR, Ch., *Hegel and Modern Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979; y MACINTYRE, A., *After Virtue*, University of Notre Dame Press, 1981.

(23) Todo lo contrario de lo que creía RAWLS, por cierto, quién como ya he dicho defendía una idea no cosmopolita de la justicia y una concepción netamente estatista de las relaciones internacionales, en la que no cabían las instituciones políticas globales dotadas de autoridad. Véase, a tales efectos, su *The Law of Peoples*, *op. cit.*

dan las circunstancias de la política. En todo caso, veamos cuál podría ser una alternativa republicana a la idea de bienes primarios.

Como es muy conocido, Philip Pettit, uno de los más destacados republicanos contemporáneos, ha defendido la tesis de que el bien republicano por excelencia es el de la libertad como no dominación (24). A diferencia de la noción liberal de libertad, según la cual la mera ausencia de una interferencia externa ya nos haría libres, la idea republicana de la no dominación requiere que no nos encontremos ni siquiera ante la posibilidad de una interferencia futura (25), esto es, que no nos hallemos bajo el poder arbitrario de un tercero. Dicho poder arbitrario es el que constituye una relación de dominación (26). Y dado que la dominación supone el supremo mal para un ser humano por lo que respecta a su vida en comunidad, la libertad como no dominación supone correlativamente el supremo bien. Ahora bien, ¿cómo se define la idea de bien común republicana? Y ¿cuál es la dimensión comunitaria de la que carece la idea rawlsiana de bien primario?

Philip Pettit define los bienes comunitarios como aquellos bienes comunes que son además bienes sociales: «Un bien será social, en la medida en que su realización suponga la existencia de un número de personas que desarrollen actitudes intencionales y tal vez actividades intencionales (...). Un bien será común, en la medida en que no pueda ser incrementado (o decrementado) para ningún miembro del grupo relevante, sin ser al mismo tiempo incrementado (o decrementado) para otros miembros del grupo (...). Será un bien parcialmente común, en la medida en que no pueda ser incrementado para uno, sin ser incrementado para algunos; será un bien perfectamente común, en la medida en que no pueda ser incrementado para uno, sin ser incrementado para todos» (27). Esta categoría de bienes comunitarios, a diferencia de la noción liberal de bienes primarios, incorpora la dimensión social y realza la necesidad de la vida en comunidad con el fin de garantizarlos. En este sentido, se puede afirmar que el republicanismo parte de una concepción robusta del bien común –o comunitario, en la terminología de Pettit– que funda la necesidad de constituir una república en la que el ciudadano pueda defender y asegurar dicho bien común por medio de su participación política.

Igual que la idea rawlsiana de bienes primarios, la concepción de Pettit sobre el bien común ha sido pensada para el marco de un estado ya constituido, y da por presupuesta la noción de «grupo relevante». Nada dice, entonces, de cómo puede constituirse dicho grupo relevante o qué hace que un grupo pueda constituirse como relevante. Sin embargo, será suficiente para nuestros fines en este trabajo. Con ella podemos preguntarnos: ¿existen a nivel global bienes comunitarios, en el sentido de Pettit, esto es, bienes comunes que a la vez son bienes

---

(24) Véanse *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, trad. de A. Domènech, Paidós, Barcelona, 1999 [1997]; y *Una teoría de la libertad*, trad. de G. Cantera, Losada, Buenos Aires, 2006 [2001].

(25) PETTIT, *Republicanism*, *op. cit.*, pp. 40-46.

(26) En toda relación de dominación intervienen dos o más agentes, uno de los cuáles es el dominador y otro el dominado. Los agentes suelen ser personas individuales, aunque en el caso del dominador, es también posible que se trate de un agente corporativo. En todo caso, dicha relación se compone de tres elementos básicos: 1) un agente dispone de una capacidad de interferir, 2) de un modo arbitrario, 3) en determinadas elecciones que el otro pueda hacer. Pettit, *Republicanism*, *op. cit.*, pp. 78-95.

(27) PETTIT, *Republicanism*, *op. cit.*, p. 162.

sociales? Si la respuesta fuera afirmativa, si existieran bienes globales comunitarios en este sentido entonces deberían existir también, al menos potencialmente, problemas globales correspondientes. Y con ello habríamos demostrado el primero de los dos pasos que nos llevarían a comprobar el cumplimiento de la primera de las circunstancias de la justicia –nos faltaría todavía, recordemos, mostrar que no podemos resolver dichos problemas de manera individual, sin recurrir a la decisión y acción comunes. Aunque la gracia de la noción republicana de bien comunitario, recordemos, es que precisamente incorpora esta dimensión comunitaria en la propia noción de bien. De modo que, como veremos en seguida, afirmar que tenemos ciertos bienes comunitarios en común a escala global, implica necesariamente que necesitamos constituir algo así como una comunidad global para poderlos satisfacer o promover.

