

GOVERNABILIDAD Y GOBIERNO MUNDIAL

Por JORGE HORACIO GENTILE*

1. DEMOCRACIA COSMOPOLITA.—2. REFLEXIONES FINALES.

Ha dicho Santiago Kovadloff que «mediante su ataque a Irak, los Estados Unidos han dejado claramente establecido que los intereses hegemónicos de un imperio no pueden verse jamás supeditados a los ideales de convivencia que inspiraron la creación de las Naciones Unidas. (...) Las Naciones Unidas se han convertido, pues, en una entidad espectral. Su descomposición, ya lo sabemos, se inició hace tiempo. Su destino, al parecer, difícilmente será otro que el corrido por su extinta hermana mayor, la Sociedad de las Naciones»¹.

Estas preocupaciones, sumadas a las limitadas posibilidades que tienen los Estados —en la era de la globalización— para conseguir el bien común de sus respectivas sociedades políticas, a las de los demás organismos internacionales para controlar y regular el proceso globalizador, a la posición del gobierno de los Estados Unidos de América de pretender intervenir en cualquier parte del mundo —cuando sus intereses estén afectados—, a las dificultades que hay en muchas partes del planeta para que se respeten los derechos humanos y se mantenga la paz, nos llevan a plantear el problema de la gobernabilidad del mundo y a replantear la vieja idea del establecimiento un gobierno mundial.

Esta doctrina, en forma germinal, ya estaba presente —en el siglo XVI— en el pensamiento de Francisco de Vitoria, quien hablaba «la autoridad de todo el orbe»².

* Profesor (Catedrático) de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) y de la Universidad Católica de Córdoba. Fue diputado de la Nación por el Partido Demócrata Cristiano.

¹ *Revista Criterio*, núm. 2.281, abril de 2003, pp. 136 y 137.

² «Reelecciones y conferencias», en *El pensamiento político hispanoamericano*, Depalma, 1967, pp. 23 y 234, puntos 78 y 1129.

En 1795, Immanuel Kant, escribe en «Sobre la paz perpetua» que: «Los Estados con relaciones recíprocas entre sí no tienen otro medio, según la razón, para salir de la situación sin leyes que conduce a la guerra, que el de consentir leyes públicas coactivas, de la misma manera que los individuos entregan su libertad salvaje (sin leyes), y forman un Estado de pueblos (*civitas gentium*) que (siempre, por supuesto, en aumento) abarcaría finalmente a todos los pueblos de la tierra. Pero si por su idea del Derecho de gentes no quieren esta solución (...), el raudal de los instintos de injusticia y enemistad sólo podrá ser detenido, en vez de por la idea positiva de una *república mundial*, por el sucedáneo negativo de una *federación* permanente y en continua expansión, si bien con la amenaza constante de que aquellos instintos estallen»³.

Jacques Maritain, citando a Mortimer Adler, decía que «la única causa de guerra es la anarquía», es decir, «la condición de aquellos que tratan de vivir juntos, pero sin gobierno», haciendo lo propio que Stringfellow Barr, que exponía los argumentos de Alexander Hamilton en *El Federalista*, cuando expresaba: «que el precio de la paz es la justicia, el precio de la justicia la ley, el precio de la ley el gobierno, y el gobierno debe aplicar la ley a hombres y mujeres, y no meramente a los gobiernos subordinados».

«Para Tomás de Aquino, así como para Aristóteles, la autosuficiencia (no digo total, sino autosuficiencia relativa) es la propiedad esencial de la sociedad perfecta, que es a su vez la meta hacia la cual tiende la evolución de las formas políticas humanas; y el primer bien garantizado por una sociedad perfecta —un bien que se sustancia con una vida y su unidad— es la paz interna y externa».

«En el período de transición, o sea en tanto que no se haya fundado un gobierno mundial, merced al único proceso normal y genuino con que se engendran las sociedades políticas, o sea, mediante el ejercicio de la libertad, la razón y la virtudes humanas», «(...) el objetivo final se halla claramente determinado. Una vez que haya nacido la sociedad perfecta requerida por nuestra época histórica, o sea la sociedad política mundial, estará obligada en justicia a respetar en la mayor medida posible las libertades —esenciales para el bien común mundial de la vida política, moral y cultural, que serán sus partes más valiosas—; pero los Estados particulares tendrán que renunciar a su independencia plena (...) y el Estado mundial disfrutará (...) los poderes requeridos por una sociedad perfecta: poder legislativo, ejecutivo y judicial, con la fuerza coactiva necesaria para imponer la ley. Quisiera añadir que la Constitución en la cual quizás definan algún día los derechos y deberes, así como las estructuras gubernamentales de tal Estado mundial, será únicamente el fruto de los esfuerzos comunes, experiencias y duras pruebas porque habrá pasado la historia presente y futura».

³ *Sobre la paz perpetua*, Editorial Tecnos, 4.ª ed., 1994, pp. 25 y s.

«No sería positivo (...) utilizar la concepción de un gobierno mundial como arma contra las precarias y limitadas entidades internacionales que, momentáneamente, sólo existen como medios políticos a disposición de los hombres para mantener una tregua entre las naciones»⁴.

Juan XXIII, en la *Pacem in terris*, declara: «Y como hoy el bien común de todos los pueblos plantea problemas que afectan a todas las naciones, y como semejantes problemas solamente puede afrontarlos una autoridad pública cuyo poder, estructura y medios sean suficientemente amplios y cuyo radio de acción tenga un alcance mundial, resulta, en consecuencia, que por imposición del mismo orden moral, es preciso constituir una autoridad pública general».

«Esta autoridad general, cuyo poder debe alcanzar vigencia en el mundo entero y poseer medios idóneos para conducir al bien común universal, ha de establecerse con el consentimiento de todas las naciones y no imponerse por la fuerza. La razón de esta necesidad reside en que, debiendo tal autoridad desempeñar eficazmente su función, es menester que sea imparcial para todos, ajena por completo a los partidismos y dirigida al bien común de todos los pueblos. Porque si las grandes potencias impusieran por la fuerza esta autoridad mundial, con razón sería de temer que sirviese al provecho de unas cuantas o estuviese del lado de una nación determinada, y por ello el valor y la eficacia de su actividad quedarían comprometidos. Aunque las naciones presenten grandes diferencia entre sí en su grado de desarrollo económico o en su potencia militar, defienden, sin embargo, con singular energía la igualdad jurídica y la dignidad de su propia manera de vida. Por esto, con razón, los Estados o se resignan a obedecer a los poderes que se les imponen por la fuerza, a cuya constitución no han contribuido, o a los que no se han adherido libremente».

«(...) La autoridad pública mundial ha de tender principalmente a que los derechos de la persona humana se reconozcan, se tengan en el debido honor, se conserven incólumes y se aumenten en realidad». «Además, así como en cada Estado es preciso que las relaciones que median entre la autoridad pública y los ciudadanos, las familias y los grupos intermedios, se regulen y gobiernen por el principio de acción subsidiaria, es justo que las relaciones entre la autoridad pública mundial y las autoridades públicas de cada nación se regulen y rijan por el mismo principio».

Arnold Toynbee afirmaba: «Sostengo que los Estados locales deberían quedar privados de su soberanía y subordinados a la soberanía de un gobierno mundial. Aún en ese caso, los Estados locales continuarán desempeñando un papel municipal útil y en realidad indispensable como unidades de administración local, es decir, el papel que desempeñan en un Estado federal los diferentes Estados que lo constituyen»⁵.

⁴ *El Hombre y el Estado*, Editorial Guillermo Kraft. Ltda., 1952, pp. 222 al 227.

⁵ ARNOLD J. TOYNBEE y DAISAKU IKEDA, *Escoge la vida*, Emecé, 1980, pp. 186 y 187.

Arturo Ponsati decía: «La necesidad de una sociedad política mundial proviene de los efectos del impacto de la democracia y del industrialismo —potencias históricas unificadoras— sobre las antiguas instituciones del Estado soberano parroquial y de la guerra, que dio origen al nacionalismo político y económico y a un cambio cualitativo en la índole de los conflictos bélicos».

«El incremento de la interdependencia económica y política, sin un clima cultural y moral adecuado y sin una institucionalidad capaz de enmarcar el fenómeno, no es cifra de unidad, sino de una mayor pugnacidad, en razón de la exasperación de las necesidades rivales y de los orgullos nacionales».

«Solamente por medio de la libertad y proponiéndose la obtención de la libertad, podrán los pueblos adquirir la conciencia de la necesidad de una sociedad política mundial, cobrar la voluntad necesaria para la convivencia y soportar los sacrificios comunes que la misma conllevará (por ejemplo, la reducción de los niveles de vida de los países económicamente centrales en aras de la justicia social internacional)».

«Una sociedad política mundial no implica sólo un gobierno mundial, sino el nacimiento de un bien común global y de una amistad cívica a escala universal»⁶.

1. DEMOCRACIA COSMOPOLITA

David Heid dice: «Afirmo que la política democrática debe reformularse en los niveles local, nacional, regional y global, dado que cada uno de ellos es apropiado para diferentes conjuntos de cuestiones y problemas públicos. Por tanto, un orden político democrático debe abarcar los diversos y distintos dominios de autoridad, vinculados tanto vertical como horizontalmente, si ha de crear y servir a la práctica democrática. La discusión se concentra en la idea de un *modelo cosmopolita de democracia*, y sus implicancias a corto y largo plazo»⁷.

«El espacio político para un modelo cosmopolita de democracia es un espacio que es menester construir —lo están abriendo varios movimientos, iniciativas institucionales y agencias transnacionales en busca de una mayor coordinación y *accountability* de las fuerzas que determinan el empleo de los recursos del planeta y que establecen las reglas que gobiernan la vida pública internacional—. (...) Quienes buscan promover mayores grados de equidad en todo el mundo, la resolución pacífica de las disputas y la desmilitarización, la protección de los derechos humanos y las liberta-

⁶ *Lecciones de política*, Ediciones El Graduado, 1993, p. 282.

⁷ *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, 1995, p. 19.

des fundamentales, el desarrollo sostenible a través de las generaciones, el reconocimiento mutuo de las culturas y las identidades políticas y religiosas, y la estabilidad de las instituciones públicas, están todos impulsando piezas esenciales de una comunidad democrática cosmopolita».

Los objetivos, a corto plazo, del modelo cosmopolita de democracia, para Held, son:

1. Reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, para dar mayor participación a los países en desarrollo.
2. Creación de una segunda cámara en la ONU.
3. Mayor regionalización política e implementación del referéndum transnacional.
4. Comparecencia obligatoria ante el Tribunal Internacional. Creación de un Tribunal Internacional de Derecho Humanos.
5. Fundación de organismos de coordinación económica a nivel regional y global.
6. Creación de una fuerza militar internacional, responsable y efectiva.

A largo plazo propone:

1. Una nueva Carta de derechos y obligaciones, que consolide el Derecho cosmopolita democrático, que regule tanto al poder político, como al social y al económico.
2. Un Parlamento global y un Tribunal de cuestiones fronterizas.
3. Un sistema legal global (penal y civil) y la creación de un Tribunal Penal Internacional.
4. Transferencia de la capacidad coercitiva del Estado-nación a las instituciones regionales y globales, con el objeto de desmilitarizar y erradicar la guerra⁸.

Richard Falk, en *La globalización depredadora*, sostiene que «es importante reconsiderar algunos avances normativos trascendentales que han tenido lugar en este siglo en el campo de la ley y de la moral, que podrían, de aplicarse más en serio, contribuir enormemente a una globalidad más justa de los pueblos del planeta. Tomadas en su conjunto, estas nueve iniciativas normativas ofrecen «un plan de acción» para la sociedad civil global para lograr el objetivo de una globalidad comprometida a escala global»⁹.

Dichas iniciativas son las siguientes:

1. Renuncia a la fuerza en las relaciones internacionales: consecuentes con el Pacto de París de 1928 y la Carta de la ONU.

⁸ *Ob. cit.*, p. 330.

⁹ Siglo Veintiuno de España Editores, 2002, p. 248.

2. Reconocimiento universal de los derechos humanos a partir de la Declaración Universal de la ONU de 1948.
3. Dar el carácter de patrimonio común de la humanidad a los recursos del lecho marino, que podría extenderse a las regiones polares y a la potencial riqueza del espacio. También al conocimiento y la información asociados con internet.
4. La idea de desarrollo sustentable, especialmente referido al medio ambiente y transferencia de recursos del Norte al Sur.
5. Los bienes comunes globales como los referidos a los océanos, las regiones polares, el agujero de la capa de ozono, el clima y la biodiversidad.
6. Las generaciones futuras.
7. Rendir cuentas: el Estado de Derecho y la responsabilidad personal.
8. Reparación de agravios históricos, como el de la esclavitud, los pueblos indígenas, los genocidios, etcétera.
9. La democracia global.

2. REFLEXIONES FINALES

La anhelada descentralización debe apuntar hacia abajo y al interior de las competencias de los Estados nacionales, y hacia arriba de las mismas, ya que no habrá orden global sin ley y autoridad; por eso es válido, frente a este nuevo orden (o desorden) internacional, replantearse algunas cuestiones que hacen a la gobernabilidad del mundo, como son:

1. El concepto de soberanía y las competencias de los Estados nacionales, de los organismos regionales, supranacionales e internacionales y de los demás sujetos de la sociedad civil globalizada.
2. El alcance del liderazgo de los Estados Unidos y de las potencias de mayor peso en el mundo.
3. El papel que les cabe a los organismos internacionales y a los demás Estados nacionales frente a la «guerra contra el terrorismo», las «guerras preventivas», la ocupación de países —como es hoy el caso de Irak— y los conflictos que se suceden dentro de los Estados —como lo es el que sostienen palestinos e israelitas—, pero que perturban a la comunidad internacional y atentan seriamente contra los derechos humanos.
4. La globalización de la economía y las finanzas, que hace indispensable normas y órganos de regulación a nivel global que faciliten el crecimiento y la mejor distribución de los recursos y bienes entre las naciones y, dentro de estas, entre todos los sectores sociales.

5. El diferente grado de desarrollo económico que se observa entre las naciones y el crecimiento de la pobreza y la indigencia en grandes espacios del mundo que hacen necesario fijar políticas tendentes a una mayor justicia social internacional.
6. Garantizar mejor los derechos humanos y proteger el ambiente, para lo que hay que crear y fortalecer la autoridad de los tribunales y organismos internacionales que lo hagan posible.

Quizás ha llegado el momento, también, de institucionalizar algunos liderazgos que en el mundo contribuyen a la paz y a hacer realidad la sugerencia de Maritain de crear «un nuevo organismo superior, privado de todo poder, pero dotado de una indiscutible autoridad moral (...), una especie de consejo mundial cuyas funciones serían exclusivamente éticas y de sabiduría política, que estuviera integrado por las autoridades más altas y experimentadas en ciencias morales y jurídicas». Que los integrantes de este consejo, propuestos por las autoridades de los Estados, pero elegidos por los pueblos, y que una vez designados perdieran sus ciudadanía nacionales para recibir la ciudadanía mundial, «serían unos hombres libres para decir a los gobiernos y las naciones lo que en conciencia considerasen justo»¹⁰ y así crear las condiciones para que alguna vez se establezca un gobierno mundial.

Esto último, somos conscientes, es hoy utópico, pero la experiencia de la integración europea, del último medio siglo, que está por culminar con el dictado de su Constitución, nos alienta a pensar que alguna vez el gobierno mundial pueda ser una realidad.

¹⁰ *Ob. cit.*, p. 241.