

El poder del Estado y los derechos humanos en el escenario de la globalización

Por JOSÉ MARTÍNEZ DE PISÓN CAVERO

Universidad de La Rioja (España) *

1. LA GLOBALIZACIÓN Y SUS EFECTOS

Nuestras categorías conceptuales, así como nuestra percepción de la sociedad, de sus realidades y de sus problemas, están cambiando vertiginosamente desde hace no muchos años. Especialmente, el final de la Guerra Fría y la consolidación de la interconexión mundial en la economía, política y en el ámbito cultural –lo que normalmente denominamos «globalización»– parece haber dejado al descubierto nuevas realidades que atraviesan nuestras sociedades desarrolladas, caracterizadas ahora más que nunca por su creciente complejidad y por su diferenciación e, incluso, por su incapsulamiento interno. No es que sean realidades absolutamente nuevas, sino que, en el momento presente, dada su dimensión y su universalización, aparecen desde nuevas perspectivas. Lo relativamente importante es que estos cambios sociales y las transformaciones globales que se están produciendo alteran nuestras concepciones más básicas sobre el Estado, la democracia, el Derecho y la sociedad, sobre el puesto del individuo y de las colectividades y, por supuesto, sobre los valores e ideologías. Nuevas reali-

* Para la realización de este artículo he contado con sendas ayudas a proyectos de investigación de la DGES del MEC y de la Universidad de La Rioja.

dades y profundas transformaciones que despiertan, en principio, anhelos prometeicos, pero que generan también incertidumbres. Y es que, en la mitología griega, puede encontrarse ya una primera explicación a estas tensiones civilizatorias, personificadas en uno de los señores del Olimpo. Prometeo, dios benefactor y protector de la humanidad (razón por la cual fue condenado a castigo eterno, según nos ha legado Esquilo en su *Prometeo encadenado*), administra los bienes que cede a los hombres, pero, paradójicamente, no puede evitar que los males infecten el mundo —la famosa caja de Pandora—.

En el «zurrón» de Prometeo encontramos, pues, los bienes y los males de los hombres, sus alegrías y sus tristezas, sus ventajas y desgracias. Y, por tanto, su futuro incierto. La globalización, como si hubiera sido extraída del zurrón de Prometeo, encarna en el momento presente el futuro incierto y una realidad ambivalente de perfiles difusos, con efectos perversos. La globalización todo lo atraviesa y transforma y por ello, como advierten informes imparciales, genera inquietudes e incertidumbres¹. Y, sin embargo, ejerce una fascinación desbordante en la realidad política actual hasta el punto de que ya la literatura especializada, desde hace unos años, ha empezado a interesarse por estas transformaciones y por sus efectos. Cambios vertiginosos en buena medida debidos a la revolución informática aplicada a la economía y los flujos mercantiles, a los medios de comunicación y a las técnicas de información, etc.; unos cambios que no dejan títere con cabeza pues todas las facetas sociales, económicas, políticas y culturales se ven afectadas. Lo cual quiere decir que el «zurrón de Prometeo», otra vez más, nos ha legado un nuevo motor de cambio civilizatorio con sus luces pero con unas sombras que debemos develar.

En efecto, la globalización (término horrible, por cierto) ejerce sobre los gobernantes, *managers*, y otros profesionales y especialistas una enorme fascinación, como si nos hubiese transportado a unos nuevos tiempos. El aumento de los intercambios, la rapidez de las comunicaciones, la interconexión global, todos esos aspectos que constituyen lo que se llama «globalización», son interpretados por numerosos agoreros como el advenimiento de nuevos tiempos que afectan, primero de todo, a la economía mundial y que se proyecta sobre el resto de aspectos de la vida del planeta. Según esta tesis, la

¹ Véase, por ejemplo, la siguiente declaración del PNUD en su *Informe sobre el desarrollo humano 1999*: «La mundialización, una fuerza dominante en el último decenio del siglo XX, está dando forma a una nueva era de interacción entre los países, las economías y los pueblos. Está aumentando los contactos entre la gente por encima de las fronteras nacionales en materia de economía, tecnología, cultura y estructura de gobierno. Pero además está fragmentando los procesos de producción, los mercados de trabajo, las entidades políticas y las sociedades. *De esta manera, si bien la mundialización tiene aspectos positivos, innovadores y dinámicos, tiene también aspectos negativos, perturbadores y marginantes*» (PNUD 1999: 25).

interacción de estos elementos está contribuyendo a la gestación de un nuevo mundo para el que –nos avisan y previenen– debemos estar preparados. Desde luego, no cabe dudarlo, las cosas están cambiando, pero lo que hay que dilucidar es, precisamente, por qué camino discurren esos cambios, si es posible regularlos y guiarlos y, sobre todo, cuáles son sus efectos. En particular, y de esto trata este artículo, en relación al futuro del Estado, la democracia y la realización de los derechos humanos. Y es que, como afirma el sociólogo J. Petras, la tesis central de la globalización «se fundamenta en gran medida en mitos y conceptos erróneos que son fruto de la estrechez de los enfoques políticos adoptados, de una visión de la realidad social que prescinde de la historia, y de flagrantes malentendidos acerca de los procesos y fuerzas sociales que están remodelando la economía mundial» (Petras 1998: 24).

En realidad, hemos llegado a ser conscientes del proceso globalizador relativamente hace poco tiempo, durante la década de los noventa, y lo hemos sido de forma repentina como consecuencia de la percepción de sus efectos devastadores: un crecimiento demográfico fuera de todo control; progresivo distanciamiento entre países ricos y pobres; la deforestación de la Amazonia, el recalentamiento del planeta, la desaparición de la capa de ozono, el desastre de Chernobyl, etcétera; el ataque masivo a principios de la década contra alguna de las monedas europeas; el rápido auge y la caída de las economías orientales con repercusión en la estabilidad económica de otras naciones; etc. Sólo en virtud de sus efectos negativos nos hemos percatado de que estamos interconectados, de que vivimos en un mundo globalizado en el que dos mil millones de personas lo mismo sienten tristeza por la muerte accidental de una princesa que los medios convierten en la reina de los pobres, que por el óbito de la Madre Teresa de Calcuta después de una vida consagrada a paliar los sufrimientos de los desesperados del mundo. La globalización nos conecta a todos, pero también uniformiza lo que toca.

