

El problema de la justicia global*

Thomas Nagel

No vivimos en un mundo justo. Ésta puede ser la afirmación menos controversial que uno puede hacer en la teoría política. Pero es mucho menos claro qué es lo que significa la justicia a escala global, si es que significa algo, o qué es lo que nuestra esperanza de justicia debería llevarnos a desear en el ámbito de las instituciones globales o internacionales, y en las políticas de los estados que están en posición de afectar el orden mundial.

En comparación con el estado de perplejidad y de falta de desarrollo que reviste esta cuestión, la teoría política doméstica está muy bien formulada, con múltiples teorías altamente desarrolladas que ofrecen soluciones alternativas a problemas claramente definidos. En contraste, los conceptos y teorías de la justicia global se encuentran en etapas tempranas de desarrollo, y no es claro cuáles son las preguntas principales, y menos aun cuáles son las respuestas principales. Creo que la necesidad de contar con ideas adecuadas sobre el ámbito internacional o global presenta a la teoría política su tarea actual más importante, e incluso tal vez la oportunidad de realizar una contribución práctica a largo plazo, aunque tal vez sea sólo a muy largo plazo.

Las preguntas teóricas y normativas que quiero analizar están estrechamente relacionadas con preguntas prácticas urgentes que enfrentamos hoy acerca del rumbo legítimo futuro del gobierno del mundo. Éstas son, ineludiblemente, preguntas sobre instituciones, muchas de las cuales no existen todavía. Aunque sea de manera imperfecta, el estado-nación es la principal esfera de legitimidad política y de búsqueda de justicia, y una de las ventajas de la teoría política local es que los estados-nación existen realmente. Pero cuando nos enfrentamos a la necesidad de una acción colectiva a escala global es muy poco claro qué es lo que puede desempeñar un rol comparable, si es que hay algo que puede hacerlo.

El concepto de justicia puede ser utilizado para evaluar muchas cosas diferentes, desde el derecho penal al mercado económico. En un sentido amplio del término, las exigencias internacionales de justicia incluyen estándares que gobiernan la justificación y la conducción de la guerra, así como estándares que definen los derechos humanos más básicos. Algunos de estos estándares han alcanzado un nivel de reconocimiento internacional sobre la mitad del siglo pasado. Ellos definen ciertos tipos de conductas criminales, usualmente estatales, contra otros estados o contra individuos o grupos étnicos. Pero éste no es el aspecto de la justicia global sobre el que me voy a concentrar. Mi preocupación no radica en los crímenes de guerra ni en los crímenes contra la humanidad sino en la justicia socio-económica, y en si puede hacerse algo a escala mundial.

Voy a abordar esta cuestión focalizándome en la aplicación al mundo, considerado como un todo, de dos puntos centrales en la tradicional teoría política: la relación entre

* Este trabajo está basado en las *Storrs Lectures* realizadas en la Yale Law School en Octubre de 2004. El autor agradece los comentarios de Barbara Fried, Michael Graetz, Thomas Grey, Janos Kis, John Roemer y Jed Rubenfeld. El artículo fue publicado originalmente en *Philosophy & Public Affairs* 33, No. 2. (April 2005), pp. 113–47, y fue traducido de su versión original al castellano por Margarita Maxit, con la colaboración de Juan González Bertomeu y Joaquín Millón. Se publica aquí bajo permiso de *Blackwell Publishing*.

justicia y soberanía, y el alcance y los límites de la igualdad como demanda de justicia. Los dos asuntos están relacionados, y ambos son de importancia crucial para determinar si podemos alcanzar algún ideal inteligible sobre justicia global.

La cuestión de la justicia y la soberanía fue memorablemente formulada por Hobbes. Él argumentó que aunque podamos descubrir principios verdaderos de justicia empleando sólo el razonamiento moral, la verdadera justicia no puede alcanzarse salvo dentro de un estado soberano. La justicia, como atributo de las relaciones entre seres humanos (y también la injusticia, en la mayoría de los casos), requiere del gobierno como condición habilitante. Hobbes derivó la consecuencia obvia para la arena internacional, donde veía soberanos separados enfrentándose inevitablemente entre sí en un estado de guerra, en el que tanto la justicia como la injusticia están ausentes.

La cuestión de la justicia y la igualdad está planteada con particular claridad en una de las discusiones entre Rawls y sus críticos. Rawls argumentó que los requerimientos liberales de justicia incluyen un fuerte componente de igualdad entre los ciudadanos, pero que éste es un requerimiento específicamente político, que se aplica a la estructura básica de un estado-nación unificado. Este componente no se aplica a las elecciones personales (no políticas) de los individuos que viven en esa sociedad, ni tampoco a las relaciones entre una sociedad y otra, o entre los miembros de diferentes sociedades. La justicia igualitaria es una exigencia de la estructura política, económica y social interna del estado-nación y no puede ser extrapolada a un contexto diferente, que requiere estándares diferentes. Esta cuestión es independiente de los estándares específicos de la justicia igualitaria que se encuentran en la teoría de Rawls. Cualesquiera sean los estándares de igualdad de derechos o de igualdad de oportunidades que se apliquen a nivel doméstico, la cuestión es si un compromiso con la coherencia requiere que también se apliquen globalmente.

Si Hobbes está en lo correcto, la idea de justicia global sin un gobierno mundial es una quimera. Si Rawls está en lo correcto, tal vez pueda existir algo que pueda ser llamado justo o injusto en la relación entre los estados, pero en todo caso guarda sólo una relación lejana con la evaluación de las propias sociedades como justas o injustas: principalmente, el ideal de un mundo justo para Rawls tendría que ser el ideal de un mundo de estados internamente justos.

II

Me resulta muy difícil negar la plausibilidad del argumento de Hobbes sobre la relación entre justicia y soberanía. Hay mucho más en su teoría política que esto, desde luego. Entre otras cuestiones, Hobbes basó la legitimidad política y los principios de justicia en el auto-interés colectivo, antes que en premisas morales irreductibles. Y defendió la monarquía absoluta como la mejor forma de soberanía. Pero la relación entre justicia y soberanía es una cuestión independiente, y la posición de Hobbes puede ser defendida en conexión con teorías de la justicia y la evaluación moral muy diferentes de las suyas.

Lo que crea la relación entre justicia y soberanía es algo que es común a una amplia gama de concepciones de justicia: todas ellas dependen de la conducta coordinada de un gran número de personas, lo que no puede ser alcanzado sin un orden jurídico respaldado por el monopolio de la fuerza. Hobbes construyó los principios de justicia, y más

ampliamente la ley moral, como un conjunto de reglas y prácticas que promoverían el auto-interés si cada uno se ajustara a ellas. Este auto-interés colectivo no puede ser alcanzado mediante la motivación independiente de individuos auto-interesados, salvo que cada persona tenga la seguridad de que las otras también se ajustarán a esas reglas y prácticas si es que ella lo hace. Esta seguridad requiere del incentivo externo provisto por el soberano, quien se asegura que el interés individual y colectivo coincidan. Al menos entre poblaciones numerosas, esta seguridad no puede ser provista mediante acuerdos voluntarios respaldados solamente por el mutuo reconocimiento de un interés común.

Pero la misma necesidad de seguridad se presenta si uno construye los principios de justicia de un modo diferente, y atribuye a los individuos un interés no auto-interesado que los lleve a desear vivir en alguna clase de términos justos con las demás personas. Aunque se considere que la justicia incluye no sólo el auto-interés colectivo sino también la eliminación de las desigualdades moralmente arbitrarias, o la protección de los derechos a la libertad, la existencia de un orden justo depende todavía de patrones consistentes de conducta y de instituciones duraderas que tengan el efecto de moldear a largo plazo las vidas de las personas. Las personas aisladas, por más cerca que estén de este ideal, no tienen la motivación o siquiera la oportunidad de ajustarse a esos patrones de conducta o instituciones por sí mismas, sin la seguridad de que su conducta será en efecto parte de un sistema confiable y eficaz.

La única manera de proveer tal seguridad es mediante alguna clase de sistema jurídico [*law*], con una autoridad centralizada para determinar las reglas y un monopolio centralizado con el poder de garantizar su cumplimiento. Esto es necesario aun en una comunidad en la que la mayoría de sus miembros esté comprometida con un ideal común de justicia, tanto para proveer los términos de coordinación como porque no se requiere de muchos rebeldes para desestabilizar este sistema. La clase de institución o práctica colectiva omnicompreensiva capaz de ser justa en un sentido básico puede existir sólo bajo un gobierno soberano. Es sólo el funcionamiento de un sistema semejante el que uno puede reputar como justo o injusto.

De acuerdo con lo que sostiene Hobbes, ante la ausencia de las condiciones que permiten el poder soberano, los individuos son célebremente librados a sus propios recursos y guiados por la motivación legítima de auto-preservación a un estado de guerra defensivo y desconfiado. Ellos anhelan las condiciones de paz y justicia y apoyan su creación en cuanto sea seguro hacerlo, pero no pueden perseguir la justicia por sí mismos.

Creo que, estructuralmente, la situación no es muy distinta en el caso de las concepciones de justicia que están basadas en motivaciones mucho más centradas en los otros o menos auto-interesadas. Sin las condiciones habilitantes de soberanía que permitan conferir estabilidad a las instituciones justas, los individuos, no importa cuán motivados estén, sólo podrán apoyarse en una aspiración pura de justicia que no tiene expresión práctica, más allá de su voluntad de apoyar esas instituciones justas si ellas se volvieran posibles.

El tipo de motivación basada en los otros que apoya una adhesión a instituciones justas cuando éstas existen no provee una guía clara para el supuesto en el que las condiciones que habilitan esas instituciones no existen, como parece suceder en el caso del mundo como un todo. Pese a que nos generen insatisfacción respecto de nuestras relaciones con

otros seres humanos, estos motivos se ven defraudados y sin un medio de expresión, salvo para la expresión de frustración moral.

III

El propio Hobbes no estaba preocupado por el surgimiento de este problema en el plano internacional, dado que él creía que el objetivo esencial de la justicia, la seguridad colectiva y el auto-interés podía ser asegurado a los individuos de manera efectiva por medio de la soberanía de estados separados. En un famoso pasaje, él dice:

[E]n todos las épocas, los reyes y personas revestidas con autoridad soberana, celosos de su independencia, se hallan en estado de continua enemistad, en la situación y postura de los gladiadores, con las armas asestadas y los ojos fijos uno en otro. Es decir, con sus fuertes guarniciones y cañones en guardia en las fronteras de sus reinos, con espías entre sus vecinos, todo lo cual implica una actitud de guerra. Pero como a la vez defienden también la industria de sus súbditos, no resulta de esto aquella miseria que acompaña a la libertad de los hombres particulares.¹

La ausencia de soberanía global, en otras palabras, no es un serio obstáculo a la justicia en las relaciones entre los ciudadanos de cada estado soberano, y esto es lo que importa.