Procedamos por partes: ¿existen los bienes –parcial o perfectamente– comunes globales, esto es, bienes que no pueden ser incrementados para un miembro del grupo sin ser incrementados automáticamente para todos o algunos de los demás miembros? (28) Parece claro que sí. Si tomamos como grupo relevante el conjunto de la humanidad, es evidente que existen varios de esos bienes, y que algunos de ellos, además, se encuentran gravemente amenazados. Pensemos en el que, según Hobbes, constituye el más preciado bien de todos: la paz. Hoy, más que nunca en la historia, los efectos perniciosos de una guerra van más allá de las pérdidas en vidas humanas y los sufren todos o prácticamente todos los países del planeta. Ya no digamos si se tratara de una guerra nuclear. La paz nuclear debe ser, probablemente, nuestro bien común global más importante. O en la seguridad antiterrorista, que incluye la seguridad frente a ataques químicos, bacteriológicos o también nucleares. O pensemos en la seguridad nuclear civil, en un momento en el que un accidente en una central nuclear en Fukushima, Japón, puede tener graves repercusiones sobre medio planeta. O en el equilibrio térmico del planeta, que se encuentra en serio peligro por el calentamiento global, y que puede tener nefastas consecuencias para todos (29). O en el equilibrio medioambiental general, que incluye la prevención de contaminación, la preservación de ecosistemas o de especies naturales, etc. O en la seguridad sanitaria frente a pandemias, en un momento en el que un virus que surge en México puede extenderse a una velocidad prodigiosa y afectar potencialmente a todos los demás habitantes del planeta. O en la seguridad alimentaria, que incluye, como elemento más básico e irrenunciable, la posibilidad misma de

---

(28) Esta noción de bien común es próxima, como admite el propio Pettit, a la de bien público utilizada por la economía. Para un análisis del concepto de bien público en contraste con el de bien privado y la extensión a la idea de bien público global, véase NORDHAUS, W., «Paul Samuelson and Global Public Goods», working paper. Para una caracterización más general, pero todavía cercana a ésta, véase KAUL, I., GRUNBERG, I., y STERN, M., «Defining Global Public Goods», en Kaul, I., Grunberg, I., y Stern, M. (eds), *Global Public Goods*, New York, Oxford University Press y United Nations Development Programme, 1999. El concepto de bien común global surgió en la década de los 90 inicialmente en el ámbito de las cuestiones medioambientales. Pueden verse algunos trabajos destacados en NORDHAUS, W., *Managing the Global Commons: The Economics of Change*, Cambridge, MIT Press, 1994; SANDLER, T., *Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; y SANDLER, *Global Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

(29) Aunque tal vez se trate únicamente de un bien parcialmente común, si es que entendemos que a los habitantes de Yakutia, con temperaturas medias de 30 grados bajo cero, el calentamiento global les puede ser beneficioso.

comer. O en la seguridad fiscal, que permita a los estados determinar y aplicar sus sistemas impositivos colaborando entre sí para evitar los fraudes fiscales y los escapes de capitales a paraísos fiscales. O la estabilidad financiera en general, que depende de la existencia de reglas comunes que establezcan cómo debe realizarse la actividad financiera con una dimensión internacional y que protejan al sistema de ataques meramente especuladores. O en la seguridad de las telecomunicaciones globales, y entre ellas especialmente de Internet. O en la justicia distributiva global, que va más allá de la lucha contra el hambre –incluida en el listado anterior. O la mejora del conocimiento humano, que incluye el avance de las ciencias y las artes. O en la protección del patrimonio artístico mundial (30).

