

## **Una política de la humanidad**

*Daniel Innerarity*

Desde hace algunos años la realidad se ha vuelto *comunista*. La Guerra Fría la gana el capitalismo, pero la dinámica de las cosas impone unos problemas que sitúan en el centro de nuestras preocupaciones el cuidado de *lo común* por encima de lo particular. La globalización es a menudo asociada con la privatización (con la liberalización económica o el desplazamiento de ciertos bienes y servicios hacia los mercados), pero también puede ser entendida como el incremento de lo público, el hecho de que las sociedades se hacen más interdependientes. La agenda política se ha llenado de problemas comunes, de bienes públicos de la humanidad. No hablo de la batalla de las ideas sino del combate real, de las lógicas que se

abren paso frente a la inercia de los intereses aislados e inmediatos.

Los principales problemas de nuestras sociedades son sus bienes públicos y somos conscientes de que también han de ser comunes las estrategias con las que hacerles frente. Problemas como la polución del medio ambiente, el cambio climático y la explotación de los recursos naturales, la integración financiera y los riesgos a ella asociados, la desigualdad global y la explosión demográfica, el crimen global que se manifiesta en el tráfico de drogas y armas, todas ellas son cuestiones que han irrumpido en la agenda política debido a que la mayor integración de la economía mundial las acentúa y modifica el contexto en el que tienen que ser tratadas. Los sistemas globales complejos, desde el financiero hasta el ecológico, vinculan el destino de las comunidades locales con el de comunidades distantes. La seguridad propia se diluye frente a la seguridad general: cada uno depende de todos los demás, la seguridad de cualquiera está en función directa de la seguridad de los otros, estén cerca o lejos. Nos interesa cada vez más lo que les pasa a los demás porque consideramos que ahí se contienen posibilidades y amenazas para nosotros. Tenemos ya experiencias concretas en el ámbito de la seguridad, la economía o el medio ambiente que acreditan la torpeza de perseguir únicamente lo propio y nos recomiendan aprender la inteligencia cooperativa. Se impone el sentido *común*, que no es tanto una categoría epistemológica como un des-

cubrimiento político: haber caído en la cuenta de que el interés particular está de tal manera entreverado con el de los otros que conviene entender cuanto antes la lógica que los vincula.

Las lógicas de la interdependencia plantean dificultades inéditas a los Estados nacionales, modifican nuestros bienes y nuestros espacios públicos. El horizonte al que apunta todo ello es una política de la humanidad, es decir, a la posibilidad de que la humanidad como un todo (sea ello lo que fuere) actúe como tal, a la necesidad de configurar un nivel de gobernanza en correspondencia con la naturaleza de los bienes comunes de la humanidad, que se hacen valer cada vez con más insistencia en los espacios deslimitados de la globalización.

## **1. LOS NUEVOS BIENES COMUNES INTERDEPENDIENTES**

Cuando se formularon, hace unos cuantos años, las primeras teorías acerca de la globalización, algunos autores pretendieron minimizar la novedad de dicho fenómeno señalando que otros momentos de la historia reciente se habían caracterizado por una fuerte internacionalización e integración económica. El argumento surgía de comparar nuestra actual situación con el periodo que va de 1870 a 1913, la “época dorada de la economía internacional”. Es una observación que no carece de buenas razones, pero olvida el proteccionismo de la época o el hecho de que el comercio discurriera por los cauces coloniales y, por tanto, no se asemejara en nada

al nuestro, de forma reticular. Tampoco tiene en cuenta que la integración económica estuviera organizada de modo vertical, de una manera simple y jerárquica, entre Estados soberanos y sin ningún marco institucional internacional. En aquel momento de la historia pudo haber una estrecha implicación entre las naciones e incluso relaciones causales de ida y vuelta, pero no había propiamente interdependencia en el sentido en el que podemos entenderla hoy.

El indicador más elocuente de que nos encontramos en otro contexto es la radicalidad con que la lógica de la interdependencia nos sitúa frente a bienes públicos comunes de la humanidad y riesgos globales en relación con los cuales somos igualmente vulnerables. Bienes públicos son aquellos cuyos beneficios —o costes, en el caso de los males públicos— afectan potencialmente a todas las personas, países e incluso generaciones. El caso más claro es el medio ambiente global, pero hay otros, como el conocimiento, la salud, la paz y la seguridad, la estabilidad financiera, la eficiencia de los mercados, la conservación de la biodiversidad, el acceso al agua. Esta es la lógica ambigua de la interdependencia: una crisis económica, en virtud del comercio y los flujos financieros, afecta a muchos, incluso a las economías más robustas; criterios laxos en materia de seguridad alimentaria pueden crear problemas en otras partes del mundo debido al turismo y la exportación; la facilidad de las comunicaciones sirven también para la evasión de impuestos, el

blanqueo de dinero y el tráfico de drogas. Para los bienes públicos, vale el principio definido por “*the triangle of publicness*”: público ha de ser el consumo, los beneficios y los procedimientos de decisión (Inge, *et al.*, 2003).

Los grandes asuntos políticos se han disociado casi por completo del marco definido por los Estados en una triple dimensión: por la generación del problema (quién o qué tipo de conducta causa un determinado problema), el impacto del problema (quién sufre qué tipo de efectos negativos) y la solución del problema (a quién compete su resolución y de qué modo) (Mayntz 2009, p. 74). El origen, el impacto y la solución de determinados problemas (*problem generation, problem impact, problem coping*) no coinciden con los límites de la unidad tradicional que representaban las sociedades estatalmente organizadas. Todo ello define un cuadro de interdependencia o dependencia mutua que implica vulnerabilidad compartida.