Esta posición es más problemática para quienes no comparten la creencia de Hobbes de que el fundamento de la justicia es el auto-interés colectivo, y que el apego de cualquier individuo a las instituciones justas está basado solamente en su propio bienestar. Si Hobbes está en lo correcto, el interés de una persona en la justicia se vería realizado en caso de que ella misma viviera en una sociedad estable gobernada de acuerdo con las reglas sobre la paz, la seguridad y el orden económico. Pero para la mayoría de nosotros, el ideal de justicia proviene de motivaciones morales que no pueden reducirse al auto-interés.

Esto incluye mucho más que una situación de paz y seguridad garantizada legalmente entre individuos que interactúan entre sí, junto con unos derechos de propiedad duraderos y la previsibilidad en los contratos. La mayor parte de las concepciones modernas de justicia imponen algunos límites al poder de la soberanía –en nombre de derechos individuales no-hobbesianos a la libertad– y algunas condiciones de justicia o igualdad en el modo en que las instituciones de una sociedad justa trata a sus ciudadanos, no sólo políticamente sino también económica y socialmente. Es este último elemento el que crea malestar respecto de la ausencia completa de cualquier estándar comparable de justicia o igualdad de oportunidades de las prácticas que gobiernan nuestras relaciones con los individuos en otras sociedades.

Los espantosos datos de desigualdad en la economía mundial son bien conocidos. Prácticamente el 20% de la población mundial vive con menos de un dólar por día, y más del 45% vive con menos de dos dólares por día, mientras que el 15% que vive en economías

1. Thomas Hobbes, *Leviathan* (Fondo de Cultura Económica, México, Octava reimpresión, 1998), ch. 13, pág. 104.

de alto ingreso posee un ingreso promedio *per capita* de setenta y cinco dólares por día.² ¿Cómo debemos responder a semejantes hechos?

Existe un problema peculiar para nuestro análisis: los hechos son tan lúgubres que la justicia bien podría ser un tema lateral. Cualquiera sea el punto de vista que uno adopte sobre la aplicabilidad o no de estándares de justicia a una situación semejante, se trata claramente de un desastre desde una mirada principalmente humanitaria. Presupongo que existe un mínimo de preocupación que debemos a los seres humanos amenazados por el hambre o la severa desnutrición, y por la muerte temprana por enfermedades evitables, como sucede con la gente que está en situación de extrema pobreza. Aunque existe mucho espacio para el desacuerdo sobre cuáles son los métodos más efectivos, alguna forma de asistencia humanitaria por parte de los que mejor están a quienes se encuentran en una situación extrema es claramente exigible más allá de cualquier demanda de justicia, si es que no somos simplemente unos egoístas éticos. La cuestión actual urgente es qué se puede hacer en la economía mundial para reducir la pobreza global extrema.

Estos deberes más básicos de humanidad presentan también serios problemas sobre qué deberíamos hacer individual y colectivamente para satisfacerlos en ausencia de una soberanía global, y a pesar de los obstáculos que frecuentemente presentan los estados soberanos que funcionan mal. Pero aquí formulo una pregunta diferente, una pregunta que es moralmente menos urgente pero más difícil en términos filosóficos. La justicia, de la manera en que se la entiende generalmente, exige algo más que la asistencia meramente humanitaria a quienes se encuentran en un estado de necesidad desesperante, y la injusticia puede existir aunque ninguno se encuentre al borde de la inanición.

Los deberes humanitarios se configuran en virtud del nivel absoluto –antes que el nivel relativo– de necesidad de la gente a la que estamos en posición de ayudar. La justicia, por contraste, se preocupa por las relaciones entre la situación de diferentes clases de gente, y las causas de desigualdad entre ellas. Mi pregunta es sobre cómo responder a la desigualdad mundial en general desde el punto de vista de la justicia y de la injusticia antes que solamente desde lo humanitario. La respuesta a esta pregunta dependerá crucialmente de la concepción moral que uno tenga sobre la relación entre el valor de la justicia y la existencia de las instituciones que la autoridad soberana hace posible. Existen dos concepciones principales que quiero considerar.

De acuerdo con la primera concepción, usualmente denominada *cosmopolitanismo*, las demandas de justicia se derivan de la igual consideración o un deber de equidad que debemos en principio a todos nuestros semejantes, y las instituciones a las que se les pueden aplicar estándares de justicia deben ser instrumentos para satisfacer ese deber. Estos instrumentos, de hecho, están disponibles sólo en forma selectiva: podemos ser

2. Estas cifras, que datan de hace algunos años, provienen de Thomas Pogge, *World Poverty and Human Rights* (Cambridge: Polity Press, 2002), pp. 97-99. Ver también Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontents* (London: Penguin, 2002), p. 25. Esta situación parece estar mejorando, en la medida que el crecimiento de la población se ha desacelerado y la productividad ha aumentado en algunos de los países más pobres como China, India y Bangladesh. Véase Martin Wolf, *Why Globalizations Works* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 2004), pp.157-173.

capaces de vivir en términos justos sólo con quienes son miembros junto a nosotros de estados soberanos suficientemente robustos y bien ordenados. Pero las bases morales de los requerimientos de justicia que deben gobernar la relación entre esos estados son universales en su alcance: radican en una preocupación por la equidad de los términos en los que compartimos el mundo con cualquier otra persona.³

Si uno adopta la visión cosmopolita, la existencia de estados soberanos separados es un obstáculo desafortunado, aunque tal vez sea insuperable en el futuro predecible, para el establecimiento o incluso la consecución de la justicia global. Pero sería moralmente inconsistente no desear, para el mundo como un todo, un sistema común de instituciones que pudiera intentar implementar los mismos estándares de equidad o de igualdad de oportunidades que uno desea para su propia sociedad. El accidente de haber nacido en un país pobre y no en uno rico es un determinante tan arbitrario del propio destino como el accidente de haber nacido en una familia pobre antes que en una rica del mismo país. En ausencia de una soberanía global, podríamos no ser capaces de describir al orden mundial como *injusto*, pero la ausencia de justicia es un defecto igualmente.

La justicia cosmopolita puede ser alcanzada en un sistema federal en el que los miembros de los estados-nación individuales tuvieran responsabilidades especiales unos hacia otros que no tendrían hacia cualquier otra persona en el mundo. Pero eso sólo sería legítimo en el contexto de un sistema global que evitara que esa clase de responsabilidades especiales generara injusticia a gran escala. Esto sería análogo a la exigencia de que dentro de un estado las instituciones de propiedad privada, que permiten a la gente seguir sus motivaciones individuales sin tener que tomar constantemente en cuenta los objetivos de la justicia, estén sin embargo arregladas de manera tal que la injusticia social no sea su consecuencia indirecta.⁴

De manera contraria al cosmopolitanismo, la segunda concepción de justicia no tiene un nombre estandarizado, pero la llamaré la concepción *política*, dado que es ejemplificada por el argumento de Rawls de que la justicia debe ser entendida como un valor específicamente político, en lugar de derivar de un sistema moral comprensivo, de modo que es esencialmente una virtud –la primera virtud– de las instituciones sociales.

Para la concepción política, los estados soberanos no son meramente instrumentos para afianzar el valor pre-institucional de la justicia entre los seres humanos. Es precisamente su existencia, en cambio, lo que confiere al valor de la justicia su aplicación, al colocar a

3. Véase Peter Singer, *One World* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 2002); Thomas Pogge, *Realizing Rawls* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1989), pp. 240-280; Pogge, *World Poverty and Human Rights*; Charles Beitz, *Political Theory and International Relations* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1979). Estoy pasando por alto diferencias muy importantes sobre cuál es el fundamento universal de la justicia cosmopolita. Los cosmopolitas pueden ser utilitarios, liberales igualitarios, o incluso defensores libertarios del *laissez faire*, siempre que ellos piensen que estos estándares morales de igual trato se aplican en principio a nuestras relaciones con todas las demás personas, no sólo con nuestros conciudadanos.

4. Una versión sutil de este sistema ha sido delineada por Janos Kis en "The Unity of Mankind and the Plurality of States" (manuscrito inédito). Él lo denomina *régimen supranacional*: los estados independientes deben retener la principal responsabilidad por el gobierno justo, pero comparten poder soberano con las instituciones internacionales que poseen una autoridad especial definida funcionalmente y no territorialmente con respecto al comercio, el medio ambiente, los derechos humanos, y asuntos similares. Véase la próxima Sección VIII para algunas preguntas sobre la aplicación de normas cosmopolitas a este nivel.

los ciudadanos de un estado soberano en una relación que no tienen con el resto de la humanidad, una relación institucional que debe entonces ser evaluada de acuerdo con los estándares especiales de equidad e igualdad que dan contenido al concepto de justicia.

Otro representante de la concepción política es Ronald Dworkin, quien la explica de esta manera:

Una comunidad política que ejerce su poder sobre sus propios ciudadanos, y que demanda de ellos compromiso y obediencia a sus leyes, debe adoptar respecto de ellos una actitud imparcial y objetiva, y cada uno de los ciudadanos debe votar, y los gobernantes deben dictar leyes y políticas públicas, teniendo en cuenta esa responsabilidad. La igualdad de trato... es la virtud principal e indispensable de los soberanos.⁵

Cada estado tiene las fronteras y la población que tiene debido a toda clase de razones históricas y accidentales. Pero dado que el estado ejerce un poder soberano sobre sus ciudadanos y en nombre de ellos, los ciudadanos tienen un deber de justicia mutuo a través de las instituciones legales, económicas y sociales que el poder soberano hace posible. Este deber es *sui generis*, y no se le debe a cualquiera en el mundo, ni es tampoco la consecuencia indirecta de algún otro deber respecto de cualquier otra persona, como sería el caso de un deber de humanidad. La justicia es algo que debemos a través de nuestras instituciones compartidas sólo a aquéllos con quienes estamos situados en una relación política fuerte. Esto es, en la terminología estandarizada, una obligación *asociativa*.

Además, aunque las obligaciones de justicia nacen como resultado de una relación especial, no existe la obligación de trabar tal relación con quienes todavía no lo hemos hecho, y de adquirir así obligaciones respecto de ellos. Si nos encontramos en una relación semejante debemos aceptar esas obligaciones, pero no estábamos obligados a buscarlas, y podemos incluso intentar evitarlas, como sucede con obligaciones contingentes de naturaleza más personal: uno no está obligado a casarse y a tener hijos, por ejemplo.