Se trata de una larga lista, y ni siquiera es exhaustiva. Un republicano reduciría buena parte de ellos, si no todos, a un bien básico mucho más simple: la protección de la libertad como no dominación, si bien no tiene por qué excluir que existan otros bienes humanos relevantes. Por otra parte, muchos de los bienes mencionados apelan a cuestiones básicas de seguridad, paz u orden, y tienen por tanto una clara dimensión hobbesiana. Otros simplemente nos hablan de cómo podemos construir un planeta que constituya un mejor hogar para todos nosotros. En todos los casos, se trata de bienes que todos los seres humanos compartimos y que se hallan gravemente amenazados o completamente insatisfechos en la actualidad. Por ello pueden ser denominados, sin lugar a dudas, bienes comunes globales. Ahora bien, ¿se trata también de bienes sociales, en el sentido de Pettit, es decir, bienes cuya «realización suponga la existencia de un número de personas que desarrollen actitudes intencionales y tal vez actividades intencionales»? De nuevo, no cabe duda de que sí. Ninguno de estos bienes podría ser satisfecho, ya no digamos garantizado, sin la acción intencional y decidida de muchos seres humanos, sin la articulación de nuestra vida en una comunidad. Es más, se trata de bienes que ningún estado pueda conseguir por sí solo, y esto nos da una pista en la dirección de cumplir con el segundo requisito de esta primera circunstancia de la política.

La satisfacción, protección y garantía de estos bienes comunes globales no puede hacerse sin una acción coordinada de todos, o al menos muchos de, los países del mundo. ¿Cómo es posible prevenir los accidentes nucleares o defenderse de sus consecuencias cuando ocurren sin una acción coordinada? ¿No tenemos acaso todos los individuos que vivimos en este planeta un interés legítimo en saber cómo están organizadas las centrales nucleares en Rusia o en Argentina? ¿Cómo podemos luchar contra las pandemias si no es de un modo coordinado? ¿No tenemos todos los seres humanos un interés legítimo en cómo se manejan las cuestiones sanitarias de cualquier rincón del planeta que puede ser potencialmente un foco de contagio y propagación? Dado que la paz nuclear es un bien de todos, ¿no tenemos todas las personas un interés legítimo en controlar qué países disponen de tecnología nuclear susceptible de ser utilizada bélicamente y en establecer condiciones de desarrollo y de uso? ¿Y no tenemos también un interés en eliminar los paraísos fiscales que hace posible el fraude a nuestros sistemas impositivos y ponen en peligro nuestras finanzas públicas –no tenemos ese interés, al menos los ciudadanos que no vivimos en un paraíso fiscal y que no cometemos fraude fiscal?

---

(30) Para un análisis detallado de muchos de ellos, véase el estupendo libro colectivo ya mencionado anteriormente: KAUL, I., GRUNBERG, I., y STERN, M. (eds), *Global Public Goods*, *op. cit.*

Me parece suficientemente claro, pues, que los seres humanos poseemos determinados bienes comunitarios en el sentido de Pettit —esto es, bienes comunes que son también sociales—, que dichos bienes se encuentran amenazados o algunos de ellos directamente no satisfechos, y que requerimos de decisiones y acciones comunes, cuanto menos coordinadas, para tratar de satisfacerlos y protegerlos. Esto muestra, por consiguiente, que en el escenario global ya se produce la primera de las circunstancias de la política. Los economistas llevan tiempo alertando de esta situación, y hoy en día es difícil ya negar esta conclusión. De hecho, los que se oponen a la creación de instituciones autoritativas globales lo hacen por otras razones, no generalmente porque desconozcan que estos problemas globales existen y requieren de una solución conjunta. A pesar de ello, puede ser que estadísticamente todavía no podamos hablar de una necesidad «percibida» en el sentido de Waldron. Tal vez una parte significativa, aunque sin duda progresivamente menor, de los habitantes del planeta no hayan advertido todavía cuáles son los riesgos compartidos que debemos tratar de prevenir colectivamente. Si tal fuera el caso, entonces sólo podríamos hablar de una circunstancia latente de la política, una circunstancia que debería hacerse patente para que la política pudiera realmente emerger. Pero pasemos ahora a verificar la segunda de las condiciones o circunstancias de la política.

#### IV. PLURALISMO, CONFLICTO Y DESACUERDOS GLOBALES

En el apartado anterior he tratado de mostrar que a todos los seres humanos del planeta nos une una larga serie de bienes comunes globales que se hallan seriamente amenazados y para satisfacer los cuáles requerimos de un esquema de decisiones y acciones comunes. Ahora bien, esto no es suficiente, según Waldron, para que la política surja. Requerimos también de la existencia de desacuerdos o conflictos acerca de cuál debe ser la decisión o acción comunes. ¿Existen en el escenario global conflictos o desacuerdos acerca de cómo resolver estas cuestiones? Quién podría dudarlo. La respuesta obvia es que también esta segunda circunstancia de la justicia se da en el ámbito global. No obstante, un análisis más detallado de dichos desacuerdos nos servirá para comprender precisamente por qué una de las dos formas posibles de seguir cursos de acción colectivos o comunes, la estrategia de la coordinación, no puede funcionar, y por qué justamente es inevitable construir un escenario político global con instituciones autoritativas.

