

LA JUSTICIA COMO EQUIDAD Y EL DERECHO DE LOS PUEBLOS. Dos posibles lecturas de un ensayo de John Rawls *

Por CARLOS D. ESPOSITO
y FRANCISCO JAVIER PEÑAS

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. CONTEXTUALIZACIÓN DEL ENSAYO DE RAWLS.—III. LAS TESIS DE RAWLS EN «EL DERECHO DE LOS PUEBLOS»: A) *Extensión en la teoría ideal*. B) *Extensión en la teoría no ideal*.—IV. DOS LECTURAS DEL ENSAYO SOBRE «EL DERECHO DE LOS PUEBLOS»: A) *Una lectura minimalista*. B) *Una lectura maximalista*.—V. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace más de dos décadas se estudian y discuten intensamente las ideas de John Rawls sobre la justicia y la filosofía política. El inicio de este movimiento intelectual comienza en 1971 cuando se publicó la *Teoría de la justicia* (1), una obra de la que se puede afirmar, sin miedo a exagerar, que inmediatamente se convirtió en

* Esta nota surgió de una discusión mantenida en el Seminario del Centro de Teoría Política de la Universidad Autónoma de Madrid, que dirigen Rafael del Aguila y Fernando Vallespín. Los autores agradecen a todos los participantes por sus comentarios y aportaciones. Carlos Espósito desea agradecer a Fernando Tesón sus agudas observaciones.

(1) JOHN RAWLS: *A Theory of Justice*, Oxford, 1971 (hay traducción castellana de María Dolores González: *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México-Madrid-Buenos Aires, 1979). Como es bien sabido, la *Teoría de la justicia* es un libro de larga gestación, desarrollado poco a poco a través de artículos originalmente publicados en revistas especializadas, que sólo en 1971 tomó forma de unidad. En cuanto a los trabajos sobre la *Teoría de la justicia*, prácticamente todas las ideas de RAWLS han sido objeto de estudios exhaustivos, lo que hace imposible resumir la literatura crítica de su obra. Como ejemplo, podemos citar el importante libro editado por NORMAN DANIELS: *Reading Rawls*, Stanford University Press, 1975 (hay una edición de 1989 que contiene un nuevo prefacio del editor). En español, puede consultarse, entre otros, F. VALLESPÍN OÑA, *Nuevas teorías del contrato social: John Rawls, Robert Nozick y James Buchanan*, Madrid, Alianza, 1985, con una extensa bibliografía sobre el tema actualizada hasta la fecha de su publicación.

un clásico. A partir de ese momento volvieron al vocabulario de la filosofía política conceptos ligados a las teorías del contrato social, cuyos significados habían sido reconstruidos y reinterpretados por Rawls. Estos viejos conceptos renovados se unieron a otros nuevos, inventados por el propio autor para conformar una teoría impresionante desde el punto de vista intelectual.

En consecuencia, Rawls transformó la idea del contrato social, generalizándola y llevándola a un mayor grado de abstracción, valiéndose de la ayuda de nuevos mecanismos de representación como el de la posición original, el velo de ignorancia, una concepción normativa de las personas como seres libres e iguales, unos principios de justicia, con un marcado matiz igualitario, surgidos de esa construcción... Pero la teoría de la justicia fue elaborada sobre la base de una sociedad cerrada; la validez de los principios que surgen de la posición original no se extiende automáticamente al mundo, a las relaciones entre pueblos o Estados. Rawls trató con excesiva timidez, denunciada por la mayoría de sus críticos (2), el problema de la extensión de la justicia como equidad a las relaciones internacionales. El tratamiento del tema se reduce a unas pocas páginas de su teoría, donde al hilo de considerar problemas de justificación de la objeción de conciencia postula ciertos principios generales —la igualdad, la libre determinación de los pueblos, la legítima defensa y la obligación de respetar los acuerdos aplicables a las relaciones internacionales—, que por otra parte no van más allá de lo que el Derecho internacional público había reconocido hasta el momento entre sus normas (3). Tampoco se ocupó este autor de extender su teoría al ámbito internacional en sus famosos artículos de la década de los ochenta, representativos de lo que se iba a denominar «el segundo Rawls» (4). Es por esa razón que el ensayo «The Law of Peoples» (5), que ahora comentamos, despierta tanto interés. En este ensayo Rawls se propone explicar cómo puede desarrollarse un Derecho de gentes a partir de ideas liberales de justicia similares pero más generales que

(2) Ver, entre otros, CHARLES BEITZ: *Political Theory and International Relations*, Princeton, N.J., 1979; BRIAN BARRY: *Theories of Justice*, Berkeley, 1989.

(3) *Teoría de la justicia*, *op cit.*, párrafo 58, págs. 419 y sigs. En la nota 27 de la página 420 Rawls cita el libro de JAMES L. BRIERLY: *The Law of Nations* (sexta edición, Oxford, 1963), que hoy está indudablemente anticuado, a pesar de ser un clásico de la materia.

(4) No vamos a citar esa bibliografía *in extenso*, porque Rawls ha unificado los textos esenciales de este vuelco teórico en su último libro *Political Liberalism*, Columbia University Press, 1993, donde nos remitimos.

(5) El artículo apareció originalmente en un libro editado por STEPHEN SHUTE y SUSAN HURLEY: *On Human Rights: The Oxford Amnesty Lectures 1993*. Nosotros citamos las páginas del artículo entre paréntesis en el texto por la reproducción publicada en *Critical Inquiry*, vol. 20, núm. 1, 1993, págs. 36-68. Este trabajo debe inscribirse, en nuestra opinión, dentro de una revitalización del enfoque normativo, kantiano y liberal, en la disciplina de las relaciones internacionales, así como en la teoría del Derecho internacional. Sobre este último tema, ver FERNANDO R. TESÓN: «The Kantian Theory of International Law», *Columbia Law Review*, vol. 92, núm. 1, 1992, págs. 53-102.

la idea de la justicia como equidad presentada en su libro *Teoría de la justicia* (pág. 36).

En el presente comentario, tras una breve ubicación contextual del artículo, pretendemos exponer sintéticamente las ideas de Rawls sobre la construcción de una teoría de la justicia para las relaciones internacionales e intentar dos posibles lecturas críticas del texto.