Si uno adoptara la concepción política, no consideraría la ausencia de justicia global como un motivo de preocupación. Existen muchas otras razones para preocuparse: la pobreza mundial, por ejemplo, y también la injusticia flagrante de muchos de los estados soberanos del mundo. Alguien que acepta la concepción política de la justicia podría incluso sostener que existe el deber secundario de promover instituciones justas para las sociedades que no las poseen. Pero según esta concepción, los requerimientos de justicia en sí mismos no se aplican al mundo como un todo, a menos y hasta que, como resultado de desarrollos históricos no requeridos por la justicia, el mundo sea gobernado por un poder soberano unificado.

La concepción política de la justicia llega entonces, por una distinta vía, a la misma conclusión que Hobbes: los estándares completos de justicia, pese a que pueden ser

5. Ronald Dworkin, *Sovereign Virtue*, (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2000), p.6.

conocidos por el razonamiento moral, se aplican solamente dentro de las fronteras de un estado soberano, por más arbitrarios que éstas sean. Podrían bien existir estándares a nivel internacional, pero ellos no merecen el nombre completo de justicia.

IV

Tanto para la concepción cosmopolita como para la política, la justicia global exigiría una soberanía global. Pero existe una enorme diferencia entre las dos concepciones en la actitud que adoptan para arribar a esta conclusión. Mientras que para la concepción política la ausencia de justicia global no necesita ser motivo de lamento, para la concepción cosmopolita sí, y los obstáculos a la soberanía global presentan un serio problema moral. Déjenme considerar la cuestión de principio entre las dos concepciones. Aunque debemos tener en cuenta que las diferentes visiones sobre la justicia pueden combinarse con cualquiera de estas dos concepciones sobre su alcance, voy a continuar refiriéndome a Rawls para ejemplificar la concepción política. Pero la mayor parte de lo que voy a decir es independiente de los principales desacuerdos sobre el contenido de la justicia doméstica, ya sea política, económica o social.

La concepción política de la justicia de Rawls es un ejemplo de un rasgo más general de su abordaje a la teoría moral, su rechazo a lo que Liam Murphy llama *monismo*. Murphy introdujo este término para designar la idea de que “cualquier concepción integral plausible de la política y la moral debe, en su nivel más básico, evaluar la justicia de sus instituciones mediante principios normativos que se apliquen también a las elecciones de la gente”. La visión contraria, que Murphy denomina *dualismo*, consiste en que “los dos problemas prácticos del diseño institucional y de la conducta personal requieren, en su nivel más básico, dos clases diferentes de principios prácticos”.⁶ (El término “dualismo” no es el ideal para la comparación, dado que, como veremos, existen más de dos niveles en los que pueden aplicarse principios morales independientes).

Rawls es famoso por insistir en que principios diferentes se aplican a clases diferentes de entidades: que “el principio regulador correcto para una cosa depende de la naturaleza de la cosa”.⁷ El ejemplo más famoso de esta posición es su argumento contra el utilitarismo, que Rawls critica porque aplica a un conjunto de individuos los principios de agregación y maximización neta de los beneficios menos los costos, los que son apropiados dentro del marco de una vida individual pero no para grupos de individuos. “El utilitarismo”, dice Rawls, “no toma seriamente en cuenta la separación entre las personas”.⁸

Pero este punto se aplica más ampliamente. El anti-monismo de Rawls es esencial para entender tanto su teoría local sobre una sociedad justa como su visión de la relación entre los principios internacionales y domésticos, expresada en su obra *The Law of Peoples [El Derecho de Gentes]*. Sus dos principios de justicia no están diseñados para regular la conducta personal de los individuos que viven en una sociedad justa, el gobierno de las

6. Liam Murphy, “Institutions and the Demands of Justice”, *Philosophy & Public Affairs* 27 (1998): 251-91, especialmente pp. 253-54.

7. John Rawls, *A Theory of Justice*, rev. ed. (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999), p. 25.

8. *Ibid.*, p. 24.

asociaciones privadas o las relaciones internacionales entre las sociedades, sino sólo la estructura básica de estados-naciones separados. Según él cree, es la naturaleza de los estados soberanos, y en particular su control completo sobre el marco de vida de sus ciudadanos, lo que crea las demandas especiales para la justificación y los límites especiales sobre medios y fines que constituyen los requerimientos de la justicia.

En la teoría doméstica de Rawls, esto se expresa de dos maneras: primero, en la prioridad de la libertad individual, que deja libre a las personas para perseguir sus propios fines antes que exigirles que persigan de forma privada resultados justos; y, en segundo lugar, en la aplicación del principio de la diferencia, no en la distribución de ventajas y desventajas a los individuos, sino más bien en la distribución probabilística de perspectivas de vida *ex ante* (lo que siempre incluye un amplio rango) a aquellos que nacen dentro de distintas clases socio-económicas. Aun si la estructura básica que el derecho provee satisface el principio de diferencia, al ordenar las desigualdades con el fin de maximizar de esta manera las posibilidades de la clase más baja, no se espera que las elecciones personales sean gobernadas por este principio. Estas elecciones tendrán como consecuencia desigualdades sustantivas en resultados reales entre individuos dentro de cada clase socio-económica, además de las desigualdades en las perspectivas de vida *ex ante* entre cada clase permitidas por el propio principio de la diferencia.

De manera que el igualitarismo de Rawls no se aplica ni a la moral individual ni a los resultados individuales dentro de los límites de un estado igualitario. Pero tampoco se aplica a las relaciones entre los países, ni entre los individuos miembros de distintos países. Todos estos son casos o tipos diferentes de relaciones, y se debe arribar de distinta manera a los principios que los gobiernan. Ellos no pueden alcanzarse simplemente extendiendo los principios de la justicia doméstica al caso internacional.

En el plano internacional, Rawls no encuentra la principal expresión de los límites de la moral en la relación entre individuos sino en una exigencia limitada de respeto mutuo e igualdad de estatus entre los pueblos. Esto es más exigente que los privilegios hobbesianos tradicionales de soberanía en el escenario global; se trata de un orden moral sustancial, alejado del estado de naturaleza. Pero las unidades morales de este orden son los pueblos, no los individuos, y los valores tienen que ver con las relaciones entre estos entes colectivos antes que con las relaciones entre los individuos a lo largo del mundo.

Dentro de un estado, lo que debemos a nuestros semejantes en tanto ciudadanos a través de nuestras instituciones comunes es muy diferente de lo que nos debemos unos a otros como individuos privados. De manera similar, a nivel internacional, lo que debemos a otros habitantes del planeta a través del respeto de nuestra sociedad por las sociedades de las que ellos son ciudadanos es diferente tanto de lo que debemos a nuestros conciudadanos como de lo que, como individuos, debemos a todos los seres humanos. Los deberes que gobiernan las relaciones entre los pueblos incluyen, de acuerdo con lo que sostiene Rawls, no sólo la no-agresión y la fidelidad a los tratados, sino también alguna clase de asistencia para el desarrollo a “los pueblos que viven bajo condiciones desfavorables que les impiden tener un régimen social y político decente”.⁹ Pero ellos no incluyen ninguna exigencia análoga a la justicia socio-económica liberal.

9. John Rawls, *The Law of Peoples* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999), p. 37.

Los críticos cosmopolitas de Rawls rechazan esta limitación. La cuestión es la elección de las unidades morales. La idea monista es que la unidad básica en la moral deben ser los individuos, no las sociedades o los pueblos, y que cualesquiera sean los requerimientos morales que se apliquen a las instituciones sociales o a las relaciones internacionales, ellos deben en última instancia estar justificados por los efectos que tienen en los individuos, y por una moral que gobierna el trato a todos los individuos por parte de todos los otros individuos.

Desde este punto de vista, parece natural concluir que cualquier moral semejante debe considerar todas las vidas individuales como igualmente valiosas o importantes y que, en particular, no debe permitir que los límites internacionales cuenten en el nivel más básico posible al determinar cómo debe un individuo tomar en consideración los intereses de otro. La consecuencia de esto parece ser que si uno quiere evitar la inconsistencia moral, y se identifica con la teoría de la justicia de Rawls, uno debería estar a favor de un principio de la diferencia global, tal vez respaldado por una posición originaria global en la que todos los individuos estén representados detrás del velo de ignorancia.¹⁰

Sin embargo, sea lo que fuere que pensemos sobre la posición originaria, Rawls debe poder defenderse de la crítica de que la consistencia moral le exige tomar a los individuos como unidades morales en una concepción de la justicia global. Hacer esto último representaría una diferencia enorme, porque significaría que la aplicación de los principios dentro de los límites de un estado-nación constituiría, como mucho, un recurso provisorio.

El anti-monismo de Rawls es, en esencia, un rechazo teórico a semejantes estándares de consistencia moral. Así como no sería incoherente regular las relaciones interpersonales mediante principios muy diferentes a aquellos que regulan las instituciones legales, tampoco sería necesariamente incoherente gobernar el mundo de manera diferente que sus subdivisiones políticas. Pero si lo que buscamos es coherencia moral, no sólo lógica, las diferencias entre los casos deben explicar de alguna manera por qué es apropiado ofrecer principios diferentes.

El modo de rechazar el cosmopolitanismo por sus fundamentos sería negar que exista una presión universal hacia la igual consideración, la igualdad de estatus y la igualdad de oportunidades. Uno podría admitir una exigencia humanitaria universal de mínimo respeto (que, incluso considerando al mundo como funciona actualmente, no sería terriblemente onerosa, siempre y cuando los países ricos cumplieran con su parte). Pero una defensa

10. Rawls mismo propone una "segunda posición original", con representantes de los pueblos como partes detrás del velo de ignorancia, pero él no intenta realmente arribar a los principios sobre esta base (*Law of Peoples*, pp. 32-42). Debería mencionar que creo que la *posición original* de Rawls, el intento de modelar una elección moral para manejar los conflictos de interés entre partes distintas por medio del mecanismo de una elección individual bajo incertidumbre radical sobre qué lugar ocupará uno, viola la propia insistencia de Rawls de que hay principios diferentes que son apropiados para responder diferentes clases de preguntas. La posición original podría incluso ser acusada de no tomar seriamente en consideración la separabilidad entre personas, desde que ninguna elección individual, incluso una formulada bajo incertidumbre, es equivalente a la elección de un grupo. Esto es confirmado por la dificultad que Rawls encuentra para demostrar que sus principios de justicia serían elegidos por las personas en la posición original. Por ejemplo, él tiene que excluir cualquier asignación de probabilidad de pertenencia a una clase social u otra, una exclusión que parece arbitraria cuando pensamos a la posición original solamente como una elección auto-interesada realizada bajo incertidumbre.

de la concepción política de la justicia debería sostener que, fuera de los deberes humanitarios básicos, las otras exigencias sobre la igualdad de trato dependen de una condición fuerte de responsabilidad asociativa; que esta responsabilidad es creada por relaciones específicas y contingentes como la ciudadanía compartida, y que no existe una exigencia moral general de responsabilizarnos por otras personas involucrándonos en relaciones de esta clase con la mayor cantidad posible de ellas.