Algunos de los bienes globales antes reseñados son perfectamente comunes mientras que otros son sólo parcialmente comunes. El incremento de alguno de estos bienes, por lo tanto, beneficia por definición a todos los países, mientras que otros pueden beneficiar a muchos países, pero no a todos. La paz nuclear es un bien global perfectamente común pues su garantía beneficia a todos por igual, nadie puede quedar excluido de su disfrute. La seguridad fiscal, que incluye la lucha contra los paraísos fiscales, beneficiará a la mayoría de los países, pero es claro que perjudicará a los países que actualmente están operando como *free riders* explotadores de la disciplina fiscal de los demás. Esto quiere decir que, al menos por lo que respecta a los bienes globales parcialmente comunes, es ilusorio pretender resolver nuestros problemas mediante una estrategia de mera coordinación entre

estados soberanos. Es obvio que los estados que actualmente son paraísos fiscales no tienen incentivos para dejar de serlo, así que nunca prestarán su consentimiento a este tipo de «políticas» coordinadas (31).

Pero las cosas están mal incluso para los bienes globales perfectamente comunes. En primer lugar, aunque lleguemos al reconocimiento paralelo de la existencia de todos estos bienes compartidos, tenemos intereses divergentes a la hora de diseñar las soluciones. Un ejemplo paradigmático de esto es la lucha contra el cambio climático. Aún acordando en la existencia y gravedad del problema, es imposible alcanzar un acuerdo unánime sobre cómo resolverlo, puesto que diferimos acerca de cómo debemos repartir los costes de solución. Nos encontramos atrapados, de hecho, en un caso de dilema del prisionero, puesto que todos tenemos incentivos a elegir vías de solución que hagan recaer los costes mayoritarios en otros, pues al final el disfrute del bien conseguido será igualmente repartido entre todos (32). Alguien podría sugerir que tratándose de un dilema del prisionero con múltiples jugadores, la solución podría venir de una presión ejercida por el grupo de países cooperantes sobre el grupo de países *free-riders*. Pero este tipo de soluciones parece no funcionar, como muestra la experiencia del propio problema del cambio climático o de la extensión del Tribunal Penal Internacional, cuando se trata de forzar a cooperar a los estados más poderosos, como los Estados Unidos y China. Y aún para los casos en los que se trata de forzar a la cooperación a países menos poderosos, se trataría como ya hemos dicho, de una estrategia dudosamente consensualista o de mera coordinación.

Finalmente, aunque no estuviéramos inmersos en una estructura de dilema del prisionero, y aunque tuviéramos intereses perfectamente coincidentes, aún y así seguiríamos difiriendo de buena fe respecto a cuáles son las mejores soluciones a cada uno de nuestros problemas relativos a la larga lista de bienes comunes globales. Nuestras diferentes concepciones de lo bueno, nuestras diversas tradiciones culturales y religiosas, y nuestras propias limitaciones epistémicas, en definitiva, lo que Rawls denominó nuestros *burdens of judgment*, hacen ilusorio pensar que podríamos acordar totalmente sobre cuáles son nuestros bienes comunes globales y

---

(31) Los defensores del modelo estatista suelen responder a esto que los estados reticentes a aceptar las decisiones mayoritarias pueden ser inducidos a hacerlo por medio de la negociación: se les pueden ofrecer compensaciones u otro tipo de incentivos, o se les puede amenazar, o incluso bloquear internacionalmente hasta que acepten dejar de ser paraísos fiscales. La pregunta es: ¿es justo premiar a los paraísos fiscales, que han estado aprovechándose y enriqueciéndose durante tanto tiempo del fraude fiscal de nuestros países, con más compensaciones? Y si optamos por bloquearles económica y comercialmente, ¿no es un eufemismo entonces seguir llamando a esto una decisión consensuada o de coordinación? Cuando el estado consigue la cooperación del individuo reticente a cooperar por medio de la amenaza o la coerción no lo llamamos acción consensuada o de coordinación, sino coerción estatal, y por lo tanto presupone la existencia de instituciones autoritativas que deben responder a la pregunta de la legitimidad. ¿No sería el mismo caso, ahora, pero en el ámbito internacional?

(32) De nuevo, muchos pueden decir que una negociación bien planificada entre todos los países puede terminar llevándonos al acuerdo unánime. Pero la negociación entre países tan desiguales como los existentes –con tan desigual poder negocial– es difícil que cuente como una estrategia consensual. Lo que podemos encontrar es, más bien, con la imposición unilateral –o multilateral de un conjunto de países poderosos– de condiciones. Por de pronto, las innumerables cumbres internacionales que se han dedicado al tema han terminado en fracaso. Es más, parece que cualquier posibilidad de resolver el escollo, y de superar la situación de dilema del prisionero sería acentuando la presión de unos países sobre otros, que no es sino una forma de coerción que nos aleja de la idea de política de consenso o coordinación.

cuál la mejor forma de satisfacerlos y promoverlos. Por todas estas razones, resulta difícil negar la idea de que en el escenario global se da también la segunda circunstancia de la política.

## V. ¿UN ESTADO GLOBAL?

De lo visto en los apartados anteriores, se deduce que en el ámbito global ya se dan las dos condiciones necesarias para hablar de una genuina política global. Sin que exista todavía una verdadera comunidad política global, y mucho menos un estado global que cuente con instituciones autoritativas, esto es, dotadas de capacidad de tomar ciertas decisiones coercitivas, lo cierto es que la política global ya está emergiendo en el escenario internacional. Hemos visto que todos los seres humanos compartimos ciertos bienes comunes globales cuya satisfacción y promoción requiere de una acción conjunta. Existen ciertos problemas candentes, algunos de ellos de una enorme gravedad, cuya solución es impensable a menos que implique la acción coordinada de todos. Poco a poco se genera en todo el mundo la percepción de que estos son problemas globales y que las respuestas, que sólo pueden ser políticas, también deben ser globales. Vinculado con esto, existe un creciente debate transnacional. Cada vez es más frecuente que los estados de opinión de la ciudadanía traspasen las fronteras nacionales tradicionales. La globalización, que además de su dimensión económica indudable, está avanzando a pasos agigantados en el terreno socio-cultural, permite también los contactos cada vez más frecuentes a nivel de la sociedad civil de distintos países, hasta el punto que muchos afirman que se está creando una verdadera sociedad civil mundial (33). Y no faltan tampoco los que han estudiado la formación de una incipiente ciudadanía global o mundial (34).

En definitiva, aquellos que crean en la conveniencia de la creación de un estado global, deberán admitir que el primer paso debería ser la constitución de una especie de comunidad política global. Lo que ocurre actualmente es que nos encontramos ante una política global sin todavía instituciones, un espacio de *global politics* sin *global polity*. Y una *polity* sólo puede ser construida desde una comunidad política más o menos estructurada y organizada. Antes de constituir una institución global dotada con autoridad que pueda tomar decisiones en materia, por ejemplo, de seguri-

---

(33) Véanse DRYZEK, J., «Transnational Democracy», *Journal of Political Philosophy*, 7, 1, 1999, pp. 43-48; DRYZEK, J., *Deliberative Global Politics*, Polity, Cambridge, 2006, pp. 59 y 121-123; FALK, R., «Global Civil Society and the Democratic Prospect», en B. Holden (ed.), *Global Democracy: Key Debates*, Routledge, London, 2000; KALDOR, M., «Reconceptualizing Organized Violence», en D. Archibugi, D. Held y M. Koehler (eds), *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1998; KALDOR, M., *Global Civil Society: An Answer to War*, Polity Press, Cambridge, 2003; y WILKINSON, R. (ed.) 2005: *The Global Governance Reader*, Routledge, London.

(34) Véanse HEATER, D., *World Citizenship and Government*, Macmillan, Basingstoke, 1996; HEATER, D., *World Citizenship: Cosmopolitan Thinking and its Opponents*, Continuum, London, 2002; CARTER, A., *The Political Theory of Global Citizenship*, Routledge, London, 2001; DOWER, N., *An Introduction to Global Citizenship*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2003; y O'BYRNE, D., *The Dimensions of Global Citizenship: Political Identity Beyond the Nation-State*, Frank Cass, London, 2003.

dad nuclear, necesitamos saber quiénes son los sujetos de derecho de dicha autoridad y la forma en que sus decisiones, en forma de derecho, podrán ser aplicadas a y por dichos sujetos. Los sujetos de derecho de las autoridades globales serán, obviamente, todos los seres humanos del planeta. Pero a corto plazo deben serlo también los estados. No hay otra forma de construir una verdadera democracia global que no sea tomando en cuenta seriamente, y por un tiempo, el papel de los estados actuales, sobre todo de los democráticos (35). En definitiva, defender la creación de una república o una democracia global no significa, al menos a corto plazo, defender la supresión total de los estados tal y como los conocemos hoy en día.

Ahora bien, ¿es pacífica la idea de crear un estado global? Ciertamente, no. Muchos son los que se oponen todavía hoy a la creación de ningún tipo de instituciones globales. Los argumentos que se esgrimen son variados, pero casi todos tratan de mostrar que la construcción de instituciones globales autoritativas que tengan una naturaleza democrática es imposible. Si construimos algo así como un estado mundial, nos alertan, dicho estado nunca podrá ser una democracia en el sentido en que lo son los estados democráticos actuales. Bien sea por la imposibilidad conceptual de construir un demos global (36), o por la falta de nexos culturales, lingüísticos o identitarios entre los diversos ciudadanos del mundo que resultan cruciales para articular cualquier democracia (37), o por la mera cuestión del tamaño, incompatible con cualquier noción plausible de representación política a tan gran escala (38), lo cierto es que pretender que las instituciones de un hipotético estado global fueran democráticas no es más que una ilusión vana. Si esto es así, si la democracia a escala global es imposible, o bien es menos legítima que la democracia en los estados, y por lo tanto es menos deseable, entonces tenemos buenas razones para resistir la creación de dicho estado global. Un estado de dimensiones globales es un estado que acumula el mayor poder político jamás constituido sobre la capa de la tierra, y si además es antidemocrático o insuficientemente democrático, se trataría entonces de un enorme poder despótico, con una capacidad de abuso sin precedentes.

(35) Véanse, por ejemplo, las propuestas que formulan a este respecto Peter SINGER, *One World*, *op. cit.*; y Rafael DOMINGO, *The New Global Law*, *op. cit.*

(36) Véanse CHRISTIANO, Th., «A Democratic Theory of Territory and Some Puzzles about Global Democracy», *Journal of Social Philosophy*, 37, 2006, pp. 81-107; y MILLER, D. «Democracy's Domain», *Philosophy & Public Affairs*, 37, 2009, pp. 201-228. En contra, LIST, Ch. y KOENIG-ARCHIBUGI, M., «Can There Be a Global Demos? An Agency-Based Approach», *Philosophy and Public Affairs*, 38, 1, 2010, pp. 76-110.

(37) Véanse KYMLICKA, W., «Citizenship in an Era of Globalization: Commentary on Held», en I. Shapiro y C. Hacker-Cordón (eds), *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, New York, 1999, pp. 112-126; THAA, W., «“Lean Citizenship”: The Fading Away of the Political in the Transnational Democracy», *European Journal of International Relations*, 7, 4, 2001, pp. 503-523; DAHL, R., «Can International Organizations be Democratic? A Skeptical View», en I. Shapiro y C. Hacker-Cordón (eds), *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, New York, pp. 19-36; KEOHANE, R. y NYE, J., «Introduction», en J. S. Nye y J. D. Donahue (eds), *Governance in a Globalizing World*, Brookings Institution Press, Washington D. C., 2000, pp. 1-41; URBINATI, N., «Can Cosmopolitan Democracy Be Democratic?», en D. Archibugi (ed.), *Debating Cosmopolitanism*, Verso, London, 2003; y PETTIT, Ph., «Legitimate International Institutions: A Neo-Republican Perspective», en S. Besson y J. Tasioulas (eds), *Philosophy of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2009, cap. 6.

(38) Véanse DAHL, «Can International Organizations be Democratic?», *op. cit.*; CHRISTIANO, «A Democratic Theory of Territory and Some Puzzles about Global Democracy», *op. cit.*; THAA, «“Lean Citizenship”», *op. cit.*; PETTIT, «Legitimate International Institutions», *op. cit.*

Hemos podido comprobar, también en los apartados anteriores, que a estas alturas resulta ilusorio seguir confiando en las estrategias consensualistas o de coordinación entre estados soberanos para encontrar las soluciones adecuadas a dichos problemas globales. Puesto que algunos de nuestros bienes comunes globales son sólo parcialmente comunes y no están en interés de todos por igual, es fácil aventurar conflictos de interés determinantes entre unos estados y otro que hagan fracasar cualquier política consensualista que opere sobre la base de la unanimidad. Puesto que, por otra parte, y con respecto a los bienes globales que sí son perfectamente comunes, nos hallamos en una situación de dilema del prisionero, no es esperable que podamos vencer de manera natural o espontánea nuestros incentivos a la explotación de la cooperación de los demás, a menos que introduzcamos algún tipo de coerción externa, del mismo modo que se recurre a la creación del estado de derecho para resolver por medio de la coerción el dilema de acción colectiva que supone toda vida en sociedad. Finalmente, incluso en aquellos casos en los que tuviéramos un bien global perfectamente común sin dilema del prisionero, y por tanto unos intereses plenamente coincidentes, es esperable que sigamos difiriendo respecto a cuál debe ser la solución adecuada a cada problema.