Para entender esta nueva circunstancia, es necesario hacerse cargo de lo que ha supuesto el Estado nacional moderno y los desafíos actuales, que le están exigiendo una profunda transformación. El éxito del sistema político moderno, cuyo origen suele situarse en la Paz de Westfalia (1648), se atribuye a dos conquistas que se refuerzan mutuamente. En primer lugar, está la capacidad de los Estados individualmente considerados —sus estructuras, procesos e instituciones endógenas— para organizar eficientemente el espacio público y proveer bienes públicos *en el ámbito doméstico*, a la vez que neutralizan

las interferencias exteriores y protegen a su sociedad de lo que los economistas llaman *exogenous shocks*. La segunda conquista es la capacidad de los Estados *en plural* para desarrollar un sistema de reglas, normas y prácticas que limiten o regulen el conflicto directo entre ellos y refuercen una serie de resoluciones comunes duraderas que surgen de su inevitable interacción (tratados, acuerdos de comercio, sistemas monetarios etc.). Gracias a estas dos capacidades los Estados han estado en condiciones de ordenar su interior y de atemperar la inevitable “anarquía” exterior que se deduce de su soberanía.

Pues bien, ambas capacidades son fragilizadas por la globalización: ni los Estados están ya en condiciones de garantizar los bienes públicos interiores que prometían ni la mera yuxtaposición de Estados soberanos es suficiente para garantizar los bienes públicos exteriores. A la luz de ambos objetivos, todos somos Estados fallidos, insuficientes. Los Estados y el sistema de Estados soberanos tienen unas grandes dificultades a la hora de promover la estabilidad, la seguridad, la prosperidad y otros bienes específicamente colectivos. Muchos de los bienes públicos que han suministrado los Estados ya no pueden ser garantizados por ellos mismos debido a que se han configurado transnacionalmente o son proporcionados por los mercados.

Se está modificando la idea que teníamos de los bienes públicos, vinculados hasta ahora con una soberanía estatal que se encargaría de garantizarlos. Poco a poco

tomamos conciencia de que se trata de bienes que no son divisibles entre los Estados, como pasa con lo que se refieren al medio ambiente, la seguridad, la estabilidad económica, bienes simbólicos (fundamentalmente los derechos humanos), que no se prestan a una gestión soberana sin provocar graves efectos perversos. Las crisis mundiales o los riesgos globales no afectan únicamente a las comunidades nacionales más directamente concernidas, sino al conjunto de la humanidad, por las consecuencias en cadena o los efectos derivados. En la medida en que son bienes comunes de la humanidad, los bienes públicos dejan de ser solamente bienes soberanos. Las conferencias internacionales sobre algunos de estos asuntos son una prueba de que somos conscientes de que su gestión desborda las competencias de los Estados soberanos. Incluso en una de las principales competencias de los Estados, como es la defensa y la seguridad, el Estado se ve desafiado como provisor legítimo de tales bienes colectivos. Al mismo tiempo, el poder de establecer y mantener el orden mundial se ha fragmentado o es compartido por los Estados.

Desde el punto de vista de lo que podemos con toda propiedad denominar los “bienes públicos comunes de la humanidad”, la soberanía es un paso previo a la concertación para resolver los principales problemas que nos afectan, para la mayoría de los cuales una política aislada, unilateral carece de sentido. Las decisiones fundamentales ya no son adoptadas en el nivel nacional, que

con frecuencia no decide más que acerca de lo accesorio. En materia comercial, monetaria, fiscal o social, las decisiones se han vuelto profundamente interdependientes, lo que inaugura un modo de gobernanza que implica no solamente un reforzamiento de las coordinaciones intergubernamentales, sino también la constitución de espacios de movilización y de representación de intereses, de discusión y de debate público que trascienden los territorios nacionales y las lógicas soberanas.

De este modo, el principio de responsabilidad se impone sobre el principio de autonomía. Los Estados se ven obligados a reconquistar espacios de acción a cambio de aceptar entrar en el juego del poder compartido. La vulnerabilidad frente a los nuevos riesgos no es algo que modifique de suyo la soberanía legal sino la soberanía operacional, es decir, la capacidad de los Estados de hacerla valer en los asuntos ordinarios de la política (Reinicke, 1998, p. 56). Aunque los principios y las declaraciones se mantengan en la inercia tradicional, la realidad es que los Estados hace tiempo que intercambian soberanía a cambio de poder.

Al mismo tiempo, en correspondencia con los procesos de fragilización de los Estados, se va constituyendo poco a poco un espacio público mundial. Este proceso se puede entender, negativamente, como un proceso por el que los sujetos se emancipan del marco estatal. Los comportamientos sociales escapan cada vez más del marco de la socialización nacional: opiniones, valores, gustos, inver-

siones y comportamientos se articulan al margen del tradicional encuadramiento institucional. Nos encontramos en medio de una serie de dinámicas cuya complejidad e interdependencia depende en buena medida de que están en juego estructuras *cross-cutting*, grupos de actores e intereses solapados que permiten concluir que el concepto de “nosotros” que articulan los Estados no coinciden con las realidades sociales y económicas.

Formulado en positivo, el proceso de configuración de un espacio público mundial apunta a la formación de un nuevo sujeto, la humanidad global, que es la evaluadora última de las prácticas políticas. Por supuesto que no hay que hacerse demasiadas ilusiones. La opinión que irrumpe sobre la escena internacional no es el contrapoder ideal, una fuerza eficaz que pueda contradecir el poder de los Estados. Pero esta intrusión y vigilancia ya contradice el mero juego del poder o ese beneficio de la ignorancia que ha sido de gran utilidad para los poderosos (Badie, 2004). El actual conocimiento de los “asuntos exteriores” es el primer paso para introducirlos en un espacio de debate en el que cualquiera puede tomar partido fuera de toda tutela gubernamental y de todo alineamiento patriótico. Vivimos en un mundo que rechaza la excusa del secreto, que desearía modificar profundamente el sentido de la diplomacia para insertarla en una pública discusión. En este sentido cabría afirmar que las críticas contra la globalización pueden ser interpretadas,

en el fondo, como un deseo de que haya una mejor provisión de bienes públicos globales.

El siglo XX ha terminado con el monopolio del que disfrutaban los Estados en su calidad de únicos actores internacionales. Dicha desestatalización se corresponde con la creación de un espacio público de libre discusión y de compromiso en el seno del cual todos somos testigos de genocidios, vulneraciones de la legalidad, opresiones de todo tipo, desigualdades etc. La mundialización es también un espacio de atención pública que reduce sensiblemente las distancias entre testigos y actores, entre responsables y espectadores, entre uno mismo y los demás. Se configuran así nuevas comunidades transnacionales de protesta y solidaridad. Los nuevos actores, en la medida en que vigilan y denuncian, desestabilizan cada vez más la capacidad del poder para imponerse de forma coercitiva. Ningún Estado es propietario de su imagen. La humanidad observadora participa directamente en el debate que funda el espacio público mundial y actúa en nombre de una legitimidad universal, de modo que ningún Estado puede hacer abstracción de esa mirada posada sobre él. Es muy significativo a este respecto el giro que ha efectuado la discusión sobre la justicia penal internacional: estamos pasando de una justicia dictada en nombre del pueblo a una justicia que apela a la humanidad. La nueva responsabilidad internacional de los Estados obedece a que la humanidad se impone cada vez más como una referencia de la acción internacional.

La mutua exposición a los riesgos globales, en materia de seguridad, alimentación, salud, financiera o medioambiental, refuerza nuestra interconexión y contribuye a la configuración de la humanidad como nuevo sujeto que se constituye no sobre bases metafísicas, sino a partir del hecho de la interdependencia. Pensarse como única humanidad no tiene hoy nada que ver con una totalidad monística y autoritaria; vivimos en un mundo unido pero no único, interrelacionado pero no homogeneizado. Se trataría de pensar el ser en común sin caer en la absolutización de la comunidad local o en la indiferencia global (Pulcini, 2009, p. 277; Cerruti, 2007, p. 169). Una política de la humanidad no debería suponer una transposición de viejos monismos a la escala global, sino la oportunidad de pensar el sujeto político con unas categorías incluyentes pero no totalizantes.

## **2. UN MUNDO SIN ALREDEDORES**

Tal vez la primera formulación de la idea de globalización se la debemos a Kant cuando advertía que, dada la superficie esférica de la Tierra, todos nos acabamos encontrando: los seres humanos no pueden ser dispersados indefinidamente, por lo que no tienen más remedio que tolerar la compañía de otros. Si el mundo tuviera otra forma, sería posible la dispersión, la protección de unos contra otros, el aislamiento o la exclusión definitiva (Kant, 1968, p. 6, 358). El hecho de que todo esté conectado con todo nos invita a considerar el mundo como un

sistema unificado (lo que no excluye asimetrías y disfunciones), en el que las iniciativas generan resistencias, la separación entre lo de dentro y lo de fuera se vuelve problemática y todos estamos expuestos a la misma intemperie.

Seguramente debemos esta conciencia de compartir una suerte común a la presencia de riesgos que nos amenazan igualmente y relativizan la distinción entre lo particular y lo común. Del mismo modo que dichos riesgos indeseados no respetan las delimitaciones ni los ámbitos competenciales, el mundo común se constituye como una supresión de la diferencia rígida entre lo propio y lo ajeno; cada vez resulta más inservible la contraposición entre el interés particular y el común, del mismo modo que se desdibuja la contraposición entre el aquí y el allí. Puede explicarse esta curiosa constelación con la metáfora de que el mundo se ha quedado sin alrededores, sin márgenes, sin afueras, sin extrarradios (Innerarity, 2004, p. 119-27). Global es lo que no deja nada fuera de sí, lo que contiene todo, vincula e integra de manera que no queda nada suelto, aislado, independiente, perdido o protegido, a salvo o condenado, en su exterior. El “resto del mundo” es una ficción o una manera de hablar cuando no hay nada que no forme de algún modo parte de nuestro mundo común. En un mundo sin alrededores la cercanía, lo inmediato deja de ser la única magnitud disponible y el horizonte de referencias se amplía notablemente. La tiranía de la proximidad se relaja y otras consideraciones

entran en juego. Se podría formular esto con una exacta expresión de Martin Shaw: *there are no others* (1996). Para Beck, globalización significa igualmente la experiencia de la autoamenaza civilizatoria que suprime la mera yuxtaposición plural de pueblos y culturas, y los introduce en un espacio unificado, en una unidad cosmopolita de destino (2002, p. 37-8). Y David Held habla, en un sentido muy similar, de “comunidades con destinos solapados” (2000, p. 400; Albrow, 1996; Robertson, 1992) para indicar que la globalización de los riesgos suscita una comunidad involuntaria, una coalición no pretendida, de modo que nadie se queda fuera de esa suerte común.

La supresión de los márgenes implica el final de dos operaciones habituales que son como dos caras de la misma moneda: asegurar la inmunidad propia y desplazar lo indeseado hacia los márgenes. Cuando existían los alrededores, había un conjunto de operaciones que permitían disponer de esos espacios marginales. Cabía huir, desentenderse, ignorar, proteger. Tenía algún sentido la exclusividad de lo propio, la clientela particular, las razones de Estado. La desaparición de los alrededores, en la medida en que anula la distinción entre lo interior y lo exterior, se traduce en la pérdida de una zona franca desde la que observar con tranquilidad el naufragio de los demás; significa, por tanto, el final de toda garantía inmunitaria. Hace difícil y precaria aquella perimetriza-

ción, sea espacial o temporal, que nos permitiría ponernos a resguardo frente a determinados problemas.

Por otro lado, cuando disponíamos de alrededores, casi todo podía resolverse con la sencilla operación de externalizar el problema, traspasarlo a un margen, fuera del alcance de la vista, en un lugar alejado o hacia otro tiempo. Un alrededor es precisamente un sitio donde depositar pacíficamente los problemas no resueltos, los desperdicios, un basurero. La teoría moderna del Estado nacional soberano se configuró expresamente desplazando el problema del desorden hacia afuera: Hobbes aseguraba el orden interno con un concepto de soberanía que suponía “exportar” la anarquía hacia el exterior, configurando así un sistema internacional competitivo y excluyente.

Tal vez pueda formularse con esta idea de la supresión de los alrededores la cara más benéfica del proceso civilizador y la línea de avance en la construcción de los espacios del mundo común. Sin necesidad de que alguien lo sancione expresamente, cada vez es más difícil “pasarle el muerto” a otros, a regiones lejanas, a las generaciones futuras, a otros sectores sociales. La globalización supone la imposibilidad de expulsar al otro a un más allá fuera de nuestro alcance. Nuestros mejores progresos tienen la forma de una obligación de interiorizar y nos prohíben la externalización.

Esto es así porque un mundo sin periferia es un mundo que se ha configurado sistémicamente, es decir, des-

de la conciencia de que a toda iniciativa le corresponde un principio de resistencia, no hay acción sin reacción, intención sin efectos secundarios, decisión sin protesta, soberanos que no sean observados, nadie que sea completamente pasivo o mero destinatario; quien actúa en un mundo global e interdependiente está confrontado a las consecuencias de lo que hace de una manera especialmente intensa. Es la hora de la cooperación, pero también de los impedimentos recíprocos. A quien se reclama cooperación se le ha reconocido al menos capacidad de impedir, que es la forma más elemental de la soberanía.

En la base de este reequilibrio del mundo se encuentra la quiebra de toda dicotomía rígida entre el interior y el exterior. No hay que olvidar que los bienes colectivos de cuya provisión se encargaban los Estados nacionales han sido definidos como aquellos de cuyo uso y disfrute no pueden ser excluidos los *insiders* y que disponen al mismo tiempo de procedimientos para autorizar la exclusión de los *outsiders* (Olson, 1971). Los sistemas complejos, en cambio, se caracterizan por *overlapping memberships* y *cross-cutting affiliations*. De ahí que últimamente hayan surgido multitud de debates que sólo pueden plantearse tras el debilitamiento de las tradicionales delimitaciones entre lo de dentro y lo de fuera. Después de haber desarrollado toda una nueva legitimación de las intervenciones militares o de la ayuda humanitaria, por ejemplo, tras las intensas discusiones en torno a las regulaciones transnacionales o la jurisdicción universal, ya se

habla incluso de un “derecho de ingerencia monetaria” que, teniendo en cuenta la realidad de la globalización, pudiera regular el mercado mundial de crédito.

Todas estas circunstancias suponen, al mismo tiempo, una extraordinaria ampliación de lo que ha de considerarse como espacio público y una inédita dificultad de configurar espacios comunes para los que no disponemos actualmente de instrumentos adecuados. Esta complicación tiene su origen en la transformación más radical que realiza un mundo que anula tendencialmente sus alrededores, a saber: la dificultad de trazar límites y organizar a partir de ellos cualquier estrategia (organizativa, militar, política, económica...). En el mejor de los casos, cuando sea posible delimitar, ha de saberse también que toda construcción de límites es variable, plural, contextual, y que éstos deben ser definidos y justificados, una y otra vez, de acuerdo con el asunto de que se trate. Su consecuencia inmediata es que continuamente se mezclan en cualquier actividad lo interior y lo exterior. Ahora se afirma como una verdad indiscutida —y probablemente sin haber extraído todas las consecuencias que de ello se derivan— que no hay problema importante que pueda ser resuelto localmente, que propiamente hablando ya no hay política interior como tampoco asuntos exteriores, y todo se ha convertido en política interior. Aumenta el número de problemas que los Estados sólo pueden resolver cooperativamente, al mismo tiempo que se fortalece la autoridad de las organizaciones transnacionales y pierde

legitimidad el principio de no intervención en asuntos de otros Estados. Se han vuelto extremadamente difusos los límites entre la política interior y la política exterior; factores “externos” como los riesgos globales, las normas internacionales o los actores transnacionales se han convertido en “variables internas”. Nuestra manera de concebir y realizar la política no estará a la altura de los desafíos que se le plantean si no problematiza la distinción entre “dentro” y “fuera”, entre “nosotros” y “ellos”, como conceptos que son inadecuados para gobernar en espacios deslimitados (Grande y Risse, 2000, p. 251).

El mundo es ya un conjunto de destinos entrecruzados, de espacios que se solapan, una implicación involuntaria de la que resultan vecindades insólitas y espacios donde se juega un destino común. Nuestros destinos están implicados hasta tal punto que compartimos una suerte común. La mundialización es una mezcla de bienes y oportunidades comunes que nos potencia a todos y nos hace máximamente vulnerables. Es algo que se hace especialmente doloroso en los males comunes que, como las catástrofes, no conocen límites ni se detienen ante ninguna barrera. Aquí se manifiesta otra de nuestras más asombrosas paradojas: que hayamos adquirido el sentido de unidad del género humano más ante lo malo que en vistas a lo bueno, es decir, ante los problemas globales, como la paz y la guerra, la seguridad, el medio ambiente, la contaminación, el cambio climático, los riesgos alimentarios, las crisis financieras, las migraciones

o los efectos de las innovaciones técnicas y científicas. Por eso se ha podido hablar del riesgo como factor potencialmente unificador (Habermas, 1996) o de la fuerza productiva y movilizadora de los peligros (Jonas, 1979). Son las consecuencias del experimento civilizatorio de la humanidad las que nos sitúan en un entramado de dependencias que nos obligan a tomar en cuenta los intereses de los otros si es que no queremos perjudicar los propios. Aunque la solución de estos problemas no deje de ser controvertida, son los conflictos mismos los que tienen una función integradora, en la medida en que ponen de manifiesto la necesidad de encontrar soluciones comunes o negociadas.

El punto de partida para construir un mundo de bienes comunes consiste en caer en la cuenta de lo que significa la implicación de los diversos espacios en un destino que tiende a unificarse o, al menos, a sacudir cualquier delimitación de ámbitos y sujetos, tal como lo han pretendido siempre las lógicas nacionales. No se puede comprender la situación del mundo actual sin tomar en cuenta el carácter intrínsecamente polémico de la cuestión ¿quiénes somos nosotros? La globalización es un proceso que torna más compleja y más amplia la determinación de la propia identidad, más porosa y más entrelazada con otros destinos colectivos. En la era de la globalización —en la era de los destinos entrecruzados, de los efectos secundarios que a todos afectan— vuelve a tener plena validez aquella idea de Dewey (1988; Beck y Grande,

2004, p. 63) de que la política crea sus propios espacios públicos en función de lo que esté en juego en cada momento: las controversias políticas no surgen tanto en los lugares de decisión como en los diversos contextos en los que se perciben las consecuencias dramáticas de esas decisiones. Sea lo que fuera, un gobierno de la globalización tendría entonces que ser algo así como un régimen de las consecuencias secundarias, cuyos radios de acción no coinciden con los límites nacionales: el mundo público es más bien todo lo que se percibe como consecuencia irritante de las decisiones de la civilización.

Desde este punto de vista, puede entenderse que la actual crisis económica ejemplifique muy bien el carácter de la globalización y la idea de que estamos en un mundo sin alrededores. De entrada, puede afirmarse sin exageración que probablemente sea la primera crisis económica verdaderamente global, en la que la globalidad ha agravado la crisis. Normalmente las relaciones económicas y financieras tienden a jugar un papel moderador en las crisis nacionales. Los movimientos internacionales de capital y las variaciones de las tasas de cambio permiten atenuar el impacto inicial derivándolo parcialmente sobre el “resto del mundo”. Pero en el caso de una crisis global, por el contrario, no hay “resto del mundo” que pueda desempeñar esta función moderadora y la crisis no puede sino desplegar su lógica interna hasta el final. De hecho, ya se había observado que las crisis sincronizadas a nivel internacional eran más fuertes y más cos-

tosas económicamente que las otras crisis. Esto es aún más cierto para las crisis globales, en la medida en que no estamos dotados de instituciones capaces de gestionar esta globalización y sus riesgos.

Por otro lado, la crisis ha puesto de manifiesto la inconveniencia de distinguir lo de dentro y lo de fuera, omitiendo su interacción. En el ámbito financiero, por ejemplo, la regulación bancaria se ha revelado como algo ineficaz debido a su naturaleza microprudencial, es decir, a que toma en cuenta el riesgo vinculado a la insolvencia de una entidad bancaria, pero no la insolvencia del sistema bancario en general (que tiende, por el contrario, a provocar). Las regulaciones han suscitado una distinción muy dañina entre balance bancario y productos fuera de balance. Lo “fuera de balance” ha actuado como un “alrededor” y esto, como hemos visto, ya no funciona. El sistema bancario puede ser afectado tanto por la explosión de riesgos interiores a su balance como por la explosión de riesgos exteriores a su balance, una vez que esta explosión sobrepasa una cierta amplitud y adquiere una dimensión sistémica. La búsqueda del menor riesgo a cualquier precio, sea haciendo salir los riesgos del balance de los bancos (mediante la titulización y los productos derivados) o mediante exigencias de capital cada vez más elevadas, se expone a un fenómeno pernicioso de efectos indeseados.

Si la crisis tiene esta naturaleza, entonces está clara la necesidad de darle una respuesta sistémica y coope-

rativa. Los desequilibrios financieros se han debido, en buena medida, a la incapacidad de intercambiar información entre los reguladores, a que los Estados se hayan limitado —en el mejor de los casos— a yuxtaponer políticas nacionales, dejando a la crisis sin tratamiento global. Pero desde el fracaso en términos de cooperación que fue la causa real de la crisis del 29, sabemos que estamos en una nueva época en la que los Estados ya no están en condiciones de realizar sus intereses sin tomar en cuenta de algún modo los intereses de otros, que deben dejar atrás cuanto antes esa etapa en la que han tenido grandes dificultades para gestionar las interdependencias y las externalidades transnacionales. El horizonte de una gobernanza financiera se apunta cada vez más como una referencia ineludible, una vez advertido que el marco interestatal es incapaz, por insuficiente, de tratar eficazmente una crisis global y, de manera más general, de prevenir los desequilibrios económicos y financieros globales.

Todo ello nos conduce, en última instancia, a un replanteamiento de la legitimidad como inclusión. Las metáforas de la basura y la inmunidad apuntan a una misma exigencia de inclusión, de lucha contra las asimetrías, cuya incomodidad es creciente: la asimetría espacial entre la naturaleza territorial de los Estados y la naturaleza global de muchos de nuestros problemas; la asimetría temporal, que nos aconseja adoptar una perspectiva intergeneracional a la hora de adoptar determinadas deci-

siones (todas aquellas que tienen que ver con la sostenibilidad) más allá de la fijación en la presente legislatura; la asimetría cognoscitiva que procede de la complejidad de las cuestiones políticas y obliga a realizar nuevos equilibrios entre el saber experto y las exigencias de participación. No es extraño que se intensifique la demanda para que disminuya la distancia entre los *decisionmakers* y los *shareholders*, entre los que deciden y los que son afectados por esas decisiones, de manera que se restaure la simetría entre los que actúan y los que padecen, que se reestablezca la congruencia entre la geografía política y la geografía económica.

Los procesos encaminados a politizar la globalización tienen la misma legitimidad que los de descentralización política y otros similares: en todos esos casos se trata de crear la posibilidad de incluir a quienes se ven afectados significativamente por una decisión. Todo impulso democratizador ha partido del escándalo de que hubiera decisiones vinculantes que no se habían adoptado entre todos. Y así es también en el caso de la mundialización, aunque sepamos que los procedimientos para democratizarla habrán de ser más complejos que aquellos que sirvieron para la configuración de los Estados nacionales. A este respecto, David Held formulaba un “criterio de extensividad” que obligaba a calcular el alcance de las personas cuyas expectativas vitales son significativamente afectadas por determinada decisión (Held, 2005, p. 252). Y no parece aventurado asegurar que en el fu-

turo se van a intensificar las discusiones acerca de la jurisdicción apropiada para tratar los bienes públicos, para impedir que tales asuntos sean decididos desde asimetrías inaceptables o pensando que la lógica del mercado es capaz de resolverlas.

### **3. GOBERNAR LOS ESPACIOS DESLIMITADOS**

Los conflictos y las catástrofes tienen muchos inconvenientes, pero al menos algo positivo: una función integradora, porque ponen de manifiesto que no cabe sino encontrar soluciones mundiales, algo que no es posible sin perspectivas, instituciones y normas globales. Lo que está teniendo lugar es, de hecho, una politización involuntaria de la sociedad del riesgo, porque los riesgos, cuando son bien comprendidos, presionan hacia la cooperación. Los desastres desafían la autosuficiencia de los sistemas, los límites y las agendas nacionales, distorsionan las prioridades y obligan a que los enemigos establezcan alianzas. A los espacios comunes amenazados les corresponde un espacio de acción, coordinación y responsabilidad comunes. Es así como suele realizarse el descubrimiento de que la estrategia unilateral resulta excesivamente costosa, mientras que la cooperación plantea soluciones más eficaces y duraderas. La cooperación modifica la percepción de los riesgos, reduce la incertidumbre y suministra información a los actores.

A este respecto nos hace falta desarrollar toda una nueva gramática cosmopolita de los bienes comunes,

agudizar la sensibilidad hacia los efectos de la interdependencia y pensar en términos de un bien público que no puede gestionarse por cuenta propia, sino que requiere una acción multilateral coordinada. La verdadera urgencia de nuestro tiempo consiste en civilizar o cosmopolitizar la globalización, en llevar a cabo una verdadera “política de la humanidad”. Hacer una verdadera política de la humanidad significa configurar estrategias para autolimitar reflexivamente a los agentes sociales en beneficio de su propio interés; desde el punto de vista cultural, conseguir que las civilizaciones y las culturas comprendan la dependencia que les vincula a otras para la propia definición y el enriquecimiento que suponen los procesos de traducción, intercambio e hibridación; y desde el punto de vista político implica la búsqueda de un nuevo modo de articular el interés público en un ámbito cuya dimensión y significado apenas conocemos.

En este panorama, aunque muchos continúen pensando que los gobiernos son los actores centrales en la política mundial, hay una creciente conciencia de que las funciones de gobernanza se ejercen a través de una variedad de formas institucionales y en ciertos contextos los gobiernos no son necesariamente los actores más importantes (Held y McGrew, 2002). Al mismo tiempo, se está modificando radicalmente la realidad a la que se enfrentan los Estados. La concepción tradicional que entendía a los Estados como actores unitarios, interesados y que coexisten en un entorno anárquico, se corresponde

con la teoría “realista” de las relaciones internacionales, según la cual los intereses de los Estados están predeterminados. Desde esta concepción los Estados únicamente son capaces de concebir su inserción en la globalización bajo la forma de un juego de suma cero, conflictivo por definición, y únicamente aceptable en un cuadro estrictamente inter-estatal. Pero ambos aspectos —la autarquía y la predeterminación de sus intereses— están íntimamente ligados y han sido igualmente cuestionados desde el momento en que se ha hecho más evidente la interdependencia de los problemas que tienen que resolver.

Al mismo tiempo se ha puesto de manifiesto que el Estado sólo (incluso el más poderoso) no tiene la dimensión crítica en la era de la globalización. Se trataría de abandonar la idea de soberanía negativa (la ausencia de interferencias del exterior) a favor de una soberanía positiva que capacita a los Estados para actuar y colaborar tanto domésticamente como internacionalmente (Jackson, 1990, p. 26). La lógica actual de competitividad internacional entre los Estados es incompatible con el tratamiento de los problemas globales y que por eso mismo debemos avanzar hacia un modelo de cooperación. Es un cambio de paradigma profundo, ya que estamos habituados a pensar en un mundo multipolar, es decir, un mundo de relaciones de fuerza no cooperativas. Tal vez la idea de interdependencia, como valor sustitutivo o corrector de la soberanía, conduzca a descubrir la humanidad entera detrás de los pueblos y a convencer de que

ciertas prácticas facilitan más que otras el desarrollo de los bienes comunes. Hoy somos más conscientes de que el precio de la convergencia disminuye y el de la conducta solitaria tiende a encarecerse. Al mismo tiempo, cada vez resulta más difícil que la persecución del propio interés no implique beneficios también para otros.

Estas circunstancias están exigiendo algo más que la mera yuxtaposición de los intereses de los Estados, lo que apunta en la línea de una gobernanza global o, si se quiere, de una política de la humanidad. La fórmula “comunidad internacional” cubre de manera ambigua una realidad parcialmente realizada: las convenciones internacionales, el progreso del multilateralismo, la profusión de organismos de alcance global. Es evidente también la estructura imperfecta de las instituciones internacionales, algunas de las cuales tienen un núcleo duro donde se toman las decisiones, mientras que otros Estados quedan al margen. Así pues, lo que tenemos realmente es una integración incompleta en un mundo que unifica en los ámbitos tecnológicos, económicos e incluso en determinados productos y estilos culturales, pero que se muestra especialmente analfabeto en cuanto a su articulación política y jurídica. Contrariamente a las expectativas de los neofuncionalistas y otros, la integración económica no ha generado un proceso paralelo en el ámbito político. La demanda de gobernanza global crece a causa de la creciente interdependencia en los ámbitos económicos, militares y medioambientales. Estas nuevas circunstan-

cias nos exigen dar una verdadera dimensión política a la cosmopolitización realmente existente, que está hecha de dominación y unilateralidad.

Nos encontramos actualmente en una situación de cierto vacío político en la que el Estado, como lugar tradicional de orden y gobierno, no está en condiciones de abordar alguno de los problemas fundamentales a los que se enfrenta, mientras que es débil el marco global de gobernanza. Al mismo tiempo, el valor de los bienes públicos no puede ser establecido con eficiencia por los mercados y requieren determinadas decisiones colectivas a sí como ciertos marcos de regulación. Debido a la creciente interdependencia de los problemas, hay cada vez una mayor exigencia de elaborar formas transnacionales de regulación. Se está produciendo una transición desde las formas clásicas de cooperación intergubernamental a las instituciones internacionales que son más intrusivas en los espacios nacionales y que por eso mismo requieren nuevas formas de legitimación.

Ahora bien, la gobernanza global no consiste en una estructura jerárquica de dirección. El proceso de gobernanza global no es la imposición de un nivel sobre otro, sino la articulación, frágil y conflictiva en no pocas ocasiones, de diversos niveles de gobernanza. No estamos a las puertas de crear un sistema inclusivo en el que se adopten las decisiones globales ni, a la vista de la complejidad de los problemas, parece deseable. En lugar de una *worldocracy* que coordinara las distintas ta-

reas propios de un proceso de integración, habrá múltiples instituciones regionales que actúen autónomamente para resolver problemas comunes y producir diferentes bienes públicos (Schmitter, 1999). No tendremos un gobierno mundial, sino un sistema de gobernanza formado por acuerdos regulatorios institucionalizados y procedimientos que exijan determinadas conductas sin la presencia de Constituciones escritas o de poder material. En este sentido es en el que puede definirse la gobernanza como la capacidad de que se hagan determinadas cosas sin la capacidad de ordenarlo, es decir, una forma de autoridad más que de jurisdicción (Rosenau y Czempiel, 1992, p. 250). “Lo que capacita a un actor para obtener el acuerdo de otro en un mundo desagregado es una convergencia interdependiente de necesidades y no una especificación constitucional que asigne la suprema autoridad exclusivamente a los Estados y los gobiernos nacionales” (Rosenau, 1999, p. 297). El resultado de todo ello es más un campo desestructurado de batalla que una negociación formal, donde se abren posibilidades participativas de intervención pero también formas de presión o hegemonía.

Algunos han dirigido una mirada escéptica en relación con las posibilidades de globalizar el derecho, la solidaridad o la política llamando la atención sobre las dificultades políticas de dichos objetivos. Avishai Margalit, por ejemplo, se pregunta qué electorado puede sacar adelante tales objetivos ya que “el cosmos no tiene política”,

carece de cuerpo político, no vota ni decide (Margalit, 2009). Contra esta observación puede asegurarse, de entrada, que tampoco son menores las dificultades de la política en los ámbitos domésticos, en donde tenemos no pocos problemas de gobernabilidad. Pero hay, además, una objeción de principio contra la idea de que no pueda hacerse política en un nivel diferente e inédito de los espacios ya constituidos. Seguramente la mayor parte de los problemas políticos no han tenido ni sujeto ni procedimiento para resolverlos en el momento de su surgimiento. La política tiene siempre una dimensión "constituyente"; el sujeto de decisión se constituye cuando surge el problema y no al revés. E incluso cabe la posibilidad de una democracia sin "demos", como es el caso del actual experimento europeo.

No es cierto que los procesos de interdependencia conduzcan a una extinción de la política (entendida también como fin de las ideologías o incluso de la historia) como se celebra desde la óptica neoliberal o se lamenta desde el soberanismo clásico. Más bien todo lo contrario. Si la política es la articulación de formas de vivir juntos, en el plano global tenemos una tarea de reinención política similar a la invención de comunidades políticas a lo largo de la historia. De lo que se trata ahora es de cómo debemos convivir, de qué forma nos organizamos y cuáles son nuestras obligaciones recíprocas en el contexto de profundas interdependencias generado por la globalización. Así pues, la globalización no tiene por qué ser

necesariamente un proceso de despolitización. Quienes así piensan no entienden que los actuales desafíos consisten en extender la democracia más allá del Estado-nación. La democratización en el interior de nuestras sociedades debe ser extendida a los espacios deslimitados y a los procesos transnacionales. Tenemos la oportunidad y el desafío de desconectar la legitimidad política de su fijación a los espacios limitados.

La globalización plantea muchas constricciones para la política, pero no significa su final, sino tal vez el comienzo de una nueva era para la política. Como dice Beck, no es que la política haya muerto, sino que ha emigrado desde los clásicos espacios nacionales delimitados a los escenarios mundiales interdependientes (2002, p. 364). Aunque el régimen de gobernanza global no esté dirigido por el modo de la política propio de los Estados nacionales, a la política le corresponde una tarea genuina tanto para la elaboración estructural de ese régimen como para la configuración de los correspondientes procesos de decisión. La política de la humanidad no tiene por qué ser más difícil que, por ejemplo, la política de los ciudadanos nacionales, cuando esas comunidades no estaba constituida o ahora que las sociedades están más fragmentadas.

**BIBLIOGRAFÍA**

- ALBROW, Martin (1996). *The Global Age. State and Society beyond Modernity*. Cambridge, Polity.
- BADIE, Bertrand (2004). *L'impuissance de l'impuissance. Essai sur les nouvelles relations internationales*. Paris, Fayard.
- BECK, Ulrich (2002). *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie*. Frankfurt, Suhrkamp.
- BECK, Ulrich y GRANDE, Edgar (2004). *Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne*. Frankfurt, Suhrkamp.
- CERRUTI, Furio (2007). *Global Challenges for Leviathan. A Political Philosophy of Nuclear Weapons and Global Warming*. Lanham, Lexington Books.
- DEWEY, John (1927 [1988]). "The Public and its Problems". En *Later Works*. Ed. por J. A. Boydston. Carbondale, Southern Illinois Press.
- GRANDE, Edgar y RISSE, Thomas (2000). "Bridging the Gap. Konzeptionelle Anforderungen an die politikwissenschaftliche Analyse von Globalisierungsprozessen". En *Zeitschrift für Internationale Beziehung* 7, p. 235-66.
- HABERMAS, Jürgen (1996). *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*. Frankfurt, Suhrkamp.
- HELD, David (2000). *A Globalizing World? Culture, Economics, Politics*. London/New York, Routledge.
- (2005). "Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective". En Held, David y Koenig-Archibugi, Mathias. *Global Governance and Public Accountability*. Oxford, Blackwell, p. 240-67.
- HELD, David y MCGREW, Anthony (eds.) (2002). *Governing Globalisation: Power, Authority, and Global Governance*. Cambridge, Polity Press.
- INGE, Paul; CONCEIÇÃO, Pedro; LE GOULVEN, Katell y MENDOZA, Ronald U. (2003). *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*. Oxford University Press.

- INNERARITY, Daniel (2004). *La sociedad invisible*. Madrid, Espasa.
- JACKSON, Robert (1990). *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge University Press.
- JONAS, Hans (1979). *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologischen Zivilisation*. Frankfurt, Insel.
- KANT, Immanuel (1968). *Zum ewigen Frieden, Werke: Akademie Textausgabe*, 6, Berlin, De Gruyter.
- MARGALIT, Avishai (2009). "Any Ideology that Fails to Engage with Our Psychology Is Doomed to Failure". Entrevista en *Metropolis*, Summer (July-September).
- MAYNTZ, Renate (2009). *Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung*. Frankfurt, Campus.
- OLSON, Mancur (1971). *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Harvard University Press.
- PULCINI, Elena (2009). *La cura del mundo. Paura e responsabilità nell'età globale*. Turín, Bolati Boringhieri.
- REINICKE, Wolfgang H. (1998). *Global Public Policy. Governing without Government?* Washington, Brookings Institution Press.
- ROBERTSON, Roland (1992). *Globalization. Social Theory and Global Culture*. London, Sage.
- ROSENAU, James (1999). "Toward an Ontology for Global Governance". En Martin Hewson y Timothy J. Sinclair. *Approaches to Global Governance Theory*. State of New York Press, p. 287-301.
- ROSENAU, James Nathan y CZEMPIEL, Ernst-Otto (eds.) (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press.
- SCHMITTER, Philippe (1999). "The Future of Democracy: Could It Be a Matter of Scale?" En *Social Research* 66, p. 933-58.
- SHAW, Martin (1996). *Civil Society and Media Global Crisis*. London, Pinter.