Esto operaría todavía como un principio universal, pero implicaría un sistema fuertemente diferenciado de obligaciones morales. Si las condiciones de las sociedades incluso más pobres satisficieran un mínimo de calidad de vida, la concepción política no admitiría siquiera una demanda humanitaria general en favor de la redistribución. Esto la hace una concepción muy conveniente para ser adoptada por quienes viven en naciones ricas. Pero eso, por sí sólo, no la convierte en falsa.

V

Encuentro difícil la elección entre estas dos concepciones morales incompatibles. La concepción cosmopolita posee un atractivo moral considerable, porque parece altamente arbitrario que el individuo promedio nacido en una sociedad pobre tenga que tener una perspectiva de vida radicalmente peor que el individuo promedio nacido en una sociedad rica, tan arbitrario como la diferencia correlativa entre ricos y pobres en una sociedad rica pero injusta. La concepción cosmopolita apunta hacia el objetivo utópico de intentar extender la forma de gobierno democrática y legítima a dominios cada vez mayores en búsqueda de una mayor justicia global.

Pero no exploraré esta posibilidad más allá de esto. Sin intentar refutar al cosmopolitanismo, ofreceré en cambio un desarrollo más completo de los fundamentos y el contenido de la concepción política. Tomaré esta bifurcación en el camino en parte porque creo que la concepción política es aceptada por la mayoría de la gente de las naciones privilegiadas del mundo, de modo que, verdadera o falsa, tendrá un rol significativo a la hora de determinar qué es lo que ocurrirá. También pienso que probablemente sea correcta.

Intentaré primero describir el tipo de concepción política que me parece plausible. Aun cuando soy escéptico sobre la posibilidad de fundarla en un contrato hipotético como el que propone Rawls, resultará obvio que está muy influida por la tradición del contrato social.¹¹

Podemos empezar señalando que incluso en la concepción política, algunas condiciones de justicia no dependen de obligaciones asociativas. La protección, bajo el poder soberano, de derechos negativos como la inviolabilidad de la integridad física, la libertad de expresión y la libertad de cultos es moralmente poco misteriosa. Estos derechos, si existen, establecen límites universales y pre-políticos al uso legítimo del poder, con independencia de las formas especiales de asociación. Es incorrecto que cualquier individuo o grupo deniegue

11. En "Justicia Distributiva, Coerción Estatal y Autonomía", *Philosophy & Public Affairs* 30 (2001): 257-296, Michael Blake defiende conclusiones morales análogas; específicamente, que a pesar de que una absoluta privación es un motivo de preocupación internacional, la privación relativa no lo es. Pero él basa su argumento en el fundamento bastante diferente de la autonomía y en lo que se necesita para justificar la coerción.

alguno de esos derechos a cualquier otro individuo o grupo, y no renunciamos a ellos como condición para ingresar a una comunidad política, aun cuando sus alcances precisos y sus métodos de protección a través del derecho tendrán que ser determinados políticamente a partir de las circunstancias particulares de cada sociedad.

La justicia socio-económica es diferente. Para la concepción política es completamente asociativa. Depende de derechos positivos que no tenemos contra todas las personas o grupos, unos derechos que surgen sólo porque estamos organizados junto a ciertas personas en una sociedad política bajo un control fuertemente centralizado. Es sólo de este sistema, y de nuestros conciudadanos por medio de sus instituciones, que podemos reclamar un derecho a contar con un régimen democrático, a la igualdad de ciudadanía, a la no discriminación, a la igualdad de oportunidades y a la mejora, por medio de una política pública, de la distribución inequitativa de bienes sociales y económicos.

Al presentar el argumento moralmente intuitivo a favor de los principios particulares de justicia que entiende como la personificación de estos ideales, Rawls apela repetidamente a la importancia de eliminar o reducir las fuentes moralmente arbitrarias de desigualdad en las perspectivas de vida de las personas.¹² Él alude a las desigualdades que resultan de las características de las personas sobre las cuáles éstas no tienen ningún control, como su raza, su género, la riqueza o estado de pobreza de sus padres, y sus capacidades naturales innatas. En la medida en que estos factores, por medio de la operación de un sistema social particular, generan diferencias en las expectativas que las personas, al nacer, pueden tener sobre una mejor o peor vida, ellos presentan un problema para la justificación de este sistema. En algunos aspectos, estas fuentes arbitrarias de desigualdad pueden ser eliminadas, pero Rawls sostiene que allí donde se mantengan, deberá encontrarse alguna otra justificación para permitirlos.

Para nuestros propósitos, la cuestión importante es que Rawls cree que esta presunción moral contra las desigualdades arbitrarias no es un principio de aplicación universal. Ella puede tener un atractivo considerable si es reformulada como un principio universal, en el sentido de que exista algo *prima facie* objetable en el hecho de que alguien tenga una perspectiva de vida peor que la de otro sólo porque existe una diferencia entre ambos, como la riqueza de sus padres o su nacionalidad, sobre la que ninguno tiene control. Pero éste no es el principio al que Rawls está apelando. En su teoría, más bien, la objeción a las desigualdades arbitrarias encuentra un punto de apoyo sólo debido al contexto social. Lo que es objetable es que debamos ser participantes en común de una iniciativa colectiva de instituciones legales y políticas coercitivamente impuestas que generen semejantes desigualdades arbitrarias.

Algo que es interesante y de alguna manera sorprendente acerca de esta condición, es que una co-membresía tal es en sí misma arbitraria, de manera que una distinción arbitraria es responsable del alcance de la presunción contra la arbitrariedad. No merecemos haber nacido en una sociedad particular más de lo que merecemos haber

12. Véase John Rawls, *A Theory of Justice*, capítulo III, y John Rawls, *Justice as fairness: A Restatement* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2001), parte II.

nacido en una familia particular. Aquellos que no son inmigrantes no han hecho nada para convertirse en miembros de su sociedad. La exigencia igualitaria no está basada en una decisión, consentimiento o contrato real sino en una membresía involuntaria. Es sólo el carácter interno del sistema en el que arbitrariamente nos encontramos lo que da lugar a la presunción especial contra otras distinciones arbitrarias dentro de él.

Dado que existen distinciones extra-sociales igualmente arbitrarias que no poseen el mismo peso moral, la justificación de la presunción no puede consistir únicamente en que estas desigualdades intra-sociales tienen un impacto profundo en las vidas de las personas. El hecho de que ellas moldeen las perspectivas de vida de las personas desde el nacimiento es una condición necesaria pero no suficiente para explicar la presunción en su contra. ¿Cuál es entonces la condición necesaria adicional?

Creo que esta condición proviene de la participación especial en términos de agencia o voluntad que es inseparable de la pertenencia a una sociedad política. No se trata de la voluntad para ser o seguir siendo miembro, ya que la mayoría de la gente no tiene alternativa en este punto, sino del compromiso de la voluntad que es esencial para la vida dentro de una sociedad, en el rol dual que cada miembro juega como uno de los sujetos de la sociedad y como uno de aquellos en cuyo nombre se ejerce la autoridad. Uno podría incluso decir que todos somos participantes en la voluntad general.

Un estado soberano no es sólo una iniciativa cooperativa para el beneficio mutuo. Las reglas de la sociedad que determinan su estructura básica son impuestas coercitivamente: no se trata de una asociación voluntaria. Sostengo que es este hecho complejo –que somos autores conjuntos putativos de este sistema coercitivamente impuesto, y que estamos sujetos a sus normas, es decir, que se espera que aceptemos su autoridad aun cuando la decisión colectiva se aleje de nuestras preferencias personales– lo que crea la presunción especial contra desigualdades arbitrarias de trato por parte del sistema.

Sin que se nos haya permitido elegir, se nos ha asignado un rol en la vida colectiva de una sociedad particular. La sociedad nos hace responsable por sus actos, que son efectuados en nuestro nombre y sobre los cuales, en una democracia, podemos incluso tener alguna influencia; y nos hace responsables de obedecer sus leyes y de ajustar nuestra conducta a sus normas, apoyando de ese modo las instituciones por medio de las cuales se crean y distribuyen las ventajas y desventajas.¹³ Desde el momento en que estas instituciones admiten desigualdades arbitrarias, y aun cuando se nos haya simplemente entregado la responsabilidad, somos responsables por ellas, y estamos en consecuencia habilitados a cuestionar si deberíamos aceptarlas. Esta exigencia de justificación tiene un peso moral aun si en la práctica no tenemos otra opción que vivir bajo el régimen existente. La razón es que sus requerimientos reclaman

13. Janos Kis me ha señalado que existe otro aspecto negativo de la responsabilidad colectiva que tenemos respecto de nuestros semejantes. Si nuestra sociedad ha infligido daños que demandan compensación, estamos obligados a contribuir a esa reparación sea que individualmente hayamos causado ese daño o no. De este modo, existe más de una manera en que, para usar la frase de Rawls, los miembros de la sociedad “comparten el destino de sus semejantes”.

nuestra cooperación activa, y esto no puede lograrse legítimamente sin una justificación, ya que de lo contrario sería pura coerción.¹⁴

La exigencia de un compromiso activo de la voluntad de cada miembro de la sociedad en su funcionamiento es crucial. No es suficiente apelar a los grandes efectos materiales que el sistema impone sobre sus miembros. Las políticas de inmigración de un país pueden causar un gran impacto en las vidas de aquellos que viven en otros países, pero bajo la concepción política esto en sí mismo no implica que esas políticas deban ser determinadas de una manera que otorgue igual consideración a los intereses y oportunidades de estas otras personas. Las políticas de inmigración sencillamente se implementan contra los ciudadanos de otros estados; las leyes no son impuestas en su nombre, ni se exige que las acepten o que las acaten. Dado que no se requiere de ellos ninguna aceptación, no se exige ninguna justificación que explique por qué deberían aceptar esas políticas discriminatorias, o por qué no se les dio a sus intereses igual consideración. Es justificación suficiente afirmar que esas políticas no violan sus derechos humanos pre-políticos.

Esto no significa que, para la concepción política, un estado puede hacerle cualquier cosa a los ciudadanos de otro estado. Los estados tienen un derecho a ser dejados solos, pero sólo con la condición de que no dañen a otros. Incluso la inmunidad que un país tiene de justificar a las personas situadas por fuera del ámbito de su jurisdicción las limitaciones para acceder a su territorio no es absoluta. En circunstancias extremas, la denegación del derecho a la inmigración puede constituir una falta de respeto a los derechos humanos o al deber universal de rescatar a personas necesitadas. Esto es reconocido, por ejemplo, en las previsiones especiales sobre el asilo político. Los derechos y deberes más básicos son universales, y no dependientes de relaciones institucionales específicas entre las personas. Sólo las exigencias reforzadas de igualdad de trato plasmadas en los principios de justicia, incluyendo la igualdad política, la igualdad de oportunidades y la justicia distributiva, son contingentes de esta manera.