Por otra parte, las políticas consensualistas y de coordinación que se han intentado hasta ahora se han demostrado o bien ineficaces, o bien basadas en algún tipo de coerción encubierta. Cuando los estados más poderosos negocian con los más pequeños, frecuentemente disponen de métodos de presión para que estos adopten el punto de vista que más conviene a los grandes, que difícilmente pueden ser vistos como compatibles con una verdadera política consensualista entre estados plenamente soberanos. En definitiva, no es que la coerción esté realmente ausente del panorama internacional actual, sino que aparece encubierta o simplemente se encuentra al servicio de los estados más poderosos.

De todos modos, si los argumentos críticos con la creación del estado global anteriormente mencionados son correctos, entonces la hipótesis de un estado global despótico, por más eficiente que éste pudiera ser a la hora de resolver ciertos problemas comunes, sigue siendo terrible, y seguiríamos teniendo razones morales para oponernos a ella. No creo, de todos modos, que estos argumentos críticos sean correctos. Pienso que la democracia global es posible, y también deseable. Y por lo tanto creo que tenemos realmente buenas razones para tratar de construir entre todos esta nueva república global. Pero esto no es, en cualquier caso, lo que he intentado mostrar en este artículo (39). La verdadera conclusión de este trabajo es mucho más modesta y limitada. Se ciñe estrictamente a mostrar que en el escenario internacional actual ya se dan las dos condiciones o circunstancias de la política. Y que, en consecuencia, ya podemos hablar del surgimiento de una genuina política global, si quiera incipiente y emergente. Éste es ciertamente el primer paso que hay que dar si uno quiere construir una democracia global. Pero quedan todavía muchos otros pasos entre medio. Que esta política global incipiente deba encauzarse mediante instituciones coercitivas globales o mediante complejos sistemas de cooperación y coordinación entre estados soberanos, es una pregunta distinta, que debe atender a consideraciones también diversas, y que no podemos resolver aquí.

---

(39) He intentado sostener estas tesis en contra de los argumentos escépticos de la democracia global en otro trabajo, anterior a éste, pero que permanece todavía sin publicar, con el título «Supersizing Deliberative Democracy», manuscrito.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARRETT, S., *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford University Press, Oxford, 2007.
- BESSON, S., «*Ubi Ius, Ibi Civitas: A Republican Account of the International Community*», en Besson, S. y Martí, J.L. (eds), *Legal Republicanism*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 205-237.
- «Whose Constitution(s)? International Law, Constitutionalism and Democracy», en DUNOFF, J. y Trachtman, J. (eds.), *Ruling the World: International Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- CARTER, A., *The Political Theory of Global Citizenship*, Routledge, London, 2001.
- CASSESE, A., *International Law in a Divided World*, Clarendon Press, Oxford, 1986.
- CHRISTIANO, Th., «A Democratic Theory of Territory and Some Puzzles about Global Democracy», *Journal of Social Philosophy*, 37, 2006, pp. 81-107.
- DAHL, R., «Can International Organizations be Democratic? A Skeptical View», en I. Shapiro y C. Hacker-Cordón (eds), *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, New York, pp. 19-36.
- DOMINGO, R., *¿Qué es el derecho global?*, 2.ª ed., Aranzadi-Civitas, Madrid, 2008.
- *The New Global Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
- DOWER, N., *An Introduction to Global Citizenship*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2003.
- DRYZEK, J., «Transnational Democracy», *Journal of Political Philosophy*, 7, 1, 1999, pp. 43-48.
- *Deliberative Global Politics*, Polity, Cambridge, 2006, pp. 59 y 121-123.
- FALK, R., «The Integrity of Westphalian and Charter Conceptions of the International Legal Order», en Black, C. y Falk, R. (eds), *The Future of the International Legal Order*, vol. 1, Princeton University Press, Princeton, 1969, pp. 32-70.
- «Global Civil Society and the Democratic Prospect», en B. Holden (ed.), *Global Democracy: Key Debates*, Routledge, London, 2000, pp. 162-178.
- HART, H. L. A., *El concepto de derecho*, trad. de Carrió, G., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1989 [1961], pp. 239-247.
- HEATER, D., *World Citizenship and Government*, Macmillan, Basingstoke, 1996.
- *World Citizenship: Cosmopolitan Thinking and its Opponents*, Continuum, London, 2002.
- HOBBS, Th., *Leviatán*, trad. de A. Escotado, Losada, Buenos Aires, 2003 [1651].
- HUME, D., *Tratado sobre la naturaleza humana*, ed. de F. de Duque, Tecnos, Madrid, 1998 [1739-1740].
- *Investigación sobre los principios de la moral*, ed. de C. Mellizo, Alianza, Madrid, 2006 [1748-1751].
- KALDOR, M., «Reconceptualizing Organized Violence», en D. Archibugi, D. Held y M. Koehler (eds), *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1998, pp. 91-110.
- *Global Civil Society: An Answer to War*, Polity Press, Cambridge, 2003.
- KAUL, I., GRUNBERG, I., y STERN, M. (eds), *Global Public Goods*, Oxford University Press y United Nations Development Programme, New York, 1999.
- KEOHANE, R. y NYE, J., «Introduction», en J. S. Nye y J. D. Donahue (eds), *Governance in a Globalizing World*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2000, pp. 1-41.
- KYMLICKA, W., «Citizenship in an Era of Globalization: Commentary on Held», en Shapiro, I. y Hacker-Cordón, C. (eds), *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, New York, 1999, pp. 112-126.

- LIST, Ch. y KOENIG-ARCHIBUGI, M., «Can There Be a Global Demos? An Agency-Based Approach», *Philosophy and Public Affairs*, 38, 1, 2010, pp. 76-110.
- MACINTYRE, A., *After Virtue*, University of Notre Dame Press, 1981.
- MARTÍ, J. L., «Supersizing Deliberative Democracy», manuscrito no publicado, 2009.
- «A Global Republic to Prevent Global Domination», *Diacrítica*, 24, 2, 2010, pp. 31-72.
- MILLER, D. «Democracy's Domain», *Philosophy & Public Affairs*, 37, 2009, pp. 201-228.
- NAGEL, Th., «The Problem of Global Justice», *Philosophy and Public Affairs*, 33, 2, 2005.
- NORDHAUS, W., *Managing the Global Commons: The Economics of Change*, MIT Press, Cambridge, 1994.
- «Paul Samuelson and Global Public Goods», working paper, accesible en: <http://nordhaus.econ.yale.edu/PASandGPG.pdf>
- O'BYRNE, D., *The Dimensions of Global Citizenship: Political Identity Beyond the Nation-State*, Frank Cass, London, 2003.
- PETTIT, Ph., *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, trad. de Domènech, A., Paidós, Barcelona, 1999 (*Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Oxford University Press, Oxford, 1997).
- *Una teoría de la libertad*, trad. de Cantera, G., Buenos Aires, Losada, 2006 (*A Theory of Freedom*, Polity Press, Cambridge, 2001).
- «Legitimate International Institutions: A Neo-Republican Perspective», en S. Besson y J. Tasioulas (eds), *Philosophy of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2009, cap. 6.
- RAWLS, J., *A Theory of Justice*, 2.ª ed., The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1999 [1971].
- *The Law of Peoples*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1999.
- SANDEL, M., *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge University Press, Cambridge (Mass.), 1982.
- SANDLER, T., *Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- *Global Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- SEARLE, J., *La construcción de la realidad social*, trad. Domènech, A., Paidós, Barcelona, 1997 [1995].
- *Making the Social World: The Structure of Human Civilization*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- SINGER, P., *One World*, 2.ª ed., Yale University Press, New Haven, 2004.
- TAYLOR, Ch., *Hegel and Modern Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979.
- THAA, W., «“Lean Citizenship”: The Fading Away of the Political in the Transnational Democracy», *European Journal of International Relations*, 7, 4, 2001, pp. 503-523.
- TOMUSCHAT, Ch., «International Law as the Constitution of Mankind», in *International Law on the Eve of the 21st Century: Views from the International Law Commission*, 37, United Nations Publications, 1997.
- URBINATI, N., «Can Cosmopolitan Democracy Be Democratic?», en D. Archibugi (ed.), *Debating Cosmopolitics*, Verso, London, 2003.
- WALDRON, J., *Derecho y desacuerdos*, trad. de Martí, J. L. y Quiroga, A., Marcial Pons, Madrid, 2005 (*Law and Disagreement*, Clarendon Press, Oxford, 1998).
- WENDT, A. «Why a World State is Inevitable?», *European Journal of International Relations*, 9, 4, 2003, pp. 491-542.
- WILKINSON, R. (ed.) 2005: *The Global Governance Reader*, Routledge, London.

