

EDITORIAL

Orden político mundial: dos escenarios y algunas propuestas

Consejo de Redacción

Resumen: La crisis económica y financiera que atravesamos y el contexto más amplio de la globalización en que se desarrolla han puesto de actualidad la reflexión sobre el orden político mundial y la urgencia de concretar algunas respuestas a un tema que no es nuevo. Esta urgencia es la que nos ha movido a hacerlo objeto de nuestra reflexión en este editorial. Pretendemos solo ofrecer “algunas propuestas”, como sugerimos en el título escogido. Y para ello hemos querido centrar nuestra atención en dos escenarios históricos. El segundo de ellos, obviamente, es el actual. Ahora bien, como estamos convencidos de que la historia siempre ilumina, hemos querido fijarnos en otro escenario en que se dieron pasos sustanciales hacia la construcción de este orden político mundial: nos referimos a la creación de la Organización de Naciones Unidas en el contexto de la segunda guerra mundial y después del fracaso de otras iniciativas que le precedieron. Hoy este orden nacido hace más de medio siglo es insuficiente: pero hay elementos en él que resultan irrenunciables para la humanidad y que no está de más recordar cuando el orden mismo en que se insertan está tan cuestionado.

Por otra parte –y dada la orientación que inspira nuestra revista– hemos creído oportuno prestar una atención especial a las aportaciones del pensamiento social cristiano en esos dos mismos escenarios a que nos hemos referido.

Palabras clave: *Autoridad pública mundial, globalización, justicia global, orden político mundial, Organización de Naciones Unidas (ONU), sociedad civil, Sociedad de Naciones (SdN).*

Fecha de aprobación: 12 de diciembre de 2013.

World political order: two scenarios and some proposals

Editorial Board

Abstract: The economic and financial crisis that we are going through and the wider context of globalization develops in which have been current reflection on the world political order and the urgency to realize some replies to a topic that is not new. This urgency is that us has moved to make it our reflection on this Publisher object. We only provide “some proposals”, as we suggest in the chosen title. And so we wanted to focus our attention on two historical scenarios. The second of them, obviously, is the current. Now as we are convinced that history is always lit, we wanted to look at another scenario in which there were substantial steps towards the construction of this world political order: we refer to the creation of the United Nations in the context of the 2th world war and after the failure of other initiatives that preceded it. Today this order born more than half a century ago is insufficient: there are elements in it which are indispensable for mankind and is not more remember when the same order in which they are inserted are so questioned.

On the other hand –y given orientation that inspires our review– have believed appropriate to pay particular attention to the contributions of Christian social thought in those same two “escenarios” to which we have referred.

Keywords: *World public authority, globalization, global justice, global political order, United Nations (UN), civil society, League of Nations (SdN).*

Ordre politique mondial: deux scénarios et des propositions

Comité de rédaction

Résumé: La crise économique et financière que nous traversons et le contexte plus large de la mondialisation ont provoqué à cette heure la réflexion sur l’ordre politique mondial et l’urgence de donner quelques réponses à une question qui pourtant n’est pas tellement nouvelle. Cette urgence a été la motivation suffisante pour rendre notre réflexion sur ce sujet. Nous fournissons seulement «des propositions», comme le suggère le titre même choisi, et pour cela nous voulions nous concentrer sur deux scénarios. Le second d’entre eux est, de toute évidence, le temps présent. Cependant comme nous sommes convaincus que l’histoire est toujours éclaircissante, nous sommes censés à regarder un autre scénario dans lequel on y avait adopté des mesures importantes vers la construction de cet ordre politique mondial: nous nous référons à la création de l’ONU dans le cadre de la seconde guerre mondiale et après l’échec d’autres initiatives qui l’ont précédée. Aujourd’hui, cet ordre établi il y a plus d’un demi-siècle n’est plus suffisant, mais on trouve en lui des éléments indispensables pour l’humanité que nous ne voulons pas oublier, même si l’ordre dans lequel ils sont insérés est aujourd’hui remis en question.

D’autre part, compte tenue de l’orientation qui inspire notre revue, ont a cru opportun d’accorder une attention particulière aux apports de la pensée sociale chrétienne dans les deux mêmes scénarios dont nous avons parlé auparavant.

Mots clé: *Autorité publique mondiale, mondialisation, justice mondiale, ordre politique mondial, Organisation des Nations Unies (ONU), la société civile, Société des Nations (SdN).*

I. Un primer escenario: el que resultó de la segunda guerra mundial

Es obligado tomarlo en consideración porque sobre él se han desarrollado los acontecimientos que son objeto directo de nuestras reflexiones. Es él el que ha entrado en crisis en las décadas recientes. Nos ayudará a comprender sus virtudes y sus limitaciones: en una palabra, sus condicionamientos históricos.

1.1. Los precedentes remotos: la Sociedad de Naciones

Hemos creído iluminador recordar algunos hechos de la historia del siglo XX que, aunque conocidos, ayudarán a comprender y a valorar el camino que nos conduce al presente. Lo haremos de modo sucinto.

Ante todo, es obligado remontarnos a la primera guerra mundial. Recién concluida la misma se celebró la *Conferencia de París* (abril 1919). Fue allí donde nació la Sociedad de Naciones. En su origen estaban, no solo los horrores de la guerra, sino sobre todo los deseos de que no se repitieran las prácticas que condujeron a ella: la ausencia de cooperación entre los gobiernos, la existencia de pactos secretos entre ellos o la ignorancia de los pactos internacionales. El Presidente norteamericano Wilson en el último de los 14 puntos de su programa de paz proponía:

Se constituirá una organización general de naciones bajo tratados específicos con el fin de establecer garantías mutuas de independencia política e integridad territorial tanto a los Estados grandes como a los pequeños.

Se trataba de poner en marcha una “nueva diplomacia”, cuyo objeto era fundar la paz, pero no sobre el tradicional equilibrio de potencias, sino sobre la satisfacción de los derechos legítimos.

Recordemos el párrafo con que se inicia el Pacto de la Sociedad de las Naciones:

Considerando que para fomentar la cooperación entre las naciones, y para garantizarles la paz y la seguridad, importa: aceptar ciertos compromisos de no recurrir a la guerra; mantener a la luz del día relaciones internacionales fundadas sobre la justicia y el honor; observar rigurosamente las prescripciones del Derecho internacional, reconocidas de aquí en adelante como regla de conducta efectiva de los Gobiernos; hacer que reine la justicia y respetar rigurosamente todas las obligaciones de los tratados en las relaciones mutuas de los pueblos organizados; se adopta el presente Pacto para instituir la Sociedad de las Naciones.

Aunque en el Pacto se plantea como cuestión importante la reducción de armas y el control de la fabricación de armamentos, su objetivo central era impedir la guerra. Con este fin todos los Estados miembros se obligaban a llevar a la Sociedad de Naciones todos sus conflictos y someterlos a la decisión de esta.

De este modo, una vez concluida la primera guerra y firmados los tratados de paz, nadie pensaba en la eventualidad de una nueva guerra, al menos entre 1919 y 1932. En 1926 la propia Alemania se incorporaría a la Sociedad de Naciones.

Pero este panorama va a sufrir un giro importante con la *irrupción del fascismo* en Europa. Su llegada puede explicarse a partir de la nueva situación que se ha ido generando, en la que convergen algunas circunstancias inquietantes: la crisis económica de final de los años 1920 que desemboca en el "crack" financiero de la bolsa de Nueva York (octubre de 1929); el malestar e inestabilidad social que de ahí derivan y la incapacidad de unos regímenes democráticos todavía poco consolidados para hacerle frente; el empuje de los partidos de izquierda, en especial los comunistas, que aprovechan esta insatisfacción general; la aparición de tendencias nacionalistas, sobre todo en Alemania.

En Italia el fascismo llega al poder en 1922, aunque las primeras elecciones no las ganan hasta 1924. En Alemania, después de unos primeros intentos políticos que acaban en fracaso, Hitler llega al poder en 1933. Ese mismo año Alemania abandona la Sociedad de Naciones. La dinámica que se genera desembocará en la segunda guerra mundial.

Este nuevo conflicto bélico supone el fracaso definitivo de la Sociedad de Naciones. Pero no la renuncia a un nuevo organismo que consiguiera garantizar lo que aquel primero no consiguió. Por eso, ya antes de que la segunda guerra terminara, cuando parecía vislumbrarse su fin, comenzaron los contactos entre los aliados para prever cómo habría de hacerse la reorganización internacional una vez concluido el conflicto.

1.2. La Organización de Naciones Unidas

En efecto, no había concluido todavía la guerra cuando se celebró la *Conferencia de San Francisco* (abril 1945), donde nació la *Organización de Naciones Unidas*. En la *Carta de San Francisco* se formulan los objetivos de la nueva organización, que son mucho más ambiciosos que los de su predecesora, la Sociedad de Naciones. No solo se propone *mantener la paz y de la seguridad internacionales*. Otros dos objetivos mencionan expresamente los derechos humanos:

Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos ()

Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

Ya no se trata sólo de establecer procedimientos para afrontar los conflictos (como ocurría con la Sociedad de Naciones), sino de construir la paz, mediante la cooperación entre los pueblos y el respeto de los derechos humanos. La paz no podía ser solo el fruto de equilibrios de poder o de procedimientos rigurosos para resolver los conflictos. Su verdadera base había que ponerla en unos principios morales, no solo solemnemente formulados, sino reforzados además por el compromiso efectivo de los Estados.

Se explica así que la primera tarea que asumiera el nuevo órgano fuera la clarificación de cuáles habían de ser esos derechos que se convirtieran en los cimientos del nuevo orden político internacional. La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* sería aprobada el 10 de diciembre de 1948. Estos habrían de ser los cimientos del orden político mundial que se comenzaba a edificar.

No obstante, el edificio precisaba de una estructura de funcionamiento. Es bien sabido que dicha estructura consta de dos órganos: la *Asamblea General*, donde están representados todos los gobiernos que hayan suscrito la Carta de San Francisco, y el *Consejo de Seguridad*, que lo forman solo once miembros –cinco permanentes (Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos, Unión Soviética, China) y seis no permanentes. Dicha estructura refleja bien el mapa político mundial de aquel momento, hasta el punto que las grandes potencias vencedoras en la guerra, no solo se reservaron un puesto en el órgano clave, sino que se “blindaron” dotándose del derecho de veto: en realidad, más que de un “derecho” se trata de un “privilegio”, que les permite controlar todas las decisiones de la ONU de acuerdo con sus intereses particulares.

1.3. El aspecto económico y el nuevo modelo mixto de economía

Pero la segunda guerra mundial no solo está en el origen de este nuevo orden político mundial: en ese mismo marco histórico empieza a configurarse, en algunos países del mundo occidental, el nuevo modelo de economía que ha desembocado en el capitalismo mixto y en el Estado social. Por la importancia que va a tener para la evolución posterior de la economía mundial no es superfluo dejar constancia aquí de estos orígenes.

En efecto, ya antes de la segunda guerra mundial y a raíz de la crisis de 1929 el modelo de economía de mercado puro había entrado en crisis. En 1933 el Presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt puso en marcha lo que llamó el *New Deal*: un plan para luchar contra los efectos de la gran depresión en Estados Unidos, cuya economía había sido gravemente golpeada por las quiebras en cadena y el desempleo masivo. En este modelo, que puede ser calificado de intervencionista, se asignaban al Estado competencias para actuar de forma anticíclica. Es la primera realización de ese modelo que se irá imponiendo después de la segunda guerra, al menos en muchos países de Europa, con distintas modalidades y ámbitos de actuación de los poderes públicos en la economía. Todos ellos coinciden en algo: a diferencia del modelo liberal, este nuevo modelo atribuye nuevas competencias al Estado (con un abanico amplio de posibilidades). Supone el reconocimiento de que una economía no puede funcionar solo a partir de las fuerzas de mercado: iniciativa privada e intervención del Estado han de actuar como instancias complementarias para armonizar intereses particulares (legítimos) e intereses generales de la sociedad.

Esta modalidad del Estado intervencionista con políticas anticíclicas debe sumarse a otra línea de desarrollo del Estado moderno que comienza a asumir tareas, no ya para garantizar un mejor funcionamiento de la economía, sino para hacer más justa la distribución de la renta que la actividad económica produce. Sus antecedentes están en el *Welfare State* británico, con el precedente de las “leyes de pobres” de la Inglaterra de principios de siglo XX, posteriormente materializado a partir de los Informes de Lord William H. Beveridge, que inspiró las políticas de los laboristas británicos; pero también en el Estado Social que comenzó a construirse en la República de Weimar, una vez concluida la primera guerra mundial, y que se reforzaría posteriormente en la Constitución de la República Federal Alemana de 1948.

Este modelo de Estado con fuertes competencias en el ámbito económico y en el social va a desarrollarse sobre todo en la Europa continental en la segunda mitad del siglo XX. Evidentemente es aplicable solo dentro de las fronteras de un Estado, de forma que este pone sus recursos (soberanía, poder legislativo) al servicio de unos intereses generales de la sociedad, que hasta entonces se habían reducido al mero resultado del libre juego de iniciativas particulares.

Aunque este modelo no se implanta en todos los países o continentes con el mismo perfil, hay un progresivo consenso en torno a la necesidad de un sistema de economía mixta. Y el consenso se sustenta en la convicción de que la libertad del mercado no es suficiente para garantizar ni una estabilidad económica ni un

bienestar social mínimos en la sociedad, por lo que se hace necesaria alguna intervención complementaria de los poderes públicos.

1.4. La propuesta de Juan XXIII en su encíclica sobre la paz (*Pacem in terris*)

En la Iglesia se habían seguido con atención y preocupación los acontecimientos que condujeron a la segunda guerra y el desarrollo de esta. Pío XI había hecho una crítica muy dura del modelo económico de su tiempo: denunciaba cómo dicho modelo había conducido desde sociedades libres a una verdadera dictadura económica; y lo hacía precisamente en el contexto de la gran depresión, en 1931, con una encíclica (*Quadragesimo anno*) que conmemoraba los 40 años de la primera gran encíclica social de la Iglesia en la época contemporánea. Y Pío XII, precisamente en sus radiomensajes de los años de la guerra, había invocado la necesidad de un orden moral objetivo que sirviera de base a un orden jurídico internacional que estuviera más allá, no solo de las personas o instituciones privadas, sino también de los Estados y los gobiernos (idéntica preocupación a la que presidió la elaboración de la Declaración Universal de 1948).

Pero estas intervenciones no tuvieron el alcance de la encíclica sobre la paz de Juan XXIII, la *Pacem in terris*, publicada en 1963, solo 15 años después de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. ¿Cómo construir un mundo en que se garantice la paz? La clave de bóveda de todo el edificio de un mundo en paz son los derechos humanos, que Juan XXIII se detiene en enumerar, con fórmulas muy semejantes a las que empleó el documento de la ONU.

A nosotros nos interesa aquí fijarnos, dentro de toda la riqueza de su contenido y de sus propuestas, lo que se dice en dicha encíclica sobre la *comunidad internacional*. Esta comunidad es algo más que la yuxtaposición de muchos Estados soberanos. Las relaciones entre ellos son cada vez más intensas: los

sistemas económicos de los pueblos se van cohesionando gradualmente entre sí, hasta el punto de que de todos ellos resulta una especie de economía universal, de modo que la prosperidad o el progreso de cada país son en parte efecto y en parte causa de la prosperidad y del progreso de los demás pueblos (nn. 130–131).

Juan XXIII hace una reflexión de ética política que se inspira en la que tradicionalmente se ha hecho para relacionar bien común y autoridad dentro de una sociedad. Pero ahora la extrapola a la comunidad mundial. Se dice: si la autoridad política en una sociedad tiene como tarea y razón de ser el bien común de esta, en la

sociedad mundial, en la comunidad de todos los pueblos, también se puede hablar de un *bien común universal*, que postularía una autoridad que velara por él.

Los poderes políticos del Estado no son suficientes para asumir este cometido del bien común universal:

los gobernantes de los diferentes Estados, como gozan de igual derecho, por más que multipliquen las reuniones y los esfuerzos para encontrar medios jurídicos más aptos, no lo logran en grado suficiente, no porque les falten voluntad y entusiasmo, sino porque su autoridad carece del poder necesario (n. 134).

Por eso el bien común de todos los pueblos exige

una autoridad pública cuyo poder, estructura y medios sean suficientemente amplios y cuyo radio de acción tenga un alcance mundial (n. 137).

Esta es la propuesta de *Pacem in terris*: una autoridad mundial, que asuma tareas propias de este nuevo mundo crecientemente interdependiente. No puede ocultarse que esta propuesta fue audaz en aquel momento. Iba más allá de lo que era entonces la Organización de Naciones Unidas, a la que menciona y a la que alaba sobre todo por la Declaración de 1948. Le desea que

pueda ir acomodando cada vez mejor sus estructuras y medios a la amplitud y nobleza de sus objetivos (n. 145).

Pero la propuesta de Juan XXIII es más ambiciosa. Aunque no entra en los detalles de su configuración, indica cuáles deberían ser las características específicas de esta autoridad mundial: debería establecerse por acuerdo general de las naciones y no imponerse por la fuerza; debería proteger los derechos de la persona humana, directamente o creando las condiciones para que los gobernantes de cada país puedan hacerlo mejor; debería, por fin, organizarse teniendo como eje el principio de subsidiariedad en el plano mundial (nn. 138–140).

Esta propuesta debe ser valorada en el marco en que se lanzó: cuando la ONU era todavía una organización reciente y concitaba no pocas esperanzas de los países que sufrieron las dos guerras mundiales, pero también de los que habían accedido recientemente a la independencia gracias a los procesos de descolonización. Ahora bien, ¿no se adivinan ya en estas reflexiones de Juan XXIII cuáles podrían ser con el tiempo los aspectos más vulnerables de la ONU? Podríamos adelantar al menos dos: su escaso poder efectivo y su dudosa neutralidad. Uno y otra quedarán pronto más que en evidencia: basta para ello que nos situemos en el segundo de los escenarios que queríamos considerar en estas páginas.

2. Un segundo escenario: el proceso de globalización

El mundo de los comienzos del siglo XXI difiere bastante del que hemos analizado hasta ahora. Desde el primero se ha ido evolucionando hacia el segundo. Los cambios han sido, en parte progresivos, pero a veces sustanciales. Las instituciones económicas y políticas, nacionales e internacionales, han quedado afectadas.

2.1. Del escenario de mitad del siglo XX al escenario de una nueva globalización

Para situarnos en este nuevo escenario hay que comenzar con una referencia al año 1989, una fecha trascendental, porque la caída del muro de Berlín supone un giro decisivo en el mapa mundial. De un mundo bipolar, dividido en dos grandes bloques liderados por Estados Unidos y la Unión Soviética, se pasa a una situación nueva en la que se piensa que el liderazgo de Estados Unidos será ya indiscutible. En el haber de la ONU, ya en la década de 1990, hay que contabilizar las iniciativas de paz que se emprendieron en territorios conflictivos (Balcanes, África, Centroamérica), que hasta entonces habían sido impensables.

No obstante, pronto se empieza a vislumbrar que la situación resultante es más compleja. El liderazgo norteamericano, solo relativo, priva a la ONU de lo que siempre debió ser su rasgo más inequívoco: la neutralidad. Y es que la salida del equilibrio bipolar anterior, que tanto bloqueó a la ONU, permitió a Estados Unidos seguir ejerciendo un cierto control indirecto por su poder militar incomparable y por su aportación sustanciosa al presupuesto de la organización. Sin embargo este escenario posterior a 1989 se configura, no como unipolar, sino como multipolar. Esto significa que, junto al poder militar y geoestratégico de Estados Unidos otros países o grupos de países tienen un influjo no desdeñable sobre el funcionamiento del mundo y sobre la economía. En ese equilibrio juega un papel decisivo Estados Unidos por supuesto, que además busca ampliar su ámbito de influencia en el continente americano. Pero hay otros países o agrupaciones de países que aspiran asimismo a un puesto de relevancia en ese escenario nuevo: en primer lugar, la Unión Europea, a pesar de sus dificultades para actuar con una sola voz en el concierto internacional; China y la India, que tampoco podemos olvidar, y no solo por su enorme potencial demográfico; el eje del Océano Índico con Japón y las economías emergentes de la zona; pero igualmente Brasil o México en América Latina, así como los intentos de integración en ese continente.

En el ámbito económico todo esto lo relacionará rápidamente el lector con el proceso de globalización. La globalización consiste ante todo en la progresiva liberalización e integración de los mercados, un proceso cuyo horizonte es un mercado único de dimensiones mundiales, donde las fronteras entre Estados terminarían por desaparecer, y donde jugaron un papel decisivo las grandes empresas multinacionales. Naturalmente este proceso, que es en su origen económico, tiene consecuencias culturales y políticas. Entre las primeras cabe señalar los intercambios cada vez más frecuentes a todos los niveles entre personas y grupos, las relaciones entre universos culturales distintos, y –¿por qué no decirlo?– la amenaza de una cultura dominante que se impone (gracias a los potentes medios de comunicación) y que arrasa muchas culturas autóctonas. La extensión de los movimientos migratorios y el “status” que los inmigrantes reivindican en los países que los reciben nos sitúan en realidades humanas y sociales que habrán de ser mucho más interculturales.

Las consecuencias políticas de la globalización tienen que ver con la pérdida creciente de poder de parte de los Estados para ejercer efectivamente la soberanía dentro de su territorio. Es esta consecuencia de que las fronteras son cada vez más permeables, gracias a acuerdos entre los propios gobernantes y a la presión de los organismos internacionales y de otras instituciones. Ahora bien, estos acuerdos no han sido tomados, en la mayoría de los casos, desde un consenso igualitario de todos: fue el G-7 el que ya desde los años 1970 impuso una dinámica liberalizadora, que les beneficiaba a ellos en primer lugar; y para ello encontraron la colaboración de esos organismos internacionales, que ellos mismos controlaban. Por eso no cabe interpretar el proceso en términos solo cuantitativos: como un aumento lineal de las relaciones comerciales internacionales, sino como un salto cualitativo, porque la economía toda se organiza desde presupuestos diferentes.

Para ratificar hasta qué punto los cambios que acarrea la globalización actual son cualitativos no será superfluo recordar que este nuevo escenario nos está casi obligando a renunciar a aquel modelo institucional formalizado de orden mundial para dar paso a otro mucho más desestructurado y difuso, donde la legitimidad democrática es altamente problemática. En la misma ONU la falta de equilibrios internos ha desembocado en una progresiva pérdida de legitimidad. Mientras tanto, el mismo modelo sustentado por el Derecho Internacional vigente a mitad del siglo XX, centrado en el Estado y en el principio de soberanía, muestra sus crecientes limitaciones: en efecto, los Estados apenas son ya capaces de garantizar una convivencia en paz y justicia dentro del territorio donde ejercen su soberanía, porque son muchos los agentes que actúan eludiendo su control. Es un escenario donde la ONU se debilita (su falta de protagonismo y de iniciativa para afrontar la

actual crisis económico-financiera es una muestra fehaciente) y los Estados pierden capacidad de actuación, mientras que aparecen nuevos agentes (empresas multinacionales), que disfrutan de grandes facilidades para esquivar las regulaciones estatales y que actúan con casi absoluta libertad en todo el planeta. En este nuevo escenario globalizado no hay quien represente ya los intereses generales de la humanidad o vele por ellos: los Estados, en realidad, apenas representan sino los intereses propios de sus sociedades, y no tienen ni medios para velar por los intereses más universales de la humanidad toda ni siquiera voluntad de hacerlo. Y las instancias que actúan por encima de ellos o no tienen capacidad de hacerlo o carecen de voluntad para ello.

Tampoco podemos ignorar en este escenario global las amenazas nuevas a que estamos expuestos, y muy en primer lugar el terrorismo internacional, donde el riesgo es tanto mayor cuanto que el enemigo no tiene rostro identificable. Una vez más estamos ante un problema de dimensiones transnacionales al que apenas podemos hacer frente sino desde instancias nacionales, con los peligros añadidos que eso comporta.

2.2. Un primer avance de solución en el nuevo contexto de un mundo globalizado

Es este el momento de recordar la alusión que hicimos más arriba a los orígenes del modelo mixto de capitalismo. Con esto volvemos al ámbito económico, que se ha revelado tan decisivo en nuestro mundo. “*Mutatis mutandis*” ayuda a interpretar la crisis actual y a iniciar la búsqueda de posibles salidas. El capitalismo mixto fue la alternativa para corregir los excesos de un sistema económico en que todo se confiaba a la libertad de los mercados. Ahora bien, hoy se repite de nuevo la historia de aquellos años 1920–1950: que el principio del libre mercado tampoco garantiza el buen funcionamiento de la economía actual.

Pero hay una diferencia sustancial entre aquel escenario y el actual. Entonces el Estado era la instancia adecuada para intervenir: y lo hizo en cuanto se superó la convicción, auspiciada por el liberalismo clásico, de que los poderes públicos debían abstenerse de toda intervención en la vida económica del país. Hoy el problema es el mismo, pero el escenario ya no es una economía particular sino la economía mundial. Y en este nivel no disponemos del instrumento adecuado para hacer a escala planetaria lo que hizo a escala nacional el Estado, es decir, a intervenir para ocuparse del bien común de la humanidad.

No se trata, evidentemente, de extrapolar el modelo de Estado y crear una especie de Estado planetario. No solo estaríamos ante una institución poco deseable y demasiado peligrosa por el inmenso poder que acumularía; sería preciso además anular el principio de soberanía del Estado moderno, que tan crucial es en el orden político moderno. ¿En qué estaríamos pensando entonces? Es difícil de imaginar; y, más aún, de diseñar.

Contentémonos de momento con felicitarnos porque esta necesidad es cada vez más sentida entre los pueblos, entre los expertos, entre los gobernantes. Y la crisis ha sido ocasión para que se inicien ténues esfuerzos en busca de algún tipo de convergencia en esta dirección. Pero los avances han sido tímidos, y apenas se ha logrado más que constatar la necesidad de una *autoridad mundial*.

2.3. La propuesta de Benedicto XVI en su encíclica sobre el desarrollo (*Caritas in veritate*)

Esta autoridad mundial, que ya vimos propuesta por Juan XXIII en 1963, ha sido nuevamente objeto de consideración por Benedicto XVI en su encíclica *Caritas in veritate*, publicada para conmemorar los 40 años de la encíclica de Pablo VI sobre el desarrollo (*Populorum progressio*).

La perspectiva en que se sitúa este nuevo texto pontificio es la de los problemas del desarrollo en un mundo tan marcado por la globalización, fenómeno este que no era tan perceptible cuando escribió Pablo VI. La crisis actual, a la que consta que Benedicto XVI quiso prestar una atención especial en su encíclica social, es presentada como una consecuencia de esos problemas que se vienen arrastrando desde que ya fueran denunciados por su predecesor en 1967. Para él, la dinámica del modelo económico dominante no podía desembocar sino en la crisis económico-financiera de hoy.

Y es esa situación crítica de la economía global la que postula cambios institucionales de relieve: Ante todo, y con urgencia, *la reforma tanto de la Organización de las Naciones Unidas como de la arquitectura económica y financiera internacional*. Esta reforma ha de servir, entre otras cosas, para *dar también una voz eficaz en las decisiones comunes a las naciones más pobres*. Pero se necesita más: *una verdadera Autoridad política mundial*. Esta autoridad está pensada con múltiples funciones:

para gobernar la economía mundial, para sanear las economías afectadas por la crisis, para prevenir su empeoramiento y mayores desequilibrios consiguientes, para lograr

un oportuno desarme integral, la seguridad alimentaria y la paz, para garantizar la salvaguardia del ambiente y regular los flujos migratorios.

Benedicto XVI no desciende a los detalles sobre esta instancia de gobierno mundial, pero sí establece algunas condiciones para su constitución y funcionamiento. Tres condiciones se enumeran: *deberá estar regulada por el derecho, atenerse de manera concreta a los principios de subsidiaridad y de solidaridad, estar ordenada a la realización del bien común, y, como resumen de todo ello, deberá comprometerse en la realización de un auténtico desarrollo humano integral inspirado en los valores de la caridad en la verdad.* Solo si se configura así podrá alcanzar la credibilidad que precisa para actuar con eficacia, para que no esté instrumentalizada por las grandes potencias, ni en su realidad ni siquiera en sus apariencias. La referencia a la Organización de las Naciones Unidas con que termina este pasaje deja entrever la insuficiencia fundamental de esta institución y aquello en que esta nueva instancia de autoridad debería superarla:

El desarrollo integral de los pueblos y la colaboración internacional exigen el establecimiento de un grado superior de ordenamiento internacional de tipo subsidiario para el gobierno de la globalización, que se lleve a cabo finalmente un orden social conforme al orden moral, así como esa relación entre esfera moral y social, entre política y mundo económico y civil, ya previsto en el Estatuto de las Naciones Unidas.

2.4. Las aportaciones del cosmopolitismo y del movimiento Justicia global

Benedicto XVI refuerza esta propuesta que acabamos de recordar en la idea de la familia humana, que tiene para él un profundo sentido teológico, pero que hoy se percibe con mayor intensidad en un mundo globalizado: la interdependencia de todos los pueblos es un hecho constatable que se puede interpretar ética y teológicamente más allá del nivel meramente funcional. No se trata solo de cómo organizarnos para funcionar bien, sino de cómo vivir como miembros de una única familia de iguales, con la misma dignidad en todos, aunque pertenezcamos a pueblos y Estados diferentes. Y en esta línea, que subraya el universalismo, se han movido también distintos autores de nuestro tiempo, que han desarrollado su pensamiento filosófico y ético en el marco de la globalización. A título de ejemplo solamente, vamos a referirnos brevemente al cosmopolitismo de Jürgen Habermas y al movimiento de la Justicia Global como reacción a la ética de John Rawls. Ambos son deudores del pensamiento kantiano, aunque sus enfoques resulten a la postre algo divergentes.

Comenzamos recordando la ética de Rawls y su enfoque universalista. La intención de autor norteamericano es superar una ética basada solo en las relaciones

interpersonales: por eso busca criterios para determinar cómo las instituciones sociales más importantes deben distribuir los derechos y deberes fundamentales entre todos los ciudadanos. Fue este el objetivo de su *Teoría de la justicia*, publicada en 1973. Se proponía con ello establecer criterios para que en una sociedad concreta se garantizase a todos sus miembros la justicia, término que él entendía como equidad, en el sentido de imparcialidad.

Pero el universalismo de Rawls se movía dentro de horizontes muy recortados: se limitaba a sociedades cerradas, a la igualdad dentro de esas sociedades (estaba pensando en las sociedades liberales). De ahí que las críticas no se hiciesen esperar, denunciando ese universalismo tan restringido que ignoraba cómo lograr esa equidad a escala mundial.

Rawls aceptó honestamente estas críticas y revisó sus puntos de vista. De este modo enriqueció su planteamiento introduciendo el concepto de *derecho de gentes* al que da un alcance universal (por tanto, supraestatal). Pero este enfoque suscitó nuevas críticas, venidas ahora de ese movimiento que se denominó *Justicia global*. Se le achaca a este nuevo planteamiento rawlsiano que todavía es incompleto: porque no hace más que regular las relaciones entre Estados, pero con unos principios que son en todo equivalentes a los que se aplicaban para los agentes que actuaban en una sociedad concreta. Pero la sociedad mundial tiene otros actores, como son las empresas transnacionales, las organizaciones internacionales o las asociaciones regionales. Por consiguiente, las relaciones internacionales no pueden concebirse ya desde un mundo habitado solo por Estados, y que ignora esos otros agentes en el escenario internacional. Es más, la actuación de todos estos actores ya no es adecuadamente controlada por los Estados, los cuales además muchas veces se limitan a defender los intereses nacionales (esa es su función), olvidando los intereses generales de la humanidad. *Justicia global* exige, entonces, un enfoque institucional (no solo "interactivo", siguiendo su terminología) para garantizar la justicia en el mundo. No bastan, por tanto, esas reglas de buena conducta entre los Estados (que es a lo más a que había llegado Rawls).

Justicia global está reclamando, evidentemente, tomar en consideración lo que es la globalización. Habermas ha orientado también en parte su producción más reciente desde la preocupación por una ética universal que pueda inspirar la convivencia en esa sociedad globalizada y servir de fundamento a las instituciones que surjan en ella. Está pensando en el Estado-nación y en la democracia, pero es consciente que ambas instituciones no son aplicables tal cual a esa sociedad planetaria. En el fondo se trata de conjugar lo local y lo universal: las referencias próximas que dan sentido de pertenencia a las personas y su condición de ciudadanos del mundo.

La preocupación por alcanzar una ciudadanía universal no le lleva a proponer una república mundial ni tampoco una federación mundial de Estados, que fueron las propuestas que Kant barajó. Habermas opta por el mantenimiento de los Estados y de las ciudadanía nacionales, pero añade que estos Estados deben estar regidos por sociedades civiles conscientes de que las fronteras territoriales resultan cada vez más artificiales y empeñadas en forzar a los gobernantes a llegar a acuerdos con los demás Estados para lograr un entendimiento universal basado en el respeto a las reglas básicas de una moral universalista y de la protección de los derechos humanos.

Este cosmopolitismo habermasiano tiene el enorme valor de sensibilizar sobre el protagonismo de las sociedades y sus ciudadanos, que tantas veces reaccionan retrayéndose ante las dinámicas imparable de la globalización, porque se sienten impotentes para contrarrestarlas. Esta postura está detrás de un cierto discurso victimista, frecuente en nuestros días. En nuestra opinión, la recuperación de la sociedad civil es uno de los grandes retos del momento actual, porque sin ella faltará el necesario sustrato humano a ese orden político mundial del que venimos hablando. Y ninguna institución política es válida por sí misma, si la sociedad se desentiende de ella.

2.5. La aportación de Dani Rodrik: el “trilema”

Pero el debate sobre la globalización presenta enfoques muy variados. A Dani Rodrik, autor de nacionalidad turca, le debemos una aproximación crítica, que pone en guardia ante los que presentan este proceso como algo imparable o ante los que piensan que, si se controla debidamente, solo se seguirán ventajas del mismo. Su análisis se centra en las paradojas que la globalización encierra cuando llega al nivel de lo que él considera la “hiperglobalización”.

Rodrik previene del peligro que corremos si nos dejamos embarcar en un proceso ilimitado de globalización, con una confianza ciega en la bondad de un modelo económico mundial totalmente integrado. Para él la hiperglobalización significa la quiebra del modelo instaurado en Bretton Woods: en él se asignaba a los Estados un papel muy activo, gracias al cual se lograba a la vez la estabilidad, el desarrollo y la democracia. Este equilibrio es el que se abandonaría con la hiperglobalización desde mediados de los años 1970 que terminó poniendo a los Estados en manos de las finanzas internacionales y de las empresas multinacionales.

Por eso, para Rodrik el problema no se resuelve instaurando un sistema de gobierno mundial potente, a tono con el grado de integración económica. Cree que eso conduciría a la creación de un super-Estado mundial para un mercado planetario. Pero –piensa él– las posibilidades de esas pretendidas nuevas formas de gobernanza global son muy limitadas, sobre todo por la diversidad de situaciones entre los países: se limitaría a ámbitos muy restringidos, porque de hecho las comunidades políticas están organizadas a escala nacional sobre todo. Pero la razón más elaborada de su escepticismo ante las bondades de esta globalización tiene que ver con lo que él mismo llamó *el trilema político de la economía mundial*. Trilema porque están en juego tres variables: la globalización, la democracia como participación y la autodeterminación de un país concreto. El problema crucial radica en que no podemos alcanzar los tres objetivos a la vez, que la dificultad es muy grande para gestionar la tensión entre democracia nacional y mercados globales. En principio habría tres opciones: o bien limitar la democracia para reducir los costes de transacción internacional, derivados de las diferencias entre unos países y otros (por legislación laboral o financiera, por ejemplo); o limitar la globalización para reforzar la legitimidad democrática dentro del país; o globalizar la democracia, reduciendo la soberanía nacional.

La opción de Rodrik es clara: tanto la democracia como la autodeterminación nacional deben primar sobre la hiperglobalización. Porque las democracias tienen el derecho a proteger su organización social, y cuando este derecho interfiere con los requisitos de una economía global, es esta última la que ha de ceder. Por eso hay que pensar en formas de globalización más contenidas (una *globalización en sus cabales*, la llama), que hagan compatibles una legislación global y una democracia nacional. Es cierto que la democracia ni siempre es perfecta ni siempre pretende maximizar la participación; pero tampoco se puede negar que los promotores de la hiperglobalización no buscan favorecer precisamente el funcionamiento de la democracia, sino favorecer los intereses económicos.

Esta globalización, *sana globalización*, daría lugar a un nuevo sistema mixto siguiendo el espíritu de Bretton Woods, donde los mercados deberían depender de los sistemas de gobernanza. De este modo no tendríamos que renunciar ni a una cierta autodeterminación por parte de los Estados nacionales, ni a formas de participación como esencia de la democracia.

La globalización debería ser vista entonces, no como un sistema único que requiere un conjunto de instituciones o una superpotencia económica principal, sino como la agregación de un grupo de países dispares cuyas interacciones están reguladas por una fina capa de reglas sencillas, transparentes y de sentido común. Por este

camino podríamos llegar a una economía mundial sana y sostenible que deje, a su vez, espacio para que cada democracia decida su propio futuro.

Resumiendo, lo que nos parece digno de retener de las ideas de Rodrik es enfocarlo todo a crear unas instituciones de gobierno mundial que sean proporcionadas a un mercado cada vez más mundial también. En su opinión, no hay que temer a recortar la globalización. Y eso implica, no dar por superada definitivamente la realidad del Estado, sino replantear sus funciones en un contexto de relaciones distintas.

2.6. Algunas sugerencias para un nuevo orden político mundial

Al llegar aquí se impone ya ofrecer algunas pistas que concreten cómo imaginar este nuevo orden político mundial. Hemos excluido la idea de un Estado planetario que realice a nivel mundial lo que el Estado tradicional realizaba dentro de sus fronteras. Por tanto, no disponemos de un modelo preexistente que ahora hay que copiar, solo que adaptándolo a dimensiones mundiales. En realidad, no poseemos un modelo a reproducir, ni teórico ni práctico. Probablemente será un modelo complejo, que articularía varios elementos complementarios. Serían al menos estos cuatro, que pasamos a describir.

- a) Ante todo, unos organismos internacionales renovados y creíbles. Después de casi setenta años, la Organización de las Naciones Unidas sigue manteniendo su estructura inicial, cuando ya el mapa político del mundo y el equilibrio de fuerzas son muy distintos. La composición de sus órganos es harto discutible. No es lógico que en la Asamblea General todos los países tengan el mismo peso; tampoco sería lógico un sistema democrático más directo, donde votaran las personas o los votos de los gobiernos se ponderasen en virtud de los habitantes del país al que representan: eso dejaría al mundo en manos de realidades sociales y culturales que pueden llegar a ser dominantes (sobre todo, asiáticas). Menos lógica aún es la composición del Consejo de Seguridad y el derecho de veto. Algunos acontecimientos recientes hacen más urgente una reforma a fondo de este organismo, que refuerce su legitimidad democrática, aumente de forma sustancial su neutralidad y lo dote de una estructura más acorde con el escenario político de hoy. Solo en tales condiciones será un instrumento de gran valor para la paz mundial, una paz basada, no en el poder de unos sobre otros, sino en la justicia y la equidad. Pero junto a la ONU hay que contar también con todos los organismos que fueron creados para favorecer la cooperación entre Estados (FMI, Banco Mundial, OMC, etc.). Sin embargo,

no sería suficiente la ONU y todos los organismos vinculados a ella, por muy renovados y actualizados que llegaran a estar, para asumir todas las funciones de esa instancia de gobierno mundial, por las razones expuestas más arriba: la diversidad del mundo hace imposible un único órgano regulador, la soberanía de los Estados no es deseable que desaparezca.

- b) La cooperación entre los gobiernos. El principio de cooperación está ya en las entrañas mismas de los organismos anteriores, pero admite otras muchas posibilidades, que no precisarían la participación de todos. Hay que aludir aquí a los acuerdos bilaterales o multilaterales, que tan eficaces han sido en la resolución de múltiples conflictos de diferente tipo. Pero ahora pensamos en una cooperación de más alcance: aquella que se plantea intereses generales de la humanidad y que tendría capacidad para incidir sobre todos los pueblos (no solo sobre los que participan directamente en los foros donde se concreta esa cooperación). El caso del G-7 o del G-8 y su posterior evolución es significativo. Tal como nacieron, esos "clubs" no tenían otra pretensión sino la defensa de los intereses de las grandes potencias. Pero la incidencia de sus decisiones sobre la economía mundial es difícil de exagerar. Ya hemos aludido a lo llamativo que ha resultado esa especie de ostracismo en que se ha sumido la ONU desde que estalló la reciente crisis financiera, sin implicarse para nada en una situación tan alarmante. Mientras tanto, el protagonismo que en un primer momento pretendió asumir el G-8 pronto se vio sustituido por el del G-20. Este es un giro digno de consideración y que debe ser saludado con esperanza, pero también críticamente. No cabe duda que el G-20 es un órgano que representa mejor a la comunidad de naciones en su diversidad. Pero esta esperanza está cargada de perplejidad: ¿cabría esperar del G-20, si llegase a encontrar vías para salir de los conflictos de intereses que lo bloquean, pudiese contribuir a establecer ciertas normas de funcionamiento en la actividad económica, que los restantes países terminarían por seguir? ¿basta con que los países emergentes que se han incorporado sean precisamente los más ricos o mejor dotados? ¿serán estos también portavoces de los "no emergentes" y representantes de sus intereses? Si todo esto ocurriera se estaría iniciando una vía nueva y prometedora de cooperación, que complementaría la actuación de la ONU. Pero esta vía solo sería aceptable si efectivamente el G-20 pusiera en su horizonte los intereses generales de la humanidad y no ignorase los de los pueblos más marginados.
- c) Las asociaciones de países. El caso de la Unión Europea es el más significativo y el que más ha avanzado hacia una integración supraestatal. Este deseo de ser pionera en un camino inexplorado estaba en la mente de los padres fundadores.

Recordemos, por citar solo un ejemplo, las palabras de Jean Monnet en los primeros años de la construcción de las Comunidades Europeas: *la comunidad en sí misma es solamente un estadio hacia formas de organización del mundo del mañana*. Aunque el proyecto europeo ha evolucionado después dando un gran peso en él a los aspectos económicos –o precisamente por eso–, no debemos perder de vista que la intención original tenía mucho que ver con la construcción de una paz estable en Europa, y que esta paz incluía una cierta cesión de la soberanía de los Estados a favor de una instancia supraestatal. Con el paso del tiempo el modelo europeo ha ido avanzando lentamente sin una meta claramente definida y en medio de no pocas dificultades. Pero sigue siendo pionero, y no solo para Europa, por cuanto se articula sobre estructuras que intentan situarse en el ámbito supraestatal.

- d) Una sociedad civil mundial activa y organizada, cuya base es la ciudadanía mundial. Para que esta ciudadanía mundial no derive en ingenuidad es preciso articularla con otros niveles de expresión. Porque la idea de ciudadanía siempre se ha relacionado con la pertenencia efectiva a una comunidad que se define por una historia, un territorio y unas formas políticas –conciencia que, por desgracia, ha derivado muchas veces en excesos nacionalistas. Sobre esa realidad hay que construir ahora: se trata de ampliar el horizonte en el nuevo escenario de la globalización para hablar ya de ciudadanía global. El sentido de pertenencia a esa comunidad universal se fundamenta en la igual dignidad de todos los miembros de la familia humana, y se expresa en una responsabilidad activa en la construcción de la ciudad universal. Porque el orden político mundial en el mundo globalizado, sobre el que venimos reflexionando, requiere algo más que estructuras organizativas: exige verdaderos ciudadanos, para los que no hay ya límites ni geográficos ni culturales. Ser ciudadano supone ser sujeto de derechos y de deberes, y tener cauces de participación en la gestión de los asuntos públicos. Esta participación no se desarrolla solo a escala individual, sino que suele traducirse en formas de asociación más o menos estables, que agrupan fuerzas y estructuran espontáneamente a las personas. A escala planetaria estas iniciativas parecen en principio más difíciles, pero hoy disponemos para ello de instrumentos que la facilitan: nos referimos a las tecnologías de la información y las comunicaciones que tanto han contribuido y contribuyen a acercar a las personas, establecer contactos entre ellas, organizarse en el espacio virtual, emprender acciones de presión y de incidencia: en una palabra, servir de contrapeso a los grandes poderes que parecen imponerse siempre.

3. Conclusión: *Caminante, no hay camino...*

Es posible que las propuestas que acabamos de enumerar resulten al lector demasiado pragmáticas o posibilistas. No olvidamos lo que decíamos más arriba al denunciar ese cierto modelo desestructurado y difuso al que parece nos encaminamos resignadamente. Ese horizonte no debemos permitir que se eclipse porque ha de ser el que oriente nuestro caminar. Por eso hemos recurrido una vez más a la filosofía de Antonio Machado: *Caminante, no hay camino, se hace camino al andar...*

Ni hay una senda conocida que tengamos que recorrer, ni disponemos de un programa bien diseñado que tengamos que realizar. Pero es importante saber que efectivamente estamos en camino, porque eso significa que no nos resignamos a seguir donde estamos.

No conocemos la meta, pero tenemos cierta idea de hacia dónde vamos. Vamos hacia una integración dirigida, hacia una *sana globalización*, como diría Rodrik. Y eso significa que hay elementos, a primera vista difíciles de compaginar, que es preciso armonizar. Comenzamos hablando de una autoridad mundial, coherente con la globalización de nuestras sociedades y de nuestras economías. Esa autoridad mundial tendría que ir revistiéndose de legitimidad democrática y tendría que irse articulando subsidiariamente con otras instituciones de rango inferior, todas ellas necesarias en una realidad tan compleja como el mundo actual globalizado. Ahora bien, las instituciones no bastan cuando falta la savia que las alimenta: y en este caso la savia es la ciudadanía. Esa ciudadanía debe también armonizar distintos niveles de pertenencia y traducirse en todos ellos en lo que es su verdadera esencia: el *empoderamiento* de las personas. Quizás sea este esfuerzo por creernos capaces el reto más importante que deriva de la lectura de estas páginas.

La versión inglesa del editorial, *Global political order: two scenarios and proposals*, está disponible en www.revistadefomentosocial.es desde la aparición en papel de este número. El acceso al texto en castellano es libre desde ese momento en la misma dirección electrónica.