Ciertamente, incluso dentro de un estado, por ejemplo mediante la competencia económica, algunos miembros o asociaciones de miembros pueden imponer serias consecuencias a otros sin que sea necesario que estos últimos acepten o autoricen las acciones que producen esas consecuencias. No se espera que los ciudadanos traten a los demás de modo igualitario en las transacciones privadas. Pero el marco jurídico más general que posibilita esas acciones y que apoya legalmente sus resultados está sujeto a la

14. He formulado estas condiciones de justicia de manera que se apliquen a una sociedad que se auto-gobierna. Robert Post me ha efectuado la excelente pregunta de si en la concepción política se debe justicia a los sujetos de un régimen que es impuesto desde afuera, tal como los regímenes coloniales o los regímenes de ocupación militar (como los impuestos en Alemania o Japón después de la Segunda Guerra Mundial). Aun si dejamos de lado la cuestión de si el gobierno colonial es injusto *ipso facto*, creo que la respuesta al interrogante de Post es afirmativa. Ahora, ¿requiere esto que efectúe una modificación a mis condiciones? Creo que esto requiere una interpretación amplia de lo que significa que una sociedad sea gobernada en nombre de sus miembros. Pero creo que puede decirse que un gobierno colonial o de ocupación que reclama autoridad política sobre una población pretende gobernar no solamente por la fuerza. Es mediante la provisión y la ejecución de un sistema de derecho que se espera de quienes están sujetos a él que lo apoyen como participantes, en tanto éste está destinado a servir sus intereses aun cuando no sean sus legisladores. Desde que se requiere su compromiso normativo, en algún sentido este sistema es impuesto en su nombre.

autoridad colectiva y a la justificación y, por ende, a los principios de justicia social: no acto por acto, sino para el sistema como un todo.

En suma, el estado formula una demanda especial sobre la voluntad de sus miembros –o los miembros formulan una demanda especial entre sí por medio de las instituciones del estado– y esas demandas excepcionales aparejan obligaciones excepcionales, las obligaciones positivas de justicia. Estas obligaciones no tienen mayor alcance que el de estas demandas y esto explica el carácter especial de la concepción política.

VI

¿Cuál es la perspectiva moral general que mejor encaja con la concepción política de la justicia? Aunque está basada en el rechazo del monismo y no deriva su contenido de una relación moral universal que tengamos respecto de todas las personas, la concepción política no niega que exista esa relación. Las instituciones políticas crean relaciones morales contingentes y selectivas, pero existen también relaciones universales no contingentes que tenemos respecto de todas las personas, y la justicia política está rodeada por este contexto moral más amplio.

La fuerza normativa de los derechos humanos más básicos contra la violencia, la esclavitud y la coerción, y de los deberes humanitarios más básicos de rescate de aquellos que están en peligro inmediato, depende únicamente de nuestra capacidad para ponernos en los zapatos del otro. Los intereses que estos requerimientos morales protegen son tan fundamentales, y las cargas que ellos imponen, consideradas estadísticamente, son tanto más leves, que un criterio de universalización del tipo kantiano les brinda un fundamento claro. Digo “estadísticamente” porque las restricciones que los derechos individuales implican pueden en algunos casos particulares ser muy exigentes: por ejemplo, usted no puede matar a una persona inocente para salvar su propia vida. Pero la importancia que para todos nosotros tiene la existencia de una inmunidad amplia respecto de estas violaciones supera el peligro pequeño de que se nos pida que perdamos nuestras propias vidas antes que violar esa prohibición. Esto está basado en la enorme importancia que para cada persona tiene el tipo de inviolabilidad que los derechos confieren, y no en un cálculo utilitario. Los derechos son una garantía para cada uno de nosotros de un cierto estatus protegido, antes que un beneficio neto para el conjunto.

Esta moralidad humanitaria mínima gobierna nuestras relaciones con todas las otras personas. No requiere de nosotros que convirtamos en nuestros los fines de los demás, pero sí nos exige que persigamos nuestros fines dentro de límites que permitan a los demás perseguir los suyos, y también que los libremos de las amenazas y obstáculos extremos que les impiden ejercer esa libertad, si es que podemos hacerlo sin sacrificar seriamente nuestros propios fines. Considero que ésta es una consecuencia del tipo de estándar contractualista expresado por el imperativo categórico de Kant y desarrollado en una de sus versiones por Scalón. Especificarlo menos vagamente requeriría de una teoría moral completa, que no voy siquiera a esbozar aquí.

Este mínimo de moralidad no depende de la existencia de alguna conexión institucional entre nosotros y los otros: gobierna nuestras relaciones con cualquier persona en el mundo. Sin embargo, podría ser imposible satisfacer incluso nuestros deberes morales mínimos

hacia los demás sin la ayuda de instituciones, aun sin considerar la existencia de soberanía. No necesitamos de las instituciones para estar en condiciones de evitar violar los derechos de los demás, pero las instituciones sí son indispensables para permitirnos satisfacer el deber de rescatar a aquellos que se encuentran en una situación desesperada en todo el mundo. Además, parece claro que los derechos humanos generan un deber secundario de hacer algo, si podemos, para proteger a las personas que se encuentran fuera de nuestra sociedad contra las violaciones más groseras, y esto es prácticamente imposible, a escala mundial, sin algunos métodos institucionalizados de verificación y aplicación.

El primero de estos roles, el de rescate, puede ser realizado en alguna medida por las ONGs que operan en el plano internacional, pero en forma privada, proveyendo a los individuos la oportunidad de contribuir a aliviar el hambre y la enfermedad. Incluso el segundo rol, el de la protección de los derechos, cuenta con actores institucionales privados, como Amnistía Internacional y Human Rights Watch. Pero lograr una acción exitosa a una escala más amplia sería sólo posible mediante instituciones internacionales apoyadas por los estados, tanto financieramente como por medio de la ejecución e imposición de sus decisiones. En algunos aspectos, el Banco Mundial es una institución de esta clase, y la Corte Penal Internacional aspira a serlo. La cuestión es si los desarrollos internacionales tolerarán la torsión de la soberanía nacional que es necesaria para extender la autoridad de esas instituciones, tanto para disponer de fondos como para impedir, de ser necesario por medio de la fuerza, las violaciones a los derechos en el ámbito doméstico.

Pero incluso si ésta fuera la futura dirección del gobierno global, existe aún una diferencia clara, según la concepción política de la justicia, entre la demanda de esas instituciones y la demanda de instituciones para una justicia socio-económica global. Cualquiera puede tener derecho a vivir en una sociedad justa, pero no tenemos el deber de vivir en una sociedad justa con todas las personas. El derecho a la justicia es el derecho a que la sociedad en la que uno vive sea gobernada justamente. Cualquier demanda que esto genere contra otras sociedades y sus miembros es claramente secundaria de la que crea contra los propios conciudadanos.

¿Es esta cruda división entre niveles de responsabilidad moralmente aceptable, o es una exclusión demasiado radical de la humanidad en general de una preocupación moral plena? La respuesta desde el punto de vista de la concepción política debe ser que no existe un nivel único de consideración moral plena, porque la moralidad posee esencialmente niveles múltiples.

Incluso dentro del marco de una sociedad justa surgen obligaciones especiales a partir de relaciones personales contingentes y de asociaciones voluntarias o emprendimientos individuales. Todo el punto de la concepción política es que la justicia social en sí misma nace como una obligación exclusiva, pero con un alcance asociativo más amplio y desde un punto de partida moral más bajo que las obligaciones personales. Ella depende de la cuestión contingente de la asociación involuntaria antes que voluntaria.

Tal vez este paso hacia un nuevo nivel moral puede ser mejor entendido como una consecuencia de la obligación más básica, enfatizada tanto por Hobbes como por Kant, que todos los seres humanos tienen de crear y apoyar alguna clase de estado para abandonar y mantenerse alejados del estado de naturaleza. No se trata de una obligación hacia todas las personas, y de hecho no tiene fronteras claras; es meramente una obligación

de crear las condiciones para la paz y un orden legal, con cualquier comunidad que se ofrezca a hacerlo.

Este requerimiento no está basado en un valor comprensivo de igualdad, sino en el imperativo de asegurar los derechos más básicos, lo que puede lograrse de manera más o menos local. Pero una vez que el estado existe, nos encontramos en una situación moral diferente, en la que el valor de la igualdad tiene asidero. La diferencia entre las concepciones política y cosmopolita es que la última considera que la formación del estado también responde a una demanda universal de igualdad, incluso si como una cuestión práctica ésta sólo puede ser alcanzada a nivel local. La concepción política, por el contrario, considera que el único requerimiento universal de igualdad tiene forma condicional: estamos obligados a darle un estatus igual a cualquiera con quien estemos unidos en una comunidad política fuerte y coercitivamente impuesta.

Algún estándar de universalidad subyace incluso a este requerimiento condicional. Es parte de una concepción de moralidad de niveles múltiples, moldeada por el ideal kantiano de un reino de fines cuyos miembros no comparten un conjunto común de fines. Las exigencias reforzadas que surgen a partir de asociaciones particulares contingentes no se toman de una preocupación universal previa, sino que llevan nuestras relaciones morales selectivamente a un nuevo nivel, en el cual se comparten más fines y responsabilidades. La universalidad de esta moralidad consiste en su aplicación a cualquiera que sea miembro de nuestra sociedad o que llegue a formar parte de ésta: ninguno es excluido por adelantado, y en ese sentido todas las personas son consideradas como moralmente iguales.

Esta clase de moralidad también deja espacio para combinaciones voluntarias en la búsqueda de fines comunes, que no están en general gobernadas por estándares de igualdad. Pero las instituciones políticas son diferentes, porque la unión a ellas no es voluntaria: dejando de lado la posibilidad de emigrar, uno no puede declararse a sí mismo ajeno a su sociedad y, en consecuencia, no sujeto a sus reglas, y los otros miembros pueden exigirle a uno coactivamente obediencia si uno intenta renegarse. Una institución a la que uno no puede dejar de unirse debe ofrecer términos de membresía que satisfagan un estándar más alto.

VII

Mis pensamientos sobre este tema fueron inspirados por el tratamiento que Rawls le da a la ética de las relaciones internacionales en *The Law of Peoples [El Derecho de Gentes]*, pero su abordaje es diferente, así que me permitiré decir algo al respecto. Antes que nada, él formula esta cuestión no como una pregunta general acerca de las obligaciones internacionales o la justicia global, sino acerca de los principios que deberían gobernar la política exterior de una sociedad liberal. De este modo, se trata de una reelaboración de su teoría sobre una sociedad justa, antes que una teoría independiente sobre un mundo justo. Él considera que la respuesta a esta cuestión tiene fundamentalmente que ver con la pregunta acerca de cómo debe una sociedad justa relacionarse con las demás sociedades con las que comparte el mundo, tanto si éstas son liberales como si no lo son pero, empleando su terminología, son “decentes”, o si se trata de sociedades fuera de la ley que no respetan los derechos humanos ni los límites que impone el derecho internacional.

Como ya se ha señalado, las unidades morales de esta moral internacional no son los seres humanos considerados individualmente, sino las sociedades separadas, o los “pueblos”, y la igualdad entre estas unidades colectivas es la base de la concepción de Rawls. Por esta razón, Charles Beitz le ha dado el nombre de *liberalismo social*, para contrastarlo con su propia posición, que él denomina *liberalismo cosmopolita*.¹⁵ Nuestras obligaciones como miembros de una sociedad liberal hacia los miembros de otras sociedades no son directas, sino que están mediadas por las relaciones entre nuestras sociedades. Esto se debe a que, como sostiene Rawls, las sociedades tienen una “naturaleza moral” que merece igual respeto, siempre que satisfagan las condiciones básicas de decencia. Pero los individuos no tienen de por sí derecho a un trato igualitario a nivel internacional.

Rawls afirma que la exigencia de igual respeto hacia otros pueblos es lo suficientemente fuerte para exigir a las sociedades liberales que toleren a los estados no liberales que satisfagan una condición mínima de decencia, de modo que la política exterior de un gobierno liberal no debería tener el objetivo de conducir a todas las demás sociedades al liberalismo, de ser esto posible. Esto es análogo a la exigencia que el liberalismo impone internamente contra el uso del poder estatal para promover una visión moral o religiosa comprensiva. Es sorprendente que en el plano internacional, la igualdad de trato conduzca a tolerar la ausencia de esta exigencia en sociedades no liberales. Pero Rawls cree que se llega a esta consecuencia si concedemos a los pueblos una naturaleza moral y un derecho moral que en sí mismos no se derivan de la igualdad de las personas, y que toman precedencia sobre los valores liberales domésticos en el plano internacional.

Las demandas de los individuos sólo tienen preeminencia en un umbral mucho más bajo, el de los derechos humanos. Una sociedad que no respeta los derechos humanos de sus habitantes, según la visión de Rawls, pierde el derecho al estatus moral que exige respeto, igualdad y no-interferencia. Pero esto no es necesariamente cierto en una sociedad teocrática sin elecciones, por ejemplo, siempre que no se persiga a las minorías y se respete el debido proceso legal.¹⁶

Esto parece ser un error. La concepción política de la justicia no necesita basarse en la personificación fuerte de los pueblos ni tampoco necesita incluir la tolerancia, como cuestión de principios, de las sociedades no liberales. Voy a adoptar una posición más individualista que la de Rawls. La cuestión de la tolerancia internacional es difícil, pero creo que aunque existen obvias razones prácticas para que las sociedades liberales no traten de imponer la justicia liberal doméstica universalmente, no existen razones morales para la clase de limitación que Rawls propone. Es más plausible decir que los estados liberales no están obligados ni a tolerar a los estados no liberales ni a transformarlos, porque los deberes de justicia son esencialmente deberes hacia nuestros conciudadanos. Pero no hay nada de malo en ser particularmente partidario de cambios en una dirección liberal.

Otra cuestión es la de si otras obligaciones internacionales básicas, como las plasmadas en la teoría de la guerra justa, pueden ser justificadas sin recurrir a la personificación

15. Véase el Epílogo [*Afterword*] a la segunda edición de la obra de Charles Beitz, *Political Theory and International Relations* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1999), pp. 214-16; y su ensayo “Rawls’s Law of Peoples”, publicado en *Ethics* 110 (2000): 669-96.

16. Véase su discusión sobre una sociedad jerárquica decente en *The Law of Peoples*, pp. 75-78.

moral de los pueblos, aunque daría una respuesta similar. Las personas comprometidas en una empresa colectiva legítima merecen respeto y tienen derecho a la no-interferencia, especialmente si se trata de una empresa obligatoria como la de la provisión de seguridad, derecho y paz social. Le debemos a los demás –considerados como individuos– el permitirles ayudarse a sí mismos colectivamente, y en alguna medida hasta habilitarlos para que lo hagan. Así que el respeto por la autonomía de otras sociedades puede ser pensado como el respeto por los derechos humanos de sus miembros, antes que como el respeto por la igualdad de los pueblos, tomados como unidades morales en su propio derecho.

La concepción de Rawls es que la soberanía se encuentra limitada internamente por la igualdad moral de los individuos que están sujetos al estado, pero que esta misma limitación no opera externamente: desde afuera, la soberanía se encuentra constreñida por la igualdad moral de otros pueblos, que impone exigencias incluso a un estado que no le debe a los miembros de estos pueblos lo que le debe a los suyos. Estoy dispuesto a aceptar la primera parte de este argumento, sobre la fuente de las limitaciones internacionales, pero en cambio propondría a los derechos humanos universales, antes que la igualdad entre los pueblos o las sociedades, como la fuente de los límites al ejercicio exterior del poder soberano.¹⁷

VIII

Las implicancias que la concepción política presenta para la política mundial tienden a ser conservadoras, pero éste no es el final de la historia; el conservadurismo es sometido a presión por parte de fuerzas poderosas hacia la dirección opuesta. El origen de esta presión radica tanto en las instituciones internacionales y globales actualmente existentes como en la necesidad crecientemente experimentada de fortificarlas y de crear otras nuevas para tres tipos de propósitos: la protección de los derechos humanos, la provisión de ayuda humanitaria, y la provisión de bienes públicos que beneficien a todos, como el comercio libre, la seguridad colectiva y la protección ambiental. Las instituciones que sirven a estos propósitos no están diseñadas para extender la legitimidad democrática y la justicia socio-económica, pero ellas naturalmente dan lugar a reclamos en esa dirección, en relación con su diseño y funcionamiento. Y ellas ponen presión sobre la soberanía nacional debido a la necesidad de que su poder sea efectivo. Por esta razón, ellas presentan una amenaza claramente perceptible a los límites en las demandas de justicia impuestas por la concepción política.

Esto genera un dilema familiar: los países prósperos tienen razones para desear más gobierno a escala mundial, pero no quieren las obligaciones y demandas de legitimidad ampliadas que pueden seguirse como consecuencia. Estos países no quieren extender el ámbito de las personas hacia las que están obligados como lo están hacia sus ciudadanos; y esto refleja las convicciones de sus ciudadanos, no sólo de sus gobiernos.

La resistencia a la erosión de soberanía ha provocado el rechazo de los Estados Unidos a suscribir el Tratado de Kyoto sobre emisiones atmosféricas, y a unirse a la Corte Penal

17. Para un abordaje más amplio y empático de la propuesta de Rawls, véase Stephen Macedo, "What Self-governing Peoples Owe to One Another: Universalism, Diversity, and *The Law of Peoples*", *Fordham Law Review* 72 (2004): 1721-38. Macedo defiende a Rawls tanto en el rechazo a la extensión de la justicia distributiva internacionalmente como en la tolerancia de los pueblos no-liberales.

Internacional, unas decisiones que han sido fuertemente criticadas. Surgen interrogantes similares sobre quién debe determinar las políticas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, y sobre la autoridad de las Naciones Unidas en asuntos de paz y seguridad internacional. Pero, por lejos, las instituciones más importantes desde este punto de vista son las de la economía internacional.

La economía global, dentro de la cual se generan las desigualdades conocidas, necesita de un sistema internacional estable de derechos de propiedad y de obligaciones contractuales que asegure las condiciones para el comercio internacional. Estas incluyen el derecho de los estados soberanos a vender o transferir derechos sobre la explotación de sus recursos naturales en el plano internacional; su derecho a pedir préstamos internacionales y a crear obligaciones de repago a cargo de gobiernos futuros; el derecho de las empresas comerciales radicadas en un país a establecerse o adquirir subsidiarias en otros países, y a beneficiarse de tales inversiones; las extensiones en el plano internacional del derecho antimonopolio; la regulación de los mercados financieros para permitir un flujo internacional ordenado de capitales; las leyes de patente y *copyright*; las reglas del comercio internacional, incluyendo penalidades ante la violación de acuerdos de reducción de tarifas proteccionistas, subsidios preferenciales, *dumping*, etc.¹⁸ Muchos de los bienes que las personas consumen en la actualidad, o sus componentes, se producen en otros países. Claramente, nos encontramos en alguna clase de relación institucional –legal y económica– con gente alrededor del mundo.

Esto nos lleva a una cuestión que es interna a la concepción política, antes que tratarse de una opción entre las concepciones política y cosmopolita. Algunos podrían llegar a sostener que el estado actual de interdependencia de la economía mundial ya está haciendo realidad una versión de la concepción política de la justicia, de modo que los principios de Rawls, o principios alternativos de justicia distributiva, son aplicables al ámbito cubierto por las instituciones cooperativas existentes.¹⁹ Esto sería un resultado muy fuerte, pero no creo que sea lo que sucede, precisamente porque estas instituciones no alcanzan el nivel de un estado.

La ausencia de autoridad soberana sobre los estados participantes y sus miembros no sólo hace prácticamente inviable que esas instituciones persigan la justicia, sino además que, bajo la concepción política, las vuelve un ámbito inadecuado para las demandas de justicia. Para que estas demandas sean aplicables no alcanza con que haya un número de individuos o grupos involucrados en una actividad colectiva que promueva su beneficio mutuo. La mera interacción económica no da lugar a los estándares reforzados de la justicia socio-económica.

Las reglas e instituciones internacionales actuales podrían ser el punto débil de una tendencia que en cierto momento se expandirá, alterando seriamente el paradigma dominante de estados-nación separados, tanto moral como políticamente. Pero, por el momento, ellas carecen de algo que para la concepción política es crucial para la

18. Thomas Pogge pone particular énfasis en los dos primeros de estos factores como fuentes de responsabilidad global, dado que son tan importantes para el sostén de estados autoritarios que tratan injustamente a sus ciudadanos.

19. Ver Brian Barry, *The Liberal Theory of Justice* (Oxford: Oxford University Press, 1973), pp.128-33; Beitz, *Political Theory and International Relations*, pp.150-53.

aplicación e implementación de los estándares de justicia: ellas no son adoptadas o impuestas colectivamente en nombre de todos los individuos cuyas vidas afecta; y no requieren de los individuos el tipo de autorización que apareja la responsabilidad de tratarlos a todos en algún sentido como iguales. En cambio, ellas son adoptadas por medio de una negociación entre estados soberanos mutuamente auto-interesados. Las instituciones internacionales no actúan en nombre de los individuos, sino de los estados o de las agencias e instrumentos estatales que las han creado. Por ello, la responsabilidad que estas instituciones tienen hacia los individuos se encuentra mediada por los estados que representan y que tienen la responsabilidad principal sobre esos individuos.

Pero mientras que el gobierno internacional dista mucho de ser una soberanía global, y en definitiva depende de la soberanía de estados separados, las instituciones internacionales no son todas iguales. Algunas implican una delegación de autoridad, por parte de los estados, a favor de una institución supranacional, generalmente por medio de un tratado, lo que equivale a una limitación parcial a su soberanía. Bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por ejemplo, los tribunales domésticos de los Estados Unidos, Canadá y México deben hacer exigibles las decisiones dictadas por los órganos que surgen de este tratado. Y los fallos de la Corte Europea de Justicia son implementados por los tribunales nacionales de los estados miembros de la Unión Europea.

Luego existen instituciones internacionales tradicionales, como las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que son controladas y financiadas por parte de sus estados miembros y tienen el poder de actuar de varias maneras para lograr los objetivos acordados, pero que no están, con excepción del Consejo de Seguridad, autorizadas para asegurar su cumplimiento mediante la coerción sobre los estados o los individuos. Incluso la autoridad coercitiva del Consejo de Seguridad consiste primariamente en una forma colectiva de auto-defensa ejercitada por los poderes soberanos tradicionales, aunque existe algún tipo de erosión de soberanía en la nueva tendencia a favor de la intervención destinada a prevenir genocidios.

Finalmente, existe un número de estructuras menos formales que son responsables de gran parte del gobierno internacional. Estas estructuras han sido descritas de manera esclarecedora por Anne-Marie Slaughter en su reciente libro sobre redes de gobierno.²⁰ Estas redes típicamente incluyen a funcionarios de distintos países con un área común de conocimiento y responsabilidad, que se reúnen o comunican periódicamente, armonizan sus prácticas y políticas, y operan por consenso, sin que se les haya otorgado autoridad decisoria por medio de un tratado. Ejemplos de estas redes son los entes reguladores ambientales y antimonopolio, los funcionarios de bancos centrales, los ministros de finanzas, los comisionados de bonos, los supervisores de seguros y los oficiales de policía. El *Basel Committee on Banking Supervision* [Comité de Basel para la Supervisión de Actividades Bancarias], por ejemplo, “está compuesto hoy por representantes de trece bancos centrales que regulan los mercados bancarios mundiales más importantes”.²¹ Ha desarrollado estándares para la división de tareas entre los reguladores del país de origen [*home-country*] y el país receptor [*host-country*], y ha establecido estándares uniformes sobre adecuación

20. Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, (Princeton: N.J.: Princeton University Press, 2004).

21. *Ibid.*, p. 43.

del capital. A estos acuerdos se arriba por consenso y son implementados por los propios bancos centrales, actuando bajo la autoridad soberana de sus estados. Slaughter señala que las redes de esta clase, que conectan las sub-partes desagregadas de estados soberanos que comparten competencias y responsabilidades, antes que a los estados como unidad (nominal) en sí mismos, se volverán crecientemente más importantes en el gobierno global, y deberían ser reconocidas como la tendencia del futuro.

Se trata de un argumento convincente. Es importante reconocer que el modelo tradicional de organizaciones internacionales basadas en tratados celebrados entre estados soberanos ya ha sido superado. Sin embargo, creo que las nuevas formas de gobierno internacional comparten con las tradicionales una relación fuertemente indirecta con los ciudadanos individuales, y que esto es moralmente significativo. Todas estas redes conectan a los representantes no de los individuos sino de funciones e instituciones estatales. Estas instituciones son responsables hacia sus propios ciudadanos y pueden tener un rol significativo en el apoyo de la justicia social a favor de esos mismos ciudadanos. Pero una red global o regional no tiene una responsabilidad análoga de justicia social respecto de la ciudadanía combinada de todos los estados involucrados, una responsabilidad que, de existir, tendría que ser ejercida colectivamente por los representantes de los estados miembros. Antes bien, el objetivo de estas instituciones es encontrar maneras en que los estados miembros, o partes de los estados, puedan cooperar para alcanzar mejor sus propios fines, que presumiblemente incluirán la búsqueda de alguna clase de justicia social a nivel doméstico. De manera muy importante, estas instituciones dependen, para asegurar el cumplimiento, del ejercicio del poder de los estados soberanos separados, y no de una fuerza supranacional responsable hacia todos.

Los individuos, en consecuencia, no son la base esencial de estas instituciones. Incluso si los estados más poderosos estuvieran en alguna medida motivados por una preocupación humanitaria por moldear las reglas en consideración a los miembros más débiles y pobres de la comunidad internacional, esto no cambiaría decisivamente la situación. La justicia no es meramente la prosecución de objetivos comunes por medio de partes desiguales cuyo auto-interés es suavizado por la caridad. La justicia, para la concepción política, requiere de un marco social colectivamente impuesto, adoptado en nombre de todos los que son gobernados por él, y que aspira a lograr la aceptación de su autoridad aun de parte de quienes discrepan con el contenido de sus decisiones.

La justicia, en otras palabras, se aplica sólo a una forma de organización que reclama legitimación política y el derecho a imponer por la fuerza sus decisiones, y no a una asociación voluntaria ni a un contrato celebrado entre partes independientes para perseguir sus intereses comunes. Creo que esto es así aun si los incentivos naturales para unirse a esa asociación, tanto como los costos de salida, son importantes, como es el caso de algunos acuerdos y organizaciones internacionales. Existe una diferencia entre la asociación voluntaria, no importa cuán fuertemente motivada esté, y la autoridad colectiva impuesta coercitivamente.

IX

Una segunda objeción, algo diferente, a la decisión de confinar la justicia al estado-nación es que ésta presupone una dicotomía irrealmente aguda entre los estados soberanos

y las instituciones globales existentes respecto de la agencia, la autorización y la autoridad. De modo que incluso si la globalización de la economía no diera origen a los estándares plenos de la justicia social, los implicaría de una forma modificada.

De hecho, según esta objeción, existe una escala móvil de grados de co-membresía en un conjunto de instituciones de gobierno imbricadas, y a veces superpuestas, del cual el estado es sólo la más relevante. Si aceptamos el marco moral de la concepción política, deberíamos concluir que existe una gama resultante de grados de justicia igualitaria que debemos a quienes participan en estas estructuras, que está en proporción a nuestros grados de responsabilidad conjunta y de sujeción a la autoridad de ellas. Mi relación de co-membresía en el sistema de comercio internacional con el ciudadano brasileño que cultiva café, o con el trabajador de Filipinas que ensambla mi computadora, es más débil que mi relación de co-membresía en la sociedad norteamericana con el californiano que cosecha mi lechuga, o con el neoyorquino que plancha mi camisa. Pero, ¿no es cierto que tanto el primer par de relaciones como el segundo justifican una preocupación por la arbitrariedad moral de las desigualdades que surgen de nuestra participación conjunta en este sistema? Uno podría incluso ver una apelación a este valor en la demanda por estándares salariales mínimos, prácticas justas de trabajo y protección de la salud y seguridad del trabajador como condiciones para los acuerdos sobre comercio internacional, incluso si su motivación real es el proteccionismo contra el trabajo barato del tercer mundo.

Tal vez podría desarrollarse una teoría semejante de la justicia como un “continuo” que es función de grados de responsabilidad colectiva. De hecho, es una propuesta natural, a la luz de la teoría general de que la moral posee múltiples niveles. Pero dudo que las reglas del comercio internacional alcancen el nivel de acción colectiva necesario para dar lugar a las demandas de justicia, incluso en una forma diluida. Hasta que se llegue a la creación de una autoridad soberana colectivamente autorizada, la relación continuará siendo esencialmente una relación de negociación.

En la concepción política “discontinua” que estoy defendiendo, las convenciones y tratados internacionales, como los que establecen el conjunto de reglas para el comercio, tienen una naturaleza moral bastante distinta de la de los contratos entre partes auto-interesadas dentro de un estado soberano. Estos últimos pueden ser parte de un sistema socio-económico justo dado el trasfondo de leyes impositivas y de regulación de la propiedad colectivamente impuestas sobre las que funcionan. Pero los contratos entre estados soberanos no tienen este trasfondo: ellos son contratos “puros”, y nada garantiza la justicia de sus resultados. Ellos son como los contratos promovidos por los libertarios, pero a menos que uno acepte la concepción libertaria sobre la legitimidad, las obligaciones que éstos crean no están ni necesitan estar respaldados por ninguna clase de justicia socio-económica. Son mucho más primitivos que esto.

En la concepción política, esto también es cierto de la relación económica con la que me encuentro respecto de los trabajadores de Brasil o Filipinas. Dentro de nuestras sociedades respectivas, los contratos y las leyes de los que esta relación depende se encuentran sujetos a estándares de justicia social. Sin embargo, en la medida en que éstos trascienden las fronteras de la sociedad, las exigencia de un trasfondo justo se encuentran mediadas y las relaciones comerciales se convierten en algo mucho más débil: en instrumentos para la búsqueda común del auto-interés. Los representantes de las distintas

sociedades que establecen el marco dentro del cual pueden realizarse estas transacciones estarán guiados por los intereses de sus propios miembros, incluyendo su interés por la justicia social a nivel doméstico. Pero un criterio más pleno de justicia socio-económica global no forma parte de este cuadro.

Por contraste, una escala “continua” o móvil de requerimientos de justicia tendría que depender de una escala de grados de compromiso colectivo. Estoy relacionado con la persona que ensambla mi computadora en Filipinas por medio de una combinación de leyes comerciales, laborales y de propiedad norteamericanas y filipinas, por los mercados internacionales de cambio monetario y por los acuerdos de comercio supervisados por la Organización Mundial de Comercio. El argumento tendría que sostener que, ya que ambos somos miembros participantes de esta red de instituciones, esto nos coloca en el mismo barco en cuanto a cuestiones de justicia, pero en un barco en alguna medida diferente y tal vez con mayores filtraciones que el creado por un estado-nación.

Dejando de lado los problemas prácticos de implementar incluso un estándar más débil de justicia económica por medio de tales instituciones, ¿tiene sentido esta idea en términos morales? ¿Existe alguna posición plausible que cubra este caso que se sitúa en medio de las concepciones política y cosmopolita? (La concepción cosmopolita diría que, idealmente, deberían aplicarse los estándares plenos de justicia, pero que en la práctica ellos no pueden ser implementados dado el poder limitado de las instituciones internacionales). Pese que no es para nada claro cuál deber ser la respuesta, me parece que un estándar variable de obligación es considerablemente menos plausible que el estándar de la concepción cosmopolita (único) o el de la concepción política (doble). Supuestamente es una variación de la concepción política, según la cual uno puede ser colocado por encima de la posición de partida definida por los derechos humanos y el auto-interés colectivo, a través de su participación en las estructuras institucionales que hacen posible esa interacción económica compleja. Pero si esas instituciones no actúan en nombre de todos los individuos afectados, y sólo son apoyadas por estos individuos a través de la agencia de sus respectivos gobiernos o ramas de esos gobiernos, ¿cuál es la razón en cuya virtud ellas crean obligaciones de justicia y una presunción en favor de una igualdad de trato para todos esos individuos? Si la posición inicial es realmente un humanitarismo básico, que permite la interacción voluntaria para la consecución de intereses comunes, entonces se necesita algo más para colocarnos en el estándar más alto de igual consideración. Éste no surgirá meramente de la cooperación y las convenciones que la hacen posible.

Yo incluiría dos matices en este argumento más bien intransigente. Primero, existen buenas razones, no derivadas de la justicia socio-económica global, para preocuparse por las consecuencias de las relaciones económicas con estados que *internamente* son groseramente injustos. Incluso cuando la justicia interna es principalmente responsabilidad de cada estado, la complicidad de los otros estados en el apoyo activo o en la perpetuación de un régimen injusto es una ofensa secundaria contra la justicia.

En segundo lugar, incluso la negociación auto-interesada entre estados debería ser mitigada por consideraciones de humanidad, y la mejor manera de hacerlo en el mundo actual es permitiéndole a las sociedades pobres beneficiarse de sus ventajas comparativas en los costos laborales, para poder actuar competitivamente en los mercados mundiales. Las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio han comenzado finalmente a

mostrar alguna percepción de que es indecente, por ejemplo, que las naciones ricas subsidien a sus propios agricultores cuando esto provoca una exclusión de productos de países en desarrollo, tanto para exportación como a nivel doméstico.

X

Éste es, más o menos, el lugar en el que nos encontramos hoy. Pero como dije, existe un dilema, que surge de la necesidad de contar con instituciones globales más efectivas para manejar nuestros problemas colectivos, desde el calentamiento global al libre comercio. Lo que inhibe el desarrollo de instituciones supranacionales poderosas no es sólo el miedo a la tiranía sino también la resistencia a la expansión de la democracia, a las demandas extendidas de legitimidad, y a un ámbito extendido de demandas de justicia. Las naciones ricas, en cualquier caso, temen esos desarrollos. De modo que enfrentan el problema de cómo crear un orden global que tenga su propia legitimidad, pero no la clase de legitimidad que debilite los límites estrictos a sus responsabilidades.²²

La resistencia a una democracia expandida a veces es explicada con el argumento de que la clase correcta de *demos* no existe internacionalmente para permitir el gobierno democrático más allá del estado-nación. Incluso en Europa, un espacio sub-global mucho menos desigual, esto representa un serio problema, que ha dado lugar a un debate significativo. Si no existe hoy una sociedad civil europea, ¿existe al menos la esperanza de tenerla? ¿Es esta posibilidad compatible con la diversidad lingüística de Europa? ¿Podría esta sociedad ser alcanzada tal vez como el *resultado* de instituciones políticas europeas democráticas, antes que operar como precondition para su creación?

Pero esto, según creo, no es el punto principal. Los estados multinacionales y lingüísticamente plurales tienen sus problemas, y pueden haber funcionado de un modo más exitoso antes de la era de la democracia. Pero si entrara en vigencia una genuina federación europea con alguna clase de gobierno representativo democráticamente elegido, la política se desarrollaría en algún momento a escala europea para competir por el control de este poder centralizado. El problema real es que un gobierno semejante estaría sujeto a demandas de legitimidad y justicia más fuertes que aquellas a las que varias poblaciones europeas están dispuestas a someterse. (La reciente expansión de la Unión Europea, al incrementar la desigualdad económica, muy probablemente inhibirá por esta razón el crecimiento de su poder federal).

Globalmente, existen varias dimensiones en las cuales una mayor autoridad internacional sería deseable. Los recursos para el desarrollo y la ayuda ante las emergencias podrían ser obtenidos de manera más eficaz mediante una evaluación sistemática o por medio de impuestos, antes que por el sistema actual de contribuciones voluntarias. Bienes públicos globales como la protección de la atmósfera y del libre comercio podrían beneficiarse claramente a partir de una autoridad internacional más fuerte. Tanto la protección de los derechos humanos como la provisión de ayuda humanitaria básica serían más sencillas si

22. Los gobernantes antidemocráticos de muchas naciones pobres tienen fuertes razones de tipo diferente para proteger su autoridad soberana de la injerencia internacional, pero esta es otra cuestión.

se considerara que los regímenes hallados responsables de la opresión o la pobreza extrema de sus propios ciudadanos pierden en este aspecto sus derechos soberanos contra la interferencia externa. No sólo la prevención del genocidio sino también el alivio contra las hambrunas puede requerir a veces un cambio de gobierno, y la intervención de agencias y fuerzas externas. Esto significaría establecer una relación entre la legitimidad interna y externa, como limitación del derecho general de no-interferencia.²³

Pero todos estos tipos de autoridad internacional aumentada aparejarían también responsabilidades aumentadas. Una autoridad capaz de llevar a cabo estas funciones y de imponer sus decisiones estará naturalmente sujeta a demandas de legitimidad, presiones hacia la democracia, y presiones para aplicar estándares de justicia en la distribución de cargas y beneficios por medio de sus políticas. Existe una gran diferencia entre los acuerdos o consensos entre estados separados comprometidos a avanzar sus propios intereses y una estructura vinculante, basada en alguna clase de autoridad colectiva, encargada de asegurar el bien común. Los costos potenciales son muchos más serios que los riesgos que llevaron a los Estados Unidos a rechazar ser miembro de la Corte Penal Internacional.

Esto nos deja con el interrogante acerca de si es posible alguna forma de legitimidad para el caso internacional o global que no dependa de una soberanía o democracia supranacional –por no mencionar a la justicia distributiva–, y que sin embargo pueda ser plasmada en instituciones que sean menos problemáticas y débiles que aquellas que dependen para su creación y funcionamiento de la aceptación voluntaria unánime de los estados soberanos. Por el momento, no veo posible que esto suceda, aunque algo así puede llegar a ser inventado. La alternativa a la soberanía global podría no ser la anarquía global, pero una forma clara y limitada de gobierno semejante es todavía elusiva.

XI

Sin embargo, pensando en el futuro, debemos tener en cuenta que el poder político es raramente creado como resultado de las demandas por legitimidad, y que existen pocas razones para pensar que las cosas serán diferentes en este caso.

Si miramos el desarrollo histórico de las concepciones sobre la justicia y la legitimidad del estado-nación, pareciera que la soberanía usualmente precede a la legitimidad. Primero existe una concentración de poder; luego, gradualmente, surge una demanda de que se tomen en cuenta los intereses de los gobernados, y de que se les dé mayor voz en el ejercicio del poder. La demanda puede ser reformista o revolucionaria, o puede ser una demanda de reforma que se vuelve creíble por la amenaza de revolución, pero es la existencia del poder soberano concentrado lo que genera la demanda, y lo que hace de la legitimidad una cuestión. La guerra puede resultar en la destrucción de un poder soberano, llevando a la reconfiguración de la soberanía en respuesta a las demandas de legitimidad; pero aun en este caso, los conquistadores que ejercen el poder se convierten en el blanco de esos reclamos.

23. Para un desarrollo convincente de esta posición, véase Brian Barry, "Statism and Nationalism: A cosmopolitan critique" en *Global Justice*, Nomos 41, ed. Ian Shapiro y Lea Brilmayer (New York: New York University Press, 1999), pp. 12-65.

Incluso en el caso más famoso de creación de una federación democrática, la ilegitimidad precedió a la democracia. La fundación de los Estados Unidos dependió de la protección de la esclavitud, sin la cual no hubiera sido alcanzada la unanimidad de las trece ex-colonias. Al librar la guerra civil para preservar la Unión, Lincoln sabía que la conservación del poder soberano sobre todo el territorio era la condición esencial para el progreso en la búsqueda de la legitimidad democrática y la justicia. La batalla por una mayor igualdad social y política ha continuado desde entonces, pero ha sido posible únicamente porque el poder centralizado mantuvo su existencia, de modo que la gente puede impugnar la legitimidad del modo en que éste es ejercido.

Así que concluyo con una especulación. Mientras que teóricamente es concebible que la autoridad política se cree en respuesta a una demanda previa de legitimidad, creo que es improbable que esto suceda en la práctica. Lo que es más factible es un aumento en el ejercicio del poder en el interés de aquellos que lo detentan, seguido de una presión gradualmente creciente para que esto se haga de modo más justo, y para liberar su organización del legado histórico del balance de fuerzas que confluyeron en su creación. Los regímenes injustos e ilegítimos son los precursores necesarios del progreso hacia la legitimidad y la democracia, porque ellos crean el poder centralizado que puede ser cuestionado y, tal vez, volcado en otras direcciones sin ser destruido. Por esta razón, creo que el camino más probable hacia alguna versión de la justicia global es a través de la creación de estructuras globales de poder patentemente injustas e ilegítimas que sean tolerables para los intereses de los estados-nación hoy más poderosos. Sólo de esa manera surgirán las instituciones que valdrá la pena ocupar para promover propósitos más democráticos, y sólo de ese modo existirá algo concreto con lo que se pueda trabajar por una demanda de legitimidad.

Esta cuestión es independiente de la disputa entre las concepciones política y cosmopolita. Es improbable que veamos una expansión de la justicia global en el largo plazo si no creamos primero instituciones supranacionales fuertes que no persigan la justicia sino intereses comunes, y que reflejen las desigualdades en el poder negociador de los estados. El punto es si estas condiciones pueden ser satisfechas mediante unidades establecidas a través de un acuerdo voluntario antes que por una imposición involuntaria. El camino de la conquista, responsable en buena medida del ámbito de autoridad soberana en el pasado, no es ya una opción a una escala mayor. Otros desarrollos históricos tendrán que crear la concentración ilegítima de poder que pueda alimentar las demandas de legitimidad, y brindarles algo sobre lo que valga la pena tomar control y que no sea tan fácil de romper.

Mi conclusión, aunque presupone una concepción de justicia que Hobbes no aceptaría, es hobbesiana en espíritu: el camino de la anarquía a la justicia debe atravesarse por medio de la injusticia. A menudo no es claro si, para un problema determinado, la anarquía internacional es preferible a la justicia internacional. Pero si aceptamos la concepción política, el alcance global de la justicia se expandirá sólo por medio de desarrollos que incrementen primero la injusticia del mundo introduciendo instituciones efectivas pero ilegítimas a las que se les apliquen los estándares de justicia. A través de la operación de estos estándares podemos esperar que las instituciones se transformen en algún momento. Un ejemplo, tal vez, de la astucia de la historia.