II. CONTEXTUALIZACIÓN DEL ENSAYO DE RAWLS

Estamos ante un artículo del segundo Rawls. Es decir, de un autor que ha modificado su visión de algunos conceptos fundamentales definidos en la *Teoría*. El concepto de sociedad bien ordenada es uno de los que más ha cambiado: en la *Teoría* esa idea era totalmente abstracta, prácticamente irreal; hoy la nueva concepción de la sociedad bien ordenada se ajusta más a una realidad concreta, es decir, una democracia constitucional. Rawls lo dice claramente cuando afirma que la justicia como imparcialidad parte desde cierta tradición política (democracia constitucional) y adopta la idea fundamental de la sociedad como un sistema justo de cooperación en el tiempo, de una generación a la siguiente. A su vez, dos ideas acompañan a esta última: la idea de los ciudadanos como personas libres e iguales y la idea de una sociedad bien ordenada como una sociedad efectivamente regulada por una concepción de la justicia. Estas ideas pueden ser construidas de manera tal que formen una concepción política de la justicia que pueda obtener el apoyo de un consenso superpuesto (*overlapping consensus*). Este consenso consiste en la participación de todas las doctrinas filosóficas, religiosas y morales, razonables y opuestas, con posibilidades de pervivir sobre generaciones y de ganar un cuerpo de adherencia importante y medible en un régimen constitucional más o menos justo, régimen en donde el criterio de la justicia es precisamente esa concepción de la justicia defendida por Rawls. Como podemos comprobar, la idea del consenso superpuesto, que ya aparecía en la *Teoría*, ha experimentado una gran transformación: no sólo se trata de un concepto más amplio, sino que tiene un distinto significado.

Resumiendo las ideas claves de *Political Liberalism*, se debe mencionar que la teoría se aplica a la estructura básica de una sociedad cerrada, que en todo caso se extenderá a otros supuestos, como el del Derecho de gentes, a partir de esa base. El modo de presentación del liberalismo político es definido por Rawls como un *free-standing view*, esto es, una teoría política que no presupone una doctrina metafísica o epistemológica específica. En *Political Liberalism* Rawls sigue manteniendo una concepción normativa de la persona (como seres libres e iguales, que pueden hacer demandas y son capaces de una concepción de lo bueno). Enfatiza la utilidad de la posición original como un mecanismo de representación. Y, por último, vuelve sobre el concepto de la sociedad bien ordenada, que se define por: 1) la acepta-

ción por todos de los principios de justicia; 2) el conocimiento público de su estructura básica, y 3) la posesión de un sentido de la justicia por parte de sus ciudadanos, que los lleva a obedecer a las instituciones básicas de su sociedad, que consideran justas.

Ese complejo teórico es el que utiliza Rawls para encarar lo que él denomina el problema del liberalismo político (6): ¿cómo es posible que pueda existir a través del tiempo una sociedad estable y justa de ciudadanos libres e iguales profundamente divididos por doctrinas religiosas, filosóficas y morales razonables pero incompatibles? Esta es, sin duda, una pregunta apasionante, pero nosotros no nos proponemos hacer un estudio de este problema en concreto, sino de la extensión de la teoría de la justicia a las relaciones internacionales.

III. LAS TESIS DE RAWLS EN «EL DERECHO DE LOS PUEBLOS»

Uno de los objetivos del artículo que nos ocupa, dice Rawls, es esquematizar cómo puede ser desarrollado el derecho de los pueblos a partir de las ideas liberales de justicia, similares aunque más *generales* que la idea de justicia como equidad expuesta en la *Teoría de la justicia*. Por derecho de los pueblos entiende Rawls una concepción política del derecho y la justicia que se aplica a los principios y normas del Derecho y la práctica internacionales.

Antes de comenzar el análisis de estas ideas es preciso advertir que la idea de liberalismo político en Rawls no es omnicompreensiva, no sirve para todas las situaciones. La teoría de la justicia como equidad sólo puede ser universal en la medida en que sea más general que la concebida para las sociedades cerradas. ¿Qué quiere decir similar, pero más general? Adelantamos nuestra conclusión: una teoría menos igualitaria, un ámbito donde no funciona el principio de diferencia (7) en lo que respecta a la distribución de la riqueza de las naciones (8).

(6) *Political Liberalism*, Columbia University Press, 1993, pág. XXV.

(7) Recordemos que para Rawls los participantes en la posición originaria terminarían eligiendo los siguientes principios: «Primer principio: Cada persona ha de tener un derecho igual al más amplio sistema total de libertades básicas, compatible con un sistema similar de libertad para todos. Segundo principio: Las desigualdades económicas y sociales han de ser estructuradas de manera que sean para: a) mayor beneficio de los menos aventajados de acuerdo con un principio de ahorro justo, y b) unido a que los cargos y las funciones sean asquibles a todos bajo condiciones de justa igualdad de oportunidades» (citado por la traducción castellana, *supra* nota 1, págs. 340-341). Este último principio se conoce como principio de diferencia.

(8) Como ejemplo de autores que se inclinan a fomentar un principio de justicia distributiva internacional, ver CHARLES BEITZ: *Political Theory and International Relations*, Princeton University Press, 1979; BRIAN BARRY: «Do Countries Have Moral Obligations? The Case of World Hunger», en S. McMURRIN (ed.): *The Tanner Lectures on Human Values*, 1981. Ver también HENRY SHUE: *Basic Rights: Substance, Affluence, and U.S. Foreign Policy*, Princeton, New Jersey, 1980.

Rawls presupone, además, algunas premisas para la redacción de su ensayo. La primera de ellas, ciertamente muy controvertida, es tomar al Estado como núcleo de representatividad frente a otras posibles opciones, como, por ejemplo, la de extender la teoría de la justicia tomando como células representativas a los ciudadanos de los Estados o simplemente a los individuos. Las otras dos premisas, menos discutibles, son el hecho de suponer un cambio en la concepción del Derecho internacional —con la incorporación de conceptos normativos revolucionarios, como los derechos humanos o la protección del medio ambiente— y la advertencia de que el «derecho de los pueblos» no es sinónimo de Derecho internacional positivo. Respecto de esta última, nada que objetar, porque no sólo es plausible desde un punto de vista general, sino que también resulta sostenible como definición de conceptos de trabajo. En relación con la transformación del Derecho internacional tampoco es difícil estar de acuerdo con Rawls. Aunque quizá sea conveniente decir que ese cambio ya estaba en marcha cuando nuestro autor escribió su *Teoría de la justicia*, si bien también es verdad que sobre el tema no existía un consenso tan amplio como el que hoy se encuentra vigente.

A) *Extensión en la teoría ideal*

En la teoría ideal todos los principios y conceptos relevantes son estrictamente observados por todas las partes de los acuerdos celebrados y están disponibles las condiciones necesarias para el funcionamiento de las instituciones liberales o jerárquicas.

Bajo este supuesto, la extensión se hace sobre la base de sociedades bien ordenadas, sean liberales o no. Las sociedades bien ordenadas se caracterizan por no ser expansionistas, por tener un ordenamiento jurídico legítimo y respetar los derechos humanos. Todas las sociedades bien ordenadas, liberales o jerárquicas, aceptan un mismo Derecho de gentes. Es relevante destacar que los derechos humanos forman parte de una concepción razonable de ese Derecho de gentes. Para Rawls, los derechos humanos son un tipo especial de derechos, que no dependen de una doctrina moral comprensiva o concepción filosófica de la persona humana en particular. Son un estándar mínimo de protección que equivaldría a concebir los derechos humanos como «límites morales al pluralismo entre los pueblos» (9).

(9) Cf. en sentido similar RONALD DWORKIN: *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1977, págs. 91-92 (hay traducción castellana de Marta Guastavino, con prólogo de A. Casalmiglia: *Los derechos en serio*, Barcelona, 1984), que habla de derechos como límites («carta de triunfo») frente a medidas fundadas en la persecución de objetivos sociales colectivos. Ver también CARLOS S. NINO: *Ética y derechos humanos*, segunda edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1989, pág. 35.

Extensión a las sociedades bien ordenadas liberales

Aquí la posición original, con el velo de ignorancia, es un mecanismo de representación válido. Para que el mecanismo funcione se deben cumplir tres condiciones: 1) la posición original representa a las partes (ciudadanos) imparcialmente o razonablemente; 2) como seres racionales; 3) que deciden sobre principios disponibles por razones apropiadas (pág. 45). Tras el velo de ignorancia los representantes no saben, por ejemplo, el tamaño de su territorio o la fuerza relativa de los Estados que representan.

En esta asamblea los representantes de los Estados elegirían los siguientes principios: los pueblos son libres, independientes e iguales, tienen derecho a la legítima defensa y a la no intervención, deben respetar sus pactos (*pacta sunt servandae*), así como el Derecho humanitario (*ius in bello*) y los derechos humanos (pág. 46). Rawls advierte que la lista es incompleta y que los principios pueden ser calificados (pág. 47).

Otros principios de este tipo de sociedades se refieren a la cooperación, a las reglas de asistencia mutua y a la satisfacción de las necesidades básicas, entendiendo por necesidades básicas aquellas que deben cubrirse para que los ciudadanos estén en disposición de ejercer sus derechos, libertades y oportunidades en la sociedad (pág. 47).

Se debe subrayar que se parte de la premisa de que en estas sociedades los representantes son gobernantes y agentes efectivos de sus pueblos, en el sentido en que tienen responsabilidad por el territorio del Estado y sus habitantes, como también de la conservación de la integridad medioambiental.

La condición del éxito de la teoría depende, como antes, de la estabilidad, entendiendo esta última como el incremento en el tiempo de la aceptación de los principios. Esta estabilidad se predica, sobre todo, respecto de la justicia, es decir, que las instituciones y prácticas que se dan entre los pueblos satisfacen siempre, más o menos, los principios relevantes de la justicia, a pesar de que las condiciones sociales se presumen en constante cambio. Además, la estabilidad existe también en relación con la distribución de la fortuna entre los pueblos, es decir, la consecución de la libertad política y social, el desarrollo de su cultura y el bienestar económico de sus ciudadanos (pág. 49).

Por supuesto, todos los principios deben poder ser aceptados «en debida reflexión» (*on due reflection*).

Extensión a las sociedades jerárquicas

Las sociedades jerárquicas que concibe Rawls precisan tres requisitos para ser tales: 1) ser pacíficas y obtener sus objetivos legítimos a través de la diplomacia, el comercio y otros medios pacíficos; 2) tener una concepción común de la justicia creída por sus miembros y defendida públicamente por sus jueces y demás funcionarios de la administración de justicia, y 3) respetar los derechos humanos. Ante estos requisitos debemos mostrar nuestra perplejidad. En efecto, es realmente difícil imagi-

nar ejemplos de esta categoría de sociedades (10). Además, el segundo requisito es especialmente problemático, porque, si se es fiel a las ideas de Philip Soper, en quien parece fundarse Rawls para elaborar este requisito, requiere una obediencia a las normas independientemente de la bondad de las mismas (11). Y, por último, creemos que el tercer requisito, que puede ser contradictorio con el segundo, haría inútil nuestra discusión sobre la distinción entre las sociedades jerárquicas y liberales, siempre y cuando coincidamos en la definición de los derechos humanos.

El problema de la definición de los derechos humanos es un tema de la mayor importancia para esta teoría y para cualquier teoría contemporánea sobre el derecho de los pueblos. Rawls hace mucho hincapié en el respeto de los derechos humanos como uno de los requisitos básicos para no ser considerado un ente externo al sistema, pero no deja bien claro cuál es el contenido de su definición de derechos humanos. Ya vimos que para él, y en esto coincidimos plenamente, los derechos humanos son límites morales al pluralismo (12) entre los pueblos. Además, cumplen otras dos funciones: su respeto es condición necesaria de la legitimidad de un régimen y la decencia de su ordenamiento jurídico; su respeto constituye una razón suficiente para excluir intervenciones de otros pueblos, económicas o militares. Sin embargo, Rawls es muy poco exigente para especificar los derechos humanos que han de respetarse en concreto y cuya violación sistemática implicaría un problema grave para la sociedad de los pueblos en general. En efecto, Rawls se refiere a los derechos humanos como derechos políticamente neutrales, que son la expresión de un estándar mínimo, con unos requerimientos muy débiles (pág. 57). Esta descripción se lleva a cabo con el objeto de incluir a las sociedades jerárquicas entre los que respetan los derechos humanos y, por tanto, el derecho de los pueblos. Pero es precisamente esta concepción restringida de los derechos humanos la que puede ser susceptible de críticas desde puntos de vista como los que defienden autores como Fernando Tesón (13). En efecto, para Tesón no se debería distinguir entre sociedades jerárquicas y tiranas, porque las sociedades liberales deberían tratar a esas sociedades de la misma manera, es decir, estableciendo un *modus vivendi* a la manera del que rige en la teoría no ideal de Rawls, que veremos a continuación (14).

(10) RAFAEL DEL AGUILA nos ha sugerido que un buen ejemplo sería el Vaticano.

(11) La cita de PHILIP SOPER que Rawls hace en el texto lo convierte en un argumento aún más controvertido. En efecto, las ideas (*Una teoría del Derecho*, trad. castellana de Ricardo Caracciolo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993) de Soper respecto de la obligación de obedecer el Derecho y «el compromiso con el compromiso entendido como un valor en sí mismo» (pág. 228) han sido criticadas con agudeza por JOSEPH RAZ en «The Morality of Obedience», *Michigan Law Review*, vol. 83, 1985, págs. 732-749.

(12) Sin entrar en una discusión específica sobre el tema, conviene observar que la utilización del término «pluralismo» (pág. 59, por ejemplo) en el artículo de Rawls puede traer ciertos problemas de definición.

(13) FERNANDO R. TESÓN: «The Rawlsian Theory of International Law», 1994, inédito. Los autores agradecen al profesor Tesón la posibilidad de acceder a una copia de su trabajo.

(14) Tesón dice que las propuestas de Rawls son «still too deferential to serious forms of oppres-

B) *Extensión en la teoría no ideal*

Incumplimiento

En este apartado debemos ubicar a las sociedades que rechazan reconocer el derecho de los pueblos. Con ellas sólo cabe una alternativa: establecer un *modus vivendi*, un pacto implícito de no agresión, que podrá ser revisado de acuerdo con los límites de tolerancia marcados por los *derechos democráticos de los antidemocráticos* (15).

Condiciones desfavorables

Por último, en lo que Rawls ha llamado la teoría no ideal, encontramos a aquellos pueblos cuyas circunstancias históricas, económicas y sociales hacen que el logro de una sociedad bien ordenada, liberal o jerárquica sea difícil si no imposible.

IV. DOS LECTURAS DEL ENSAYO SOBRE «EL DERECHO DE LOS PUEBLOS»

Creemos que caben dos lecturas del texto de John Rawls, que aquí denominaremos minimalista y maximalista. La primera leería a la baja, es decir, en sentido blando, los acuerdos y principios que fundamentarían una sociedad *bien ordenada* de naciones o de sociedades bien ordenadas; de la misma manera leería a la baja las condiciones que Rawls expone para considerar a una sociedad jerárquica como bien ordenada y, por tanto, miembro de pleno derecho (*in good standing*) de la sociedad de sociedades; en tercer lugar, haría una lectura muy básica de lo que se consideran los derechos humanos que las sociedades bien ordenadas deben respetar; por último, no llevaría hasta sus últimas consecuencias las obligadas reacciones que apunta Rawls de las sociedades bien ordenadas y de la sociedad por ellas constituida hacia las sociedades que no están a la altura de esos criterios, es decir, hacia las *sociedades religiosas expansionistas*. La lectura maximalista es a la alta, haciendo más rígidos y estrictos los criterios antes mencionados, sobre las condiciones y principios de una sociedad de sociedades, sobre los rasgos necesarios de las sociedades bien ordenadas, con una lectura amplia de lo que se consideran los derechos humanos y con criterios de dureza a la hora de tratar a las *sociedades expansionistas*.

sion in the name of liberal tolerance, and for that reason seems hard to reconcile both with a view of international law rooted in human dignity and with the present content of international law». Los inconvenientes de esta propuesta no se encuentran tanto en el campo de los principios, sino en el de los hechos, debido a las constantes inconsecuencias prácticas en las que incurren los Estados. Veremos algunos ejemplos cuando analicemos una de nuestras lecturas críticas del texto de Rawls, la lectura maximalista.

(15) La expresión es de S. J. BENN y R. S. PETERS: *Social Principles and the Democratic State*, Londres, 1959 (hay traducción castellana de Roberto Vernengo).

La lectura minimalista, por tanto, ampliaría los límites de la tolerancia y el pluralismo internacionales; la maximalista, por el contrario, los estrecharía y propondría tratamientos más contundentes a los que se sitúan más allá del límite de la tolerancia así definida.

No somos nosotros los primeros que descubren dos posibles lecturas en la obra de Rawls. Thomas Pogge dedica la tercera parte de su libro (16) a la globalización de la concepción rawlsiana de la justicia en la línea del artículo de Rawls que aquí comentamos. Ya en la introducción nos habla de dos posibles lecturas del *segundo principio*, una amplia y otra restringida. Relaciona esta ambigüedad en la teoría rawlsiana con lo abstracto de su formulación (pág. 7). Obviamente, Pogge no tuvo ocasión de leer el artículo que aquí se trata y sí parece, por el contrario, que Rawls se decidió a extender su construcción al ámbito de las relaciones internacionales, espoleado por las críticas de unos y los intentos de otros, como, por ejemplo, C. R. Beitz (17) o el mismo Pogge, sobre las posibilidades de globalización de su teoría de la justicia. Pogge, en la tercera parte de su estudio (págs. 244 y sigs.), nos habla explícitamente de dos posibles lecturas de Rawls, que identifica como R1 y R2. Según R1 las partes en la posición originaria son individuos cuyo velo de ignorancia les hace desconocer a qué comunidad (Estado) pertenecen y su posición dentro de ella. Según R2, las partes son *representantes de los Estados*. En la primera, los individuos se cuidarían de la extensión del *segundo principio* dentro y fuera de las fronteras de su comunidad, de la cual todo desconocen. R2, por el contrario, sacraliza el Estado y sus fronteras. Nuestras dos lecturas del artículo de *Critical Inquire* parten de la desaparición de la ambigüedad señalada por Pogge: las partes en la posición originaria son *representantes de los Estados*.

Pensamos que ambas lecturas son posibles: el texto tiene suficientes ambigüedades como para hacer tan legítima la una como la otra. No sabríamos dónde buscar las raíces de tales ambigüedades: cabría pensar que son fruto de la brevedad del trabajo comparado con lo amplio y difícil de la tarea; cabría asimismo suponer que nos enfrentamos a una indeterminación voluntaria y calculada, y por qué no, inevitable dado lo abstracto de la tarea *constructiva*. Debemos señalar, por último, la gran amplitud espacio temporal del modelo propuesto. La construcción aparece casi intemporal, a tenor de los escasos ejemplos mencionados en el texto: el intento de los Habsburgo y de España de establecer un imperio universal antes de que sus pretensiones fueran derrotadas en la Guerra de los Treinta Años y en la Paz de Westfalia, los impulsos hegemónicos de la Francia de Luis XIV, la Alemania

(16) THOMAS W. POGGE: *Realizing Rawls*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1989. Cuando nuestro trabajo ya se encontraba en imprenta, ha llegado a nuestras manos un artículo de Pogge sobre este mismo tema, cuyas ideas no nos es posible incorporar ni discutir aquí. Nos referimos a THOMAS W. POGGE: «An Egalitarian Law of Peoples», *Philosophy and Public Affairs*, vol. 23, núm. 3, 1994, págs. 195-224.

(17) *Political Theory and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

nazi (págs. 60-61) o la situación tras el fin de la guerra fría (pág. 55, nota 34). Hace falta un altísimo nivel de abstracción para que el modelo contenga los diferentes estadios de la evolución de los criterios de los Estados y de la sociedad de Estados desde el siglo XVI hasta nuestros días en casi todos los temas pero muy especialmente en lo que respecta a los derechos humanos. Baste con recordar que la extensión total del sufragio universal en las sociedades democráticas se produce después de la Segunda Guerra Mundial, lo mismo que la irrupción de los derechos humanos en el Derecho internacional.

A) *Una lectura minimalista*

Esta lectura a la baja entendería las condiciones o principios de una sociedad de sociedades bien ordenadas en sentido laxo: los países pueden ir a la guerra sólo en defensa propia, sin más especificaciones y sin establecer las condiciones de lo que por tal se considera; tienen derecho a la soberanía y a la no injerencia; deben respetar el principio de *pacta sunt servanda*; deben aplicar el derecho humanitario bélico, y deben respetar los derechos humanos (pág. 46).

La misma lectura se haría de los rasgos de una sociedad *jerárquica bien ordenada*, lo que reduciría el número de las sociedades mal ordenadas: aquellas declaradamente expansionistas y tan cruelmente tiránicas que casi podríamos calificarlas de genocidas. Las medidas que se adoptaran contra los Estados *forajidos* se reducirían a sanciones y al ostracismo internacional.

Si esta lectura fuera correcta llegaríamos a la conclusión de que los principios definidos por Rawls para una sociedad de naciones bien ordenadas no son prácticamente nada más, desde luego nada menos, que las pautas de comportamiento, convenciones y acuerdos del sistema, o la sociedad (18), de Estados, que se han ido desarrollando desde la instauración del principio de soberanía a raíz de la Paz de Westfalia de 1648. El paralelismo quedará aún más claro si se tiene en cuenta que, de forma creciente desde el siglo XIX, el principio de soberanía interna, de legitimidad de los magistrados, ha pasado del soberano a los ciudadanos: de un principio de legitimidad dinástica —la gran bandera del Congreso de Viena— a un principio de legitimidad nacional o popular.

Estos desarrollos no han sido lineales y desde luego no han carecido de sobresaltos y ocasionales, si bien dramáticas, fracturas. Pero las pautas, convenciones e ideas compartidas codificadas en Derecho internacional y en los documentos de Naciones Unidas son prueba de su existencia.

(18) Hedley Bull, y la llamada escuela británica de relaciones internacionales, hablaría de sociedad internacional precisamente por la existencia de esas pautas y convenciones. Vid. MARTIN WIGHT: *International Theory. The Three Traditions*, Leicester, Leicester University Press, 1991.

Han existido y, según esta lectura, podrían existir Estados parias (19), fuera de la ley, que no respeten las convenciones, que practicasen abierta y descaradamente la injerencia en los asuntos internos de otros Estados y que masacraran a su población. La actuación del resto de los miembros de la sociedad internacional y de las organizaciones internacionales, si existieran en ese momento histórico, respondería a lo que en la literatura clásica de las relaciones internacionales se ha dado en llamar *razón del sistema*.

Esta idea de razón del sistema, que aparece formulada por A. Watson en su obra *The Evolution of International Society* (20), tiene su origen en la época del *Concierto Europeo* y queda descrita como «... la creencia (por parte de los Estados) de que merece la pena hacer funcionar al sistema... siempre que los acuerdos, incluso los compromisos de seguridad colectiva, sean voluntarios y no impuestos por una potencia o grupo de potencias victoriosas» (21). Esta razón de sistema que no excluye conflictos de intereses entre los miembros de la sociedad de Estados supone «... el reconocimiento por las partes de que es ventajoso para todos que tales conflictos se resuelvan dentro del marco del sistema» (22).

Por su parte, H. Bull quince años antes lo describía sin usar esa denominación (23). Sostiene nuestro autor que el primer objetivo del orden internacional es la preservación del sistema o sociedad de Estados mismos: «La sociedad de Estados misma ha buscado asegurar su continuidad como la forma predominante de organización política (los Estados y la sociedad de Estados), de derecho y de hecho» (24), haciendo frente a todos los intentos expansionistas, de conquista o que buscaran la creación de un imperio universal. El último objetivo del orden del sistema de Estados, que Bull enumera también, es pertinente aquí: limitación de la violencia, mantenimiento de las promesas y estabilización de las posesiones mediante reglas de propiedad (25).

Los Estados fuera de la ley de John Rawls en esta lectura serían aquellos cuyo comportamiento interno o externo iría en contra de la razón del sistema de Estados. La razón del sistema determina un doble comportamiento de sus miembros:

1. Los Estados, a los que podríamos calificar de *egoístas ilustrados* (26), respetan las reglas del sistema, no muy numerosas y sujetas, desde luego, a interpreta-

(19) Por supuesto, como bien nos hace notar el profesor Antonio Remiro, este calificativo también es aplicable a los Estados poderosos.

(20) A. WATSON: *The Evolution of International Society*, Londres, Routledge, 1992.

(21) *Ibid.*, pág. 14.

(22) *Ibid.*, pág. 240.

(23) Vid. HEDLEY BULL: *The Anarchical Society*, Nueva York, Columbia University Press, 1977.

(24) *Ibid.*, pág. 16.

(25) *Ibid.*, pág. 19.

(26) NICHOLAS J. WHEELER: «Pluralist or Solidarist Conceptions of International Society: Bull and Vincent on Humanitarian Intervention», *Millenium*, vol. 21, núm. 3, invierno de 1992, pág. 465.

ción y tergiversación, porque su interés a largo plazo es que el sistema funcione y esto no será posible sin reglas.

2. Los Estados dan prioridad al sistema y a sus reglas sobre la soberanía o la existencia de cualquiera de ellos. Estarían dispuestos a sacrificar la existencia de un *colega* si eso fuera necesario para el orden internacional (27).

Los principios de una sociedad de Estados bien ordenados que propone Rawls no difieren mucho de las reglas del sistema de Estados, es decir, de lo que éstos, a lo largo de los últimos cuatro siglos, cada vez con más frecuencia, han practicado.

B) *Una lectura maximalista*

Una lectura así estrecharía los límites de la tolerancia y del pluralismo internacionales. Las reglas y principios de una sociedad de sociedades bien ordenadas se interpretarían de forma más estricta y amplia; los mínimos exigibles a una sociedad para ser considerada bien ordenada y, por tanto, miembro respetable y de pleno derecho de esa sociedad serían más altos; la consideración de lo que son los derechos humanos abarcaría más campos, y las medidas a tomar contra el Estado que se situara fuera de la ley (*outlaw*) serían más duras.

En el texto de Rawls hay, ciertamente, bases para tal lectura. Se apunta que las sociedades bien ordenadas podrían constituirse como grupo dentro de la Organización de Naciones Unidas, lo que a su vez implica que dentro de esta organización existe un considerable número de miembros que no pueden considerarse bien ordenados (pág. 61). Se afirma más abajo que existen muchas de estas sociedades: «(h)emos discutido hasta qué punto muchas sociedades del mundo han estado y están todavía lejos de cumplir ... (las) condiciones para ser miembros de pleno derecho (*in good standing*) y responsables en una sociedad razonable de naciones» (pág. 66). Estos Estados son designados como los tiránicos y/o dictatoriales. Los Estados expansionistas serían aquellos que desencadenaran «guerras de religión» (*ibid.*).

Intentaremos analizar los puntos débiles de esta lectura maximalista sin perder de vista la distinción de los diferentes campos donde se mantiene la discusión; con esto queremos decir que estamos persuadidos de que no es lo mismo analizar los problemas en el ámbito de los principios que estudiar las consecuencias e inconsecuencias prácticas que de ellos se derivan, con independencia de la certeza o no de los mismos.

El problema de la lectura maximalista de Rawls es que, al alejarnos de la prácti-

(27) Históricamente, estas reglas materializaron en situaciones tan diferentes, como las alianzas antihegemónicas, las coaliciones para hacer frente a un Estado expansionista o en las ocasiones en que se redibujó el mapa de Europa, dando lugar a la creación de nuevos Estados y a la desaparición de otros para lograr el equilibrio que permitiera el funcionamiento del sistema.

ca histórica de los Estados y de las pautas, reglas y convenciones del sistema o sociedad de Estados, nos enfrentamos a lo que podríamos denominar el *principio de Humpty Dumpty*. La cuestión es quién manda, quién determina el significado de las palabras: «cuando yo uso una palabra significa justo lo que yo quiero que signifique, ni más ni menos» (28). Podríamos, siguiendo a Walzer, denominar este principio como el del *lingüista supremo*: el que fija el significado del vocabulario moral (29).

El poder (30) de describir, como acertadamente señala Rorty (31), es un atributo de considerable importancia. El que manda, como diría Humpty Dumpty, da nombres, describe y califica: *tiene el poder de describir y designar a aquellos contra los que va a usar su poder*. El que describe determina los términos de la contraposición amigo/enemigo.

Muchos autores han señalado esta realidad. Von Laue habla de *imperialismo cognitivo* y, dado que, en última instancia, el entendimiento intercultural es cuestión de poder *crudo*, se pregunta quién establece los términos de la comparación y quién tiene el poder de hacer que sus términos prevalezcan (32). Giddens señala que la razón sólo puede justificarse, en última instancia, sobre sí misma y *sobre el poder* (33). Strange habla del poder como marco del que no se puede escapar nadie y dentro del cual es obligado tomar las decisiones (34).

Si este razonamiento es correcto, la lectura maximalista de Rawls nos llevaría a una situación en la que los poderosos describirían, designarían y determinarían cuáles son las sociedades bien ordenadas y cuáles no, qué gobiernos son tiránicos y cuáles no, cuáles son expansionistas, etc. Si lo pensamos en los términos históricos de la guerra fría podríamos hacernos una idea de sus consecuencias (35).

(28) LEWIS CARROLL: *The Annotated Alice*, Londres, Penguin, pág. 269.

(29) MICHAEL WALZER, en su lectura del *Leviatán*, señala cómo para Hobbes los nombres de los vicios y las virtudes tienen una significación incierta hasta «que el soberano, que es también el supremo lingüista, fija el significado del vocabulario moral». Ver *Just and Unjust Wars*, Londres, Penguin, 1977, pág. 10.

(30) Poder es un palabra que escasea en el trabajo de Rawls. Si no hemos contado mal sólo aparece una vez, como equilibrio de poder.

(31) RICHARD RORTY: *Contingency, Irony and Solidarity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, pág. 89.

(32) THEODORE VON LAUE: *The World Revolution of Westernization*, Nueva York, Oxford University Press, 1987, pág. 376.

(33) ANTHONY GIDDENS: *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press, 1990, pág. 176.

(34) SUSAN STRANGE: «Toward a Theory of Transnational Empire», en ERNST-OTTO CZEMPILE y JAMES N. ROSENAU (eds.): *Global Changes and Theoretical Challenges*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1989, pág. 165. Cfr. la conferencia de MAX WEBER: *Politik als Beruf*, publicada en español en el libro *El político y el científico*, Madrid, Alianza, 1967.

(35) Según MICHAEL W. DOYLE («Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs», *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, 1983, en dos partes publicadas en los números de verano y otoño, págs. 205-235 y 323-353), la idea de Estado bien ordenado viene de Guizot, que en una carta a Gladstone en 1851 intentaba aplacar la animosidad británica contra el reino de Nápoles, un Estado bien ordenado, en la convulsa

Como han señalado algunos autores (36), la guerra fría se caracterizó por un doble discurso (37): *liberal*, dentro de la esfera de influencia de Estados Unidos y de la Alianza occidental, y *realista*, para el enfrentamiento de bloques. En el primer caso, los términos serían el respeto, la negociación de intereses, el consenso y los vínculos transnacionales; en el segundo, el discurso hablaría de poder, fuerza, juegos de suma cero, contención y *roll-back*, acorralamiento y extinción. En este mismo sentido —un discurso liberal y otro realista—, otros autores caracterizan el mundo después de la guerra fría, en que podría distinguirse un centro rico y poderoso regulado por relaciones de comunidad y cooperación y una periferia donde perviven los viejos temas realistas del poder, las amenazas geopolíticas y las relaciones de competencia.

No hay duda de que el liberalismo sería el discurso de y entre las sociedades bien ordenadas, pero la receta de Rawls, en esta lectura maximalista, para tratar a los Estados *fuera de la ley* es precisamente equilibrio de poder (pág. 61) y/o el «dominio de una parte o la paz por el agotamiento» (pág. 68).

Ciertamente, al argumento que hemos denominado del lingüista supremo en esta lectura del artículo de Rawls podría objetársele que olvida la existencia de dos perspectivas distintas de análisis de las argumentaciones. En la teoría de la ciencia, y también en la teoría del derecho (38), se distingue entre contexto de descubrimiento y contexto de justificación o entre razones explicativas y razones justificativas. El contexto de descubrimiento, o el razonamiento explicativo, se refiere a aquel que explica la génesis y condiciones contextuales, históricas, sociales, psicológicas o de cualquier otro tipo de una determinada proposición científica o social. El contexto de justificación, o el razonamiento justificativo, hace referencia al argumento lógico, ético o jurídico que determina tal proposición como cierta, éticamente justa o de acuerdo a derecho.

En el caso de nuestro argumento, el contexto de descubrimiento se correspondería con la constatación de que los poderosos tienen capacidad de describir y, por tanto, de incluir/excluir del ámbito de la sociedad de sociedades; el contexto de justificación, en cambio, nos diría que esta capacidad de describir no implica que una sociedad calificada como tiránica y/o expansionista por los poderosos no lo sea en la realidad.

Consideramos relevante, sin embargo, llamar la atención sobre los problemas se-

península italiana. Este hilo nos llevaría a la discusión sobre el orden y la justicia en el sistema de Estados, que también puede hacerse a partir del texto de Rawls, pero que aquí no se aborda.

(36) STEVE SMITH: «The Fourty Years Detour: The Resurgence of Normative Theory in International Relations», en *Millenium*, vol. 21, núm. 3, invierno de 1992, pág. 492, y DANIEL DEUDNEY y G. JOHN IKENBERRY: «The Logic of the West», en *World Policy Journal*, vol. X, núm. 4, invierno 1993-94, págs. 17 y sigs.

(37) Triple para Smith: realista, pluralista y estructuralista.

(38) Ver MANUEL ATIENZA: *Las razones del Derecho. Teoría de la argumentación jurídica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, págs. 22-26.

ñalados en nuestra lectura maximalista de la obra de Rawls, al menos por tres razones. En primer lugar, porque creemos que hay como mínimo dos ideas del texto de Rawls que fundamentarían tal posición: Primera, el punto de partida del desarrollo constructivista es la sociedad liberal bien ordenada. De ahí se deducen tanto los principios y reglas de la sociedad de sociedades bien ordenadas como los mínimos exigibles para ser un miembro de pleno derecho de tal sociedad. Los principios deducidos, según Rawls, deben ser congruentes con los anteriores. Segunda, Rawls renuncia a hacer una fundamentación filosófica de los derechos humanos, pues no sería aceptable para las sociedades jerárquicas, de tal manera que elige un rumbo diferente (*different tack*) (pág. 57) y señala que los derechos humanos deben «expresar un estándar mínimo de instituciones bien ordenadas para todos los pueblos/naciones (*peoples*) que pertenezcan de pleno derecho a una sociedad política justa de los pueblos/naciones» (*ibid.*) (39). Esto implicaría que los derechos humanos se deducirían de la sociedad de sociedades, expresando el estándar mínimo para ser miembro. Pero si los principios de lo que es una sociedad bien ordenada se establecen a partir de la sociedad de sociedades, cabe sospechar que *unos los establecen y otros deben seguirlos*.

En segundo lugar, porque la historia y realidad de las relaciones internacionales es fluida y compleja y da poco pie a clasificaciones firmes. La historia nos habla de abundantes sociedades tiránicas, de algunas sociedades expansionistas, pero de muy pocas que fueran ambas cosas a la vez y de algunas menos a las que su poder les permitiera poner en práctica su expansionismo (40). Desde el siglo XVI hasta la segunda guerra mundial sólo la España de los primeros Austrias, la Francia de Luis XIV, el imperio napoleónico y la Alemania nazi han intentado la creación de un *imperio universal* y sólo esta última puede ser considerada rotundamente tiránica, religiosa y expansionista. En nuestros días, algunos Estados podrían ser calificados de tiránicos, pocos de expansionistas y ninguno de ellos reúne las tres condiciones a la vez.

En esta situación de fluidez y complejidad, la capacidad de repartir adjetivos, el poder que confiere el atributo de describir/designar, cobra una vital importancia. Un ejemplo se puede hallar en la literatura de las relaciones internacionales de la guerra fría. La distinción rawlsiana entre Estados jerárquicos y bien ordenados y jerárquicos expansionistas o religiosos recuerda a la establecida por Jean Kirkpatrick entre Estados autoritarios y totalitarios. Sin pretender buscar ningún tipo de sintonía o afinidad ideológica entre ambos autores, el ejemplo de la distinción de la citada autora

(39) El texto es confuso y su traducción más aún. Se puede recordar, por ejemplo, las diferencias entre el inglés y el castellano en palabras como nación/nation, pueblo/people y estado/state.

(40) Los ejemplos que siguen se ciñen al concepto de expansionismo que creemos utiliza Rawls, es decir, expansionismo territorial. Es cierto que la idea de expansionismo, como nos hace notar Antonio Remiro, puede ser muy sutil y abarcar mucho más que eso; en este último sentido, nuestros ejemplos serían muy discutibles.

puede, no obstante, ser ilustrativo en este contexto. Jean Kirkpatrick (41) distinguía entre los Estados no democráticos dos categorías: los totalitarios, cuyo dominio de la sociedad civil era tan aplastante que ésta podía considerarse como inexistente, cuya capacidad de evolución hacia formas democráticas estaba cortada y eran de naturaleza agresiva —se refería naturalmente a los países llamados *comunistas*—, y los Estados autoritarios, que, por el contrario, hacían factible una evolución democrática, pues el poder del Estado no era ilimitado. En esta última categoría incluía, naturalmente, a todas aquellas dictaduras aliadas de Estados Unidos durante la era de los bloques: Pinochet, Somoza, el Sha de Irán, Franco, etc. La política de las democracias hacia los primeros era de contención, y en la época de Reagan, cuando Kirkpatrick fue embajadora en Naciones Unidas, de *roll-back*. Con los segundos, se podían tener relaciones de todo tipo, que, incluso, repercutirían en un mejor tratamiento de sus súbditos por parte del Estado en cuestión. Estados Unidos tenía la capacidad de describir, de poner nombres, delimitando así el espacio del amigo y el del enemigo (42).

En tercer y último lugar, porque perfectamente puede darse el caso de que un contexto de justificación sea correcto y contenga un discurso descriptivo acertado y un discurso prescriptivo formalmente intachable y sea al mismo tiempo totalmente interesado y egoísta. Recurrirémos a otro ejemplo de actualidad. Poco antes de celebrarse la cumbre de ministros de Comercio en Marraquesh, que cerró la negociación de la Ronda Uruguay del GATT, Estados Unidos, con el apoyo de Francia, exigió que la declaración de Marraquesh contuviera la promesa de que la Organización Mundial de Comercio, sucesora del GATT, examinaría cómo afectan a las reglas del comercio las «condiciones de trabajo y los derechos de los trabajadores» (43). Según el agudo editorial de *The Economist*, «... la acusación de que los países en desarrollo practican el *dumping social* —compiten injustamente negando a sus trabajadores derechos básicos y condiciones decentes— es potente. Apela, al mismo tiempo, al interés y a la buena conciencia (autocomplacencia) de los países ricos». Según la propuesta estadounidense, los violadores de esta cláusula social del GATT serían penalizados. Ciertamente, las condiciones de trabajo en la mayoría de los países del Tercer Mundo son penosas. Las organizaciones humanitarias han denunciado numerosos casos de trabajo infantil e incluso de esclavitud. En muchos países no existen derechos sindicales, ni de libre expresión o reunión. La competitividad de estos paí-

(41) «Dictatorships and Double Standards», en *Commentary*, 68, nov. 1979, págs. 34-35.

(42) Otro ejemplo reciente. En su edición del 15 de junio de 1993, el *International Herald Tribune* informaba de la posición estadounidense en la Primera Conferencia sobre Derechos Humanos, que se celebraba en Viena: «... parece que la administración Clinton está desarrollando una política de derechos humanos flexible y de *palo y zanahoria*, en la que se ofrecerían incentivos para que algunos países que se considera que pueden mejorar, como Turquía o China, modifiquen su comportamiento, mientras que se castigaría a aquellos que se consideran renegados (*renegades*, sic.), como Irán»

(43) Cfr. «Free trade of foul?» y «Son of GATT», en *The Economist*, 9 de abril y 6 de agosto, respectivamente.

ses en el mercado mundial está relacionada desde luego con esta ausencia de derechos y penosas condiciones de trabajo —discurso descriptivo acertado— y, en principio, sería deseable que las organizaciones internacionales hicieran lo posible por superar esa situación —discurso prescriptivo justo— y, sin embargo, la denuncia tenía como objetivo central poder levantar barreras aduaneras y proteger así determinadas industrias de la competencia de los países del Tercer Mundo.

V. CONCLUSIÓN

A modo de conclusión, podemos decir que si bien el esfuerzo analítico de Rawls es muy loable y los conceptos empleados —posición originaria, velo de la ignorancia, etc.— constituyen ya referencias clásicas de la filosofía política, el artículo sobre el que se han escrito estas líneas no es, conforme a nuestro punto de vista, totalmente convincente. Al abstraer la construcción de unas coordenadas espacio temporales, al ignorar el poder y la contingencia y sobre todo al no cuestionar el principio constitutivo del sistema de Estados, dentro/fuera, soberanía/anarquía, etc., el artículo no aporta una visión sustantiva: la lectura minimalista nos habla de un aspecto del sistema de Estados, de lo que este sistema tiene de sociedad; la lectura maximalista nos habla de lo que el sistema tiene de jerárquico en poder, riqueza, en capacidad de dictar los nombres de las cosas y de homogeneización forzada en las ideas y pautas de los poderosos. Estas son las dos caras, la permanente ambigüedad, de los Estados y de sus interacciones. Quizá sea más apropiado ser menos pretenciosos y, como ha sostenido Thomas Franck (44), reclamar que las reglas e instituciones que operan entre los Estados tengan un mayor grado de *legitimidad* frente al idealismo de una sociedad internacional donde reine la *justicia*.

(44) *The Power of Legitimacy Among Nations*, Oxford, Oxford University Press, 1990, especialmente págs. 208 y sigs. Sin embargo, ver la crítica de FERNANDO TESÓN a estas ideas en *op. cit.*, nota 5, págs. 93-99.