Ahora bien, la globalización tiene tanto acérrimos defensores como ácidos detractores. Las mismas tesis que lo sustentan, como apunta Petras, son polémicas. En primer lugar, la tesis sobre la novedad de la integración económica. Para sus defensores, nunca se había producido antes una situación como la actual en la que todas las economías están tan estrechamente interconectadas, en la que las decisiones económicas a escala global tienen repercusiones en todos los lugares del planeta, en la que las economías nacionales están abiertas a todos y se ha abandonado el viejo proteccionismo, etc. Para sus detractores, en realidad, la globalización no tiene nada de excepcional, pues no es más que una fase más de la voracidad del imperialismo capitalista que busca insistentemente nuevos mercados. Pues, en realidad, la globalización es inherente al capitalismo desde que, a partir del siglo XV, expandiese sus fronteras más allá de Europa con la conquista y explotación del resto de continentes, América, Asia y

África. La extensión de los mercados entra dentro de la lógica del capitalismo, sólo que en la actualidad, junto a las viejas tendencias, aparece con perfiles distintos, pero, no por ello, deja de obedecer a las reglas de esta lógica.

Sin embargo, a pesar de que no le falta alguna razón a esta última tesis, sería iluso negar que algo hay de nuevo en todo esto. Como afirma Beck, muchos de los acontecimientos que son causa y, al mismo tiempo, efecto de la globalización son totalmente nuevos. Desde aspectos relacionados con nuestra vida cotidiana y nuestro trabajo hasta otros aspectos más generales. Sobre todo, nueva es la percepción de que vivimos en una aldea global; nueva es nuestra concienciación de la transnacionalidad y nuestra sensibilización ante los desastres ecológicos, la multiculturalidad del planeta, la pobreza global, etcétera. Nuevos son también los actores de estos cambios, especialmente las corporaciones multinacionales y las concentraciones económicas, y los riesgos que sus decisiones y actuaciones pueden producir. Finalmente, nueva es la percepción de que existe una sociedad transnacional que nos cobija. Por eso mismo, porque hay importantes innovaciones, porque se están produciendo profundas transformaciones que afectan al ámbito planetario, al nacional y al local, la globalización tiene perfiles propios. Por eso mismo, la globalización está configurando un panorama nuevo lleno de incertidumbres que, esta vez, nos afectan a todos. Como ha señalado adecuadamente Beck, especialmente el que la nueva sociedad transnacional en que se constituye el planeta está des-gobernada, carece del correlativo gobierno mundial. Y es que la «globalización significa también: *ausencia de Estado mundial*; más concretamente: *sociedad mundial sin Estado mundial y sin gobierno mundial*. Estamos asistiendo a la difusión de un capitalismo globalmente *desorganizado*, donde no existe ningún poder hegemónico ni ningún régimen internacional, ya de tipo económico, ya político» (Beck 1998: 32). Se realiza así la utopía neoliberal de construir una sociedad sin Estado. No es, pues, de extrañar que la globalización concite críticas, despierte temores y se alcen voces en su contra.

Pero, la globalización es ante todo un proceso lleno de paradojas. Por un lado, procura la apertura de fronteras y la integración de los países en espacios económicos y políticos más amplios. Busca intensificar las dependencias recíprocas más allá de las fronteras nacionales. Y, al mismo tiempo, se asiste también a un redescubrimiento de los ámbitos regionales y locales, a resituar también las nuevas tendencias en un plano subnacional, más abajo de los poderes del Estado. De esta forma, se descubre la necesidad, y la reivindicación, de fomentar los ámbitos cercanos a los ciudadanos para que sean éstos los que se responsabilicen de las decisiones que más directamente les conciernen. Se localiza y se descubren nuevas culturas, nuevos símbolos y se reivindica una mayor descentralización de lo social y de lo político. Globalización y localización (o, dicho de otra forma, fragmentación)

son así dos aspectos de las transformaciones planetarias. Lo global y lo local no sólo no se excluyen, sino que se compenetran en un proceso contingente y dialéctico. «La globalización –aparentemente lo muy grande, lo exterior, lo que sobreviene al final y sofoca todo lo demás–, es asible en lo pequeño y lo concreto, *in situ*, en la propia vida y en los símbolos culturales, todo lo cual lleva el sello de lo “glocal”» (Beck 1998: 80). Dos fenómenos que componen un proceso dialéctico, pues son expresión de las tendencias universalistas y particularistas en el ámbito cultural y moral y en el de los derechos humanos, de las tendencias integradoras y fragmentarias, de las tendencias proclives a la centralización y a la descentralización. Dos fenómenos que, en realidad, tiran de un lado y de otro de los poderes estatales en el logro de un Estado descuartizado que cede en el ámbito supranacional y también en el regional, y deja así desprotegidas, a la intemperie, espacios, personas, intereses, que entonces se mercantilizan.

Nada más esclarecedor que las declaraciones y las tesis suscritas en el *Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000* del Banco Mundial que lleva el título *En el umbral del siglo XXI*. Un informe dedicado a describir y examinar el concepto de desarrollo a la luz de los nuevos retos –«innovaciones tecnológicas, difusión de conocimientos, crecimiento de la población y su concentración en las ciudades, integración financiera a nivel mundial y nuevas reivindicaciones de derechos políticos y humanos»– que, en opinión del Banco Mundial, son expresión de los dos fenómenos de la globalización y la localización. Una globalización que, como consecuencia de la integración de los mercados y de las economías nacionales, busca traspasar el ámbito de los gobiernos nacionales para, a través de interlocutores internacionales, «abordar las innovaciones registradas en el comercio internacional, en los flujos financieros y en el medio ambiente mundial». Una localización que se contempla de forma parcial como «expresión del creciente deseo de la sociedad de hacerse escuchar en los círculos gubernamentales» y que «se manifiesta en las reivindicaciones de las identidades regionales» (Banco Mundial 2000: 2). Nada más esclarecedor este Informe por cuanto, aunque «ni apoya ni condena» la globalización y la localización, «se trata de fenómenos que ningún programa de desarrollo puede soslayar. Aunque los gobiernos nacionales seguirán desempeñando un papel fundamental en el desarrollo, la globalización y la localización les obligarán a establecer instituciones fundamentales con competencias por encima y por debajo del nivel nacional; sólo así podrán aprovechar los beneficios del crecimiento en el siglo XXI» (Banco Mundial 2000: 5). Nada más esclarecedor por cuanto es un Informe, precisamente, realizado por quien durante los ochenta y parte de los noventa impulsó, a pesar de que ahora ni apoye ni condene, la globalización y, en particular, por quien con sus programas de ajuste estructural no sólo exigió la apertura arancelaria y una liberalización económica radical, sino que aherrojó las pocas posibili-

dades de desarrollo de los países del Sur y, en consecuencia, de una mejora del bienestar de sus ciudadanos.

Por ello, ante este complejo panorama, sin duda, los principios democráticos, los ideales relativos a los derechos humanos y la figura del Estado también están involucrados en las transformaciones globales. En lo que viene a continuación, me interesa esbozar las líneas básicas de esos cambios. Cómo la globalización afecta a nuestra percepción de la democracia, de los derechos humanos y del papel del Estado, lo que, en definitiva, acarrea un necesario replanteamiento de todo ello.

2. LA REDEFINICIÓN DEL ESTADO

Nuestras concepciones más básicas sobre lo que es el Estado y sobre sus funciones, por tanto, están siendo sometidas hace tiempo a una profunda revisión (Martínez de Pisón 1998: 48-68). Sobre este debate público incide de forma muy importante el proceso globalizador y su proyección sobre las instituciones políticas. En realidad, el Estado es sujeto y objeto de la globalización por lo que sus perfiles, su papel y sus límites están siendo alterados por la presión de las transformaciones globales. Por un lado, porque en algunos asuntos son los propios Estados y sus gobernantes los que fomentan la búsqueda de soluciones más generales para afrontar los problemas derivados de la mundialización. Por ejemplo, las medidas tomadas con el GATT y la ronda Uruguay y, sobre todo, con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Se es consciente de que hay que discutir, pero también administrar y regular todos los cambios que están convirtiendo los viejos esquemas de la economía mundial en algo diferente, en una economía global. Un ejemplo de esta inquietud ha sido la reciente reunión de Seattle en donde se han enfrentado las posturas librecambistas y las proteccionistas, los intereses de los países ricos y los de los pobres. Si bien no parece que los resultados hayan sido extraordinarios y que vayan a resolver los problemas globales y, sobre todo, que se haya encontrado una solución a las reivindicaciones de los países del Sur, al menos, puede decirse que constituye un embrión de una organización mundial que trate los interrogantes y los conflictos derivados de las nuevas realidades planetarias. Puede ser, al menos, un foro transnacional donde se planteen cuestiones de más calado y se busquen soluciones para todos. Y es que, en definitiva, han sido los gobiernos y los Estados los que «han contribuido a la creación de toda una diversidad de agencias y organizaciones con la que comparten la arena global» (Held 2000: 5).

Por otro lado, como se ha dejado caer con anterioridad, el Estado ha sido y es objeto de las tendencias globalizadoras. De hecho, se encuentra en el ojo del huracán. Por algo ha sido el principal actor de

la escena internacional durante los últimos siglos, desde la Paz de Westfalia (1648). No podía ser menos que se viese afectado por las nuevas realidades de la mundialización en la medida en que éstas promueven una reestructuración, entre otras cosas, de la misma escena internacional, de sus actores, de sus problemas y de sus intereses. En un artículo de reciente publicación en castellano, D. Held sostiene que «la actual globalización está transformando el poder del Estado y la naturaleza de la comunidad política, pero cualquier descripción de este hecho en términos simples de pérdida o disminución de competencias nacionales distorsiona lo ocurrido. Porque, aunque la globalización esté alterando la relación entre los Estados y los mercados, esto no se produce claramente a expensas del Estado» (Held 2000: 5). Más bien, el poder del Estado no disminuye, sino que sigue siendo todavía muy importante y potente. Lo que se está, pues, produciendo es un giro radical en sus funciones y en sus poderes.

Sin embargo, no puede ignorarse que la debilitación del Estado desde los años setenta y, por tanto, el ataque neoliberal, han sido condiciones necesarias para la promoción del proceso de la globalización. Dicho de otro modo, el desmantelamiento del Estado social llevado a cabo por las huestes neoliberales fue la plataforma imprescindible para el desarrollo de las nuevas tendencias. Por supuesto, incidieron otras circunstancias y acontecimientos históricos, en particular, el fin de la Guerra Fría y la desagregación de la URSS, pero, en el mundo occidental y desarrollado, la política monetarista, la flexibilización laboral, el debilitamiento de los derechos sociales o el establecimiento de sistemas fiscales no progresivos, junto con la apertura de mercados, el fomento de la innovación tecnológica y otros sucesos similares, han sido condición necesaria que han preparado los cambios globales. Al objeto de acelerar la «globalización», era necesario primero desmantelar el poder estatal «con vistas a la realización de la utopía del anarquismo mercantil del Estado *mínimo*» (Beck 1998: 17). O, como afirma Petras de forma más radical, «el éxito del capital al socavar el poder popular, desmantelar el Estado del Bienestar y convertir el Estado en un instrumento para la expansión en el exterior es la condición que sirve de base a la globalización, no los “cambios tecnológicos”, “las exigencias del mercado mundial” ni la “lógica del capital”» (Petras 1998: 25).

En suma, entre el neoliberalismo y la globalización hay una línea de continuidad. Si bien, en el ámbito nacional, la utopía neoliberal encontró resistencias para su materialización, sin embargo, ésta está siendo posible en el ámbito transnacional². Aquí, precisamente, es

² Offe ya se percató de los límites del proyecto neoliberal en el ámbito nacional-estatal cuando hace tiempo ya vaticinó que el Estado social es una *realidad irreversible* allá donde se ha instaurado y consolidado un régimen democrático, so pena de que se vulneren los mismos principios democráticos que sostienen el modelo occidental, y se altere sustancialmente su estructura social y política (Offe 1990: 141).

posible articular una sociedad transnacional sin Estado mundial. Una sociedad en la que los actores principales sean las grandes agencias y corporaciones, sobre todo, las empresas multinacionales. La globalización, así vista, es en realidad una nueva fase del capitalismo tras la que se enmascaran nuevos intereses con un único objetivo: el establecimiento de mercados abiertos para el logro de más beneficios para lo cual no sea obligado soportar los controles y las resistencias provenientes de la regulación y de las agencias estatales. De manera que, en buena medida, de lo que se trata es de «liberar» a las decisiones económicas que configuran los movimientos y flujos del mercado de las restricciones impuestas por las políticas económicas nacionales. «Liberarlas» de las ataduras del control del poder estatal. En suma, se trata de tener más libertad en un ámbito económico irrestricto, de construir así un «estado económico natural» sin ningún tipo de reglamentaciones: «hablando en términos generales, la fase actual de globalización supone la “reestructuración” de la economía mundial mediante la liberalización de los flujos de capital y de las normas que rigen las operaciones internacionales de las instituciones financieras» (Petras 1998: 28).

Ante la potencia de las fuerzas que operan sobre los poderes estatales no es de extrañar que se hable de «transformación del poder del Estado» o de «redefinición del Estado». Como ha puesto de manifiesto D. Held:

«En estas circunstancias, tiene más sentido hablar de la transformación del poder del Estado en el contexto de la globalización, en lugar de calificar lo ocurrido de simple decadencia. El poder, la autoridad y las operaciones de los Gobiernos nacionales están cambiando, pero no siempre en una misma dirección. El derecho de los Estados a gobernar dentro de unos territorios delimitados (soberanía) dista mucho de estar al borde de la desaparición, aunque el carácter práctico de este derecho (la capacidad real de los Estados para gobernar) esté cambiando de perfil. Está surgiendo un nuevo régimen de gobierno y de acción gubernativa que está desplazando la concepción tradicional del poder del Estado como forma de poder público indivisible y territorialmente excluyente. La globalización, lejos de generar “el fin del Estado”, está estimulando toda una variedad de estrategias de mandato y gobierno y, en ciertos aspectos fundamentales, un Estado más activista» (Held 2000: 5).»

La «redefinición del Estado» supone, pues, una debilitación de las viejas señas de identidad de su poder y de los conceptos centrales que lo identifican –soberanía, ciudadanía, nacionalidad, territorialidad, monopolio de la fuerza– y la prospección de nuevos espacios en los que resituarse (Linklater 1998: 146). Esto, en sí mismo, ni es bueno ni es malo. Que se produzca un replanteamiento del concepto de «soberanía», que los perfiles de la soberanía estatal se difuminen y se reco-

nozca que «realmente» los Estados no gozan de una soberanía única y excluyente no es bueno ni malo en sí mismo. Ciertamente, la soberanía es cada vez más «compartida» con otros poderes y otras entidades (transnacionales, nacionales, regionales y locales) y no por ello hay que augurar el fin del Estado. Antes bien, en algunos casos, puede ser incluso una vía de solución de conflictos políticos. Un ejemplo de una versión, sin duda, positiva de la «soberanía compartida» es la Unión Europea. Y es que la estructura en cascada de las competencias y de la toma de decisiones es un fiel ejemplo de esta soberanía compartida y de sus consecuencias benéficas. MacCormick lo ha puesto de manifiesto como una forma de resolver las reivindicaciones nacionalistas y de integrarlas en un proyecto europeo respetuoso con las minorías y la democracia (MacCormick 1999: 137 y ss., y 193 y ss.). No creo, en verdad, que, al margen de las reacciones viscerales que estas cuestiones generan en nuestro país, este tipo de soluciones y de propuestas deban caer en saco roto. Más bien, hay que continuar por esta vía sin caer en atavismos ni fetichismos. La idea de soberanía es un concepto histórico y como tal debe adaptarse a cada momento.

La redefinición de los poderes estatales está marcada, así pues, por la cesión de soberanía y por el principio de subsidiariedad. El ideal de la soberanía estatal se mantiene, pero su ejercicio, la decisión y la ejecución de sus competencias más emblemáticas son ahora, sin embargo, negociables y objetos de cesión. Entonces, la soberanía misma es enajenable y divisible (Hirst y Thompson 1999: 276). La soberanía estatal es «enajenable» en la medida en que los Estados ceden parte de ella a entidades supraestatales, para lo cual, incluso, están obligados a modificar sus textos constitucionales. La cesión resulta de suma importancia, pues lo que se cede es la capacidad de tomar decisiones, de planificar la actividad política, de ordenar las medidas de gobierno e, incluso, la provisión de los recursos y medios adecuados para su realización. De nuevo, la Unión Europea es el ejemplo paradigmático de este fenómeno, aunque otro tanto está sucediendo en otros lugares del planeta. Ahora, es Bruselas, en virtud de la soberanía cedida y, por tanto, compartida, la que toma decisiones en ámbitos tan importantes como la agricultura, salud, medio ambiente, nuevas tecnologías, sociedad de la información, medios de comunicación, regulación del mercado y eficacia de la libre competencia, etc., y la Administración de los diferentes Estados hace de entidad transmisora de estas decisiones o de los planes aprobados a los entes menores (regionales y locales) que son los que tienen capacidad ejecutiva. Por eso mismo, la soberanía es «divisible» porque en el foco del poder participan e intervienen diferentes agencias: unas deciden, otras orientan, otras ejecutan. De ahí que sea necesario que entre los diferentes órdenes –supranacional, nacional, regional y local– exista una relación fluida y que los medios de transmisión estén perfectamente engrasados para que no se resienta una dirección, planificación y ejecución eficaz.

Con razón, se habla de que este proceso de redefinición de los poderes estatales producto de la globalización deviene en una «municipalización» de los gobiernos nacionales. Por un lado, porque, de acuerdo con este sistema de competencias en cascada, juega el papel de «sutura», de correa de transmisión, de ligazón entre los diferentes planos en los que se distribuyen los viejos poderes. Es la propia globalización la que ha impulsado la tendencia a la cesión de soberanía y, por ello, le asigna también el papel de ordenar y de coordinar las políticas y las prácticas una vez éstas han sido distribuidas «hacia arriba» en el plano transnacional y «hacia abajo» a las entidades regionales y locales. Su papel es diferente, pero no menos importante pues debe tratar de evitar que se produzcan «rupturas» en el orden de transmisión de dichas políticas. Es más, dentro de lo que es el territorio nacional, entendido en el sentido tradicional, los gobiernos siguen siendo los máximos responsables de que toda la maquinaria funcione correctamente. Además, la municipalización se plasmaría en otros aspectos. Tal y como se denuncia, la globalización ha convertido a los Estados en meros proveedores de ciertos servicios y bienes públicos y de infraestructuras que son necesarios para que los negocios funcionen, para que las grandes corporaciones puedan operar a bajos costes (Hirst y Thompson 1999: 262). Véase, por ejemplo, el énfasis que en los últimos tiempos se pone en la Unión Europea en la necesidad de asentar y de poner los medios para construir una Sociedad de la Información que nos equipare a EE. UU. En realidad, se trata de proveer de ordenadores a los ciudadanos, pequeñas y medianas empresas, de promover infraestructuras informáticas básicas –cableado, Internet, etcétera– con el objeto de fomentar el comercio electrónico, los negocios a través de la Red: desde la compra de libros, fármacos hasta para poder trabajar con bancos o, incluso, comprar y vender en la Bolsa. Todo ello desde casa, la oficina o desde cualquier parte, con tan sólo especificar el número personal de VISA, Master Card, o similares³.

En efecto, el papel atribuido al Estado dentro del mercado global es el mismo que el que tenían los municipios en el viejo modelo político de las naciones: la provisión de infraestructuras y la dotación de servicios básicos. La nueva economía globalizada requiere que los Estados dejen de regular el funcionamiento del mercado y de entrometerse en la competencia. Requiere que no exista una política económica para que las corporaciones y las grandes compañías puedan

³ Existe en la actualidad toda una retórica de la Sociedad de la Información alimentada por los gobiernos de la Unión Europea, entre los que especialmente destaca por su insistencia el español. Lo curioso del caso es que, cuando se ahonda un poco más en los planes, se observa que la planificación, decisión y financiación es toda europea a través del V Programa Marco. A la vista de las convocatorias oficiales, *webs* de los organismos oficiales no parece que el gobierno español aporte directamente algo.

colocar sus productos en el mercado global, puedan llegar a los consumidores del mundo sin cortapisas y en la forma más barata.

Pero, éstos no son los únicos cambios sustanciales de las funciones y poderes estatales. Ciertamente que ese papel de sutura entre los niveles de distribución del poder y de provisión de servicios básicos y de infraestructuras le confiere una cierta relevancia. Pero, además, como se señala, los Estados siguen teniendo otros focos de atención que justifican su existencia y ponen en cuestión la tesis del «fin del Estado». Por ejemplo, en la esfera internacional tendrá todavía un papel importante que cumplir. Ya no será el único actor en la escena internacional, pues tendrá que compartir el escenario con otros participantes —los organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y corporaciones multinacionales—, pero, a pesar de todo, su capacidad de actuación no disminuirá. Es más, seguirá teniendo una importante función en la dirección de procesos económicos y políticos, nacionales e internacionales. Serán grupos de Estados organizados los que impulsen y lleven la batuta en la dirección de esos procesos intentando orientar y dirigir el gobierno económico global. Incluso, otro tanto en la creación de nuevos organismos supranacionales cuando sean necesarios. A pesar de lo que defiendan los teóricos de la globalización, los flujos de la nueva economía mundial, a la vista de la última crisis que ha asolado las economías orientales y de su repercusión en otras zonas del planeta, precisarán una reordenación y una regulación y esto difícilmente lo pueden hacer las corporaciones multinacionales. Serán los Estados los que lleven finalmente la iniciativa y, como sucedió ya antes en el nivel nacional, será necesario también establecer algunas reglas básicas.

Además, la presencia del Estado seguirá estando justificada en otras dos esferas, sin duda, importantes (Hirst y Thompson 1999: 257). En primer lugar, seguirá siendo un importante instrumento de provisión de legitimidad, en este caso, del nuevo orden global. Como es sabido, el Estado ha buscado históricamente su legitimidad en el sometimiento de su poder al *rule of law*, en el establecimiento de un sistema democrático para la toma de decisiones y en la protección y realización de los derechos y libertades individuales. Algo parecido va a suceder en el plano transnacional. El sistema global estará convenientemente legitimado si el conjunto de Estados que participan en la escena transnacional buscan y promueven un orden sometido a reglas, una dirección democrática y el respeto universal a los derechos humanos. De no ser así, los riesgos de explosión global, como puede vaticinarse sin temor a exagerar, son factibles. Además, los Estados seguirán siendo competentes en la regulación de la población que habita en su territorio. Seguirá definiendo las condiciones de la nacionalidad de sus habitantes y de sus derechos y deberes. Los ciudadanos seguirán necesitando del amparo estatal, pues, si bien los bienes, el dinero y las ideas pueden fluctuar y moverse rápidamente, los individuos tienen menos movilidad y requieren de documentos, visados, residencia, for-

mación y cualificación laboral que es el Estado quien la provee. Incluso, los ciudadanos podrán participar en la nueva esfera transnacional a partir de los canales estatales.

Ahora bien, esta redefinición de los poderes estatales no deja de tener sus riesgos, sus luces y sus sombras. Me referiré a tres: al uso de la identidad nacional, a la pérdida de conciencia democrática en las elites y al abuso de los medios estatales por parte de las grandes corporaciones empresariales. Un primer riesgo ya constatable reside en que, mientras se está produciendo una desnacionalización económica y política, por el contrario, se fomenta también una renacionalización cultural. En efecto, en contraposición a las tendencias más razonables en favor de la democracia y los derechos humanos, los gobiernos impulsan más bien y excitan los sentimientos nacionales que acentúan la pertenencia y estigmatizan del otro, del inmigrante, del extranjero —también el concepto de «extranjero» es objeto de redefinición; en la Unión Europea, ahora, es sinónimo de no europeo—. Como el Estado pierde sus poderes tradicionales y el ciudadano su protección en forma de provisión social y de bienestar, lo único que queda es el sentimiento de pertenencia, la propia identidad nacional, que se usa ahora para lograr legitimidad en el ejercicio del poder. Los efectos de esta política suicida ya se observan en muchas de las sociedades europeas: aparición de partidos nazis y fascistas alguno de ellos con notable éxito (Le Pen en Francia y Haider en Austria son ejemplos penosos y que deberían hacer reflexionar), actos salvajes y violentos, racismo y exclusión.

Un segundo riesgo es el descenso de sentimiento democrático en las nuevas elites surgidas al amparo de la globalización. Lasch ha llamado «la rebelión de las elites» a la actitud de quienes debieran considerarse las elites de las democracias políticas, pero que, sin embargo, se sienten más a gusto en el cosmopolitismo, en la solidaridad de la nueva casta cosmopolita, que en el contacto y vivencia de los valores sociales medios y en la dirección de las instituciones democráticas. Estas nuevas elites están formadas tanto por los directivos de las grandes corporaciones como por los profesionales «que producen y manipulan información». La formación de estas elites en el país central del mundo, en EE. UU. es, según Lasch, un mal síntoma para la democracia, pues éstas le dan la espalda. Las nuevas elites se sienten más a gusto en contacto con sus colegas de Londres, Bruselas, Singapur o Hong Kong y, por ello, buscan instaurar una nueva forma de acceso al poder. Ya no se trata, como antaño en el primer capitalismo, en invertir en propiedad, sino en información y educación. Se instaura así con el triunfo de esta nueva clase un nuevo sistema de reparto de poder «basado en la inteligencia» y en la pericia profesional. La nueva meritocracia resulta ser «una parodia de la democracia»⁴. Finalmente,

⁴ «La meritocracia es una parodia de la democracia. Ofrece posibilidades de ascenso, en teoría al menos, a cualquiera que tenga talento para aprovecharlas... Sólo

la paradoja: «un sistema aparentemente democrático de reclutamiento de elites produce resultados nada democráticos: la segregación de las clases sociales; el desprecio por el trabajo manual; el hundimiento de las escuelas públicas; pérdida de una cultura común...» (Lasch 1996: 44).

Además, la despolitización en la que está inmersa la dirección del mercado deviene también en un aprovechamiento abusivo de los beneficios estatales por parte de los *managers*, de estas nuevas elites que dirigen las corporaciones multinacionales. Estas son las beneficiadas por la apertura de los mercados, por la globalización económica. A primera vista, parece que les va muy bien: no hay más que echar un vistazo a sus cuentas de resultados para percatarse de que son los grandes beneficiados de todo el tinglado, y que sus beneficios se hacen a costa de los demás. Primero de todo, son insolidarias pues fijan su sede social en paraísos fiscales desde donde toman sus decisiones sobre los flujos de capitales, la producción, instalación o cierre de sus centros de trabajo. Trabajan sin sujeción a un sistema fiscal claro pero sus decisiones afectan a puestos de trabajo de personas que viven a miles de kilómetros de distancia. Mientras sus intereses están a buen recaudo promueven el fin de los sistemas de protección social, provocan desempleo que debe ser soportado por cada Estado individualmente y, al mismo tiempo, reclaman que se garanticen sus derechos y libertades fundamentales. Beck ha ilustrado muy gráficamente este panorama: «Mientras que las multinacionales pueden eludir al fisco del Estado nacional, las pequeñas y medianas empresas, que son las que generan la mayor parte de los puestos de trabajo, se ven atosigadas y asfixiadas por las infinitas trabas y gravámenes de la burocracia fiscal. Es un chiste de mal gusto que, en el futuro, sean precisamente los *perdedores* de la globalización, tanto el Estado asistencial como la democracia en funciones, los que tengan que financiarlo todo mientras los *ganadores* de la globalización consiguen unos beneficios astronómicos y eluden toda responsabilidad respecto de la democracia del futuro» (Beck 1998: 22).

Pero, entonces, si esto es así, lo que hay que hacer es prevenir las disfunciones que estas transformaciones puedan ocasionar. Denunciar, en suma, las perversiones que en nombre de la «globalización» puedan introducirse en las reglas y en las instituciones sociales y políticas. Lo que hay que hacer es poner de manifiesto cómo la globalización altera los valores y los principios que dieron vida al sistema democrático. Precisamente, si algo parece inherente a la globalización es su perversión de la democracia: lo que se busca es extraer del

hace más probable que las elites ejerzan irresponsablemente su poder al reconocer tan pocas obligaciones respecto a sus predecesores o a las comunidades que dicen dirigir. Su falta de gratitud descalifica a las elites meritocráticas para el liderazgo; y, de todas formas, están menos interesadas en el liderazgo que en librarse de la suerte de la mayoría. Esta es la verdadera definición del éxito meritocrático» (Lasch 1996: 43).

proceso democrático de participación y toma de decisiones un importante paquete de asuntos que conciernen a la vida y al trabajo de los ciudadanos. La libertad de movimientos del capital y de las actuaciones de las multinacionales se sustraen a cualquier tipo de control democrático; ni los poderes del Estado son capaces de impedir estos flujos. Y, es más, esas decisiones no democráticas afectan también a los derechos y libertades individuales más básicos de los habitantes del planeta. Pues, a través de esas decisiones, se presiona para que el poder político de los países se articule de una u otra manera llegando, incluso, a justificar e impulsar regímenes autoritarios (véase los casos de Chile y Argentina y demás dictaduras latinoamericanas). Por otra parte, a través del recurso a la «condicionalidad» de la que se sirven los organismos financieros internacionales, la globalización busca debilitar las políticas de protección social y, por ello, supone un claro menoscabo y deterioro de las condiciones materiales de vida de muchos de los habitantes del planeta. La globalización profundiza así en la pobreza global y en el aumento de las desigualdades entre los países ricos y los países pobres.

3. LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESCENARIO DE LA GLOBALIZACIÓN

La redefinición del papel del Estado en un mundo globalizado, como escribí antes, afecta también al puesto de los derechos humanos que están siendo objeto también de profundas transformaciones tanto en el ámbito institucional como en el plano conceptual. No podía ser de otra manera puesto que, como ha sido puesto de manifiesto en numerosas ocasiones, entre el proceso de emergencia y evolución del Estado moderno y la teoría y práctica de los derechos humanos se ha producido una estrecha interacción, «una mutua decantación histórica y funcional», que, en palabras de Pérez Luño, ha dado lugar en la teoría jurídico-política a una perenne tensión entre la reivindicación de reconocimiento y protección de los derechos humanos y las tendencias centrípetas inherentes a la existencia de autoridad política y al ejercicio del poder (Pérez Luño 1991: 212). El Estado de Derecho, al situar en el epicentro de las instituciones políticas, la cuestión de los derechos humanos, o fundamentales, es así la máxima expresión de esa decantación y de la interdependencia antes citada. Sólo así se entiende que «la garantía jurídico-formal y efectiva realización material de los derechos y libertades fundamentales» constituye uno de los cuatro pilares sobre los que se sustenta el edificio del Estado de Derecho (Díaz 1986: 31). Por eso mismo, la redefinición de las funciones del Estado debía incidir también en la teoría y en la realidad de los derechos humanos.

No obstante, hace tiempo que el panorama de los derechos humanos en el ámbito internacional está cambiando rápidamente, y no sólo por la influencia de la globalización. En otro lugar he comentado en extenso estos cambios (Martínez de Pisón 1997: 245 y ss.). Los más importantes son: la cosificación de los derechos humanos resultado de una excesiva confianza en su juridificación y en la protección jurisdiccional como medio de realización; los efectos de la globalización como motor de la escisión y fractura de los derechos; la creciente inflación de los derechos con la consiguiente desnaturalización; y la consecución de un panorama dual según el cual unos tienen derechos y otros no. En el futuro de los derechos aparecen así luces y sombras, nuevos retos que obligan a plantearnos su relación con el Estado de Derecho y el sistema democrático, la necesidad de fomentar una educación que impulse una cultura en derechos humanos, a insistir en una visión integral de las categorías que no margine a los derechos económicos, sociales y culturales, etc. Estos escenarios muestran, entonces, la exigencia de una reconceptualización de los derechos humanos ante la evidente distancia que existe entre estas realidades y el viejo proyecto ilustrado.

Así pues, en relación con los derechos humanos, la globalización tiene su cara y su cruz. Por un lado, la redefinición de los poderes del Estado, dada su decantación histórica y funcional con los derechos humanos, posiblemente implique una tendencia al debilitamiento de su papel de garante, de su papel central en su reconocimiento, protección y realización dejando vía abierta a que otras agencias o asociaciones tengan también un protagonismo especial. A pesar de ello, es probable que en el ámbito nacional sigan con toda seguridad teniendo una relación muy estrecha, a través de la utilización de los instrumentos jurídicos y jurisdiccionales y de la planificación de políticas activas. De hecho, los mecanismos estatales, a partir del resquicio de soberanía que aún les resta, seguirán siendo la primera instancia en el establecimiento y efectividad de los derechos humanos. Ello no obsta para que cada vez más se produzcan injerencias externas que pongan en evidencia el panorama o la violación de los derechos, máxime al surgir en la comunidad internacional una sensibilidad y una conciencia proclive a denunciar y reprobar las violaciones. Por otro lado, en la esfera transnacional, se abren nuevas y positivas vías de una mayor extensión de los derechos humanos al aparecer pujantes protagonistas, como son las organizaciones no gubernamentales, los movimientos sociales globales u otras agencias preocupadas por su realización, por un mundo más equilibrado. Por supuesto, los organismos internacionales, como la ONU y las instituciones vinculadas –FAO, UNESCO, OMS, etc.–, a pesar de sus claras disfunciones, tienen un papel de primer orden. Pero, quizás lo más positivo es que puedan constituirse órganos jurisdiccionales que velen por su protección. Lo más esperanzador es, sin duda, la creación de la Corte Penal Internacional que, aunque con las reticencias de los países más poderosos, poco a

poco se va imponiendo como una necesidad. De esta forma, del mismo modo que la redefinición del Estado ha implicado una difuminación de su soberanía política y económica, también se está produciendo, al estilo del Tribunal Europeo de Estrasburgo, una cesión del poder jurisdiccional en materia de derechos humanos. El garante y vigilante último en la protección y condena de los derechos humanos, cada vez más, va a estar en manos de institucionales transnacionales, y eso, sin duda, es un paso de suma importancia.

De hecho, por primera vez en la historia de la humanidad, se abre una puerta a una «real» universalización de los derechos humanos. Ciertamente es que, a la vista del panorama, de las imágenes y de los informes de los organismos internacionales y de ONGs, a cualquiera le asalta e invade un cierto pesimismo sobre la realidad y el futuro de los derechos, pero, con todo, ello no debe ser un obstáculo para señalar que en el horizonte aparecen algunos signos positivos. Empezando por la Corte Penal Internacional que, antes o después, acabará imponiéndose con lo que se terminará la impunidad de los delitos de genocidio e impulsará la creación de los delitos contra la humanidad. Indirectamente, puede ser un instrumento importante de expansión de la conciencia democrática, de la creencia en los derechos y libertades individuales, de la estigmatización de los abusos y arbitrariedades en el ejercicio del poder. Al mismo tiempo, crece la opinión de que es cada vez más necesaria la coordinación de los organismos internacionales, especialmente los vinculados con la ONU, pero también todos los demás. Precisamente, la falta de coordinación entre las actividades de los diferentes organismos de Naciones Unidas fue uno de los aspectos señalados en 1990 por el relator especial, D. Turk, en su informe «Estrategias para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, con atención a los grupos vulnerables y desfavorecidos»:

«Aunque las posibilidades de cooperación entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas en lo que se refiere a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales son considerables, hasta el presente la experiencia ha sido desalentadora. Con excepción de la OIT, los tres organismos especializados principales y otros órganos de Naciones Unidas no han participado activa y constantemente en la supervisión y evaluación de los derechos económicos, sociales y culturales. Una razón importante de ello es que sólo desde hace poco tiempo las Naciones Unidas se ocupan realmente de esta categoría de derechos. Por otra parte, muchos organismos y órganos de las Naciones Unidas que reúnen y utilizan diversos indicadores para sus propios trabajos aún no han reconocido los vínculos claros existentes entre esta actividad y el interés por los derechos humanos. Otros organismos se alejan deliberadamente de las cuestiones relacionadas con los derechos humanos. Por consiguiente, en general se han dejado de lado la asistencia que esos órganos podrían prestar en el campo de los derechos económicos sociales y culturales. Sería posible aumentar considerablemente la cooperación interinstitucional en esta esfera; y sin esa cooperación es poco probable que los indicadores puedan utilizarse plenamente» (Turk 1993: 181).

En realidad, ya en las conclusiones del informe del año anterior señalaba que «la cooperación internacional constituye un elemento vital para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en un doble sentido: por un lado, ajustar las actividades de los organismos especializados que trabajan en este ámbito –OIT, FAO, UNESCO y OMS– y, por otro, calibrar las consecuencias de las actividades de las instituciones financieras internacionales (FMI, BM y BIRF) y, en particular, impulsar un cambio de sus estrategias en relación con el Sur (Turk 1993: 147).

Puede decirse que desde mediados de los años ochenta la estrategia de Naciones Unidas en torno a los derechos humanos ha ido cambiando de forma sustancial, al menos, en dos aspectos fundamentales para la «real» universalización a la que hacía referencia antes. Por un lado, porque ha abandonado la visión jerárquica y sesgada de los derechos humanos –«occidental», habría que añadir–, según la cual sólo son derechos los derechos civiles y políticos, mientras que los derechos sociales no son más que meras exigencias o reivindicaciones políticas o, en todo caso, derechos de segunda condición a las disponibilidades presupuestarias de los Estados. Por el contrario, son numerosas las declaraciones de Naciones Unidas en las que, sobre todo, en la década de los ochenta, pone de manifiesto la interdependencia, la mutua conexión entre las dos categorías de derechos. En que de nada sirve el establecimiento de un sistema de libertades sin unas mínimas condiciones materiales de vida y, al revés, que es necesario poner a disposición de los particulares los medios para controlar y participar en las decisiones estatales (Martínez de Pisón 1998). Como ejemplo de este cambio de actitud puede tomarse las declaraciones de la Proclamación de Teherán o la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

Por otro lado, es muy positiva también su preocupación por la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de la que los informes de D. Turk son una prueba clara. En principio, se trata de estudiar los aspectos y problemas para su expansión señalando los obstáculos y planteando soluciones. Desde los primeros informes hasta la fecha parece que algo se ha avanzado, por lo menos en la identificación de los problemas y de las zonas geográficas más desfavorecidas. El último informe del PNUD es también una muestra de la especial atención que presta a esta cuestión Naciones Unidas y sus organismos. También lo fue la reunión internacional organizada en 1986 en la ciudad de Maastricht en la que un conjunto de especialistas examinaron y dictaron cuáles tienen que ser las reglas de interpretación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estos son los «Principios de Limburgo», entre cuyas conclusiones más interesantes se especifica que los Estados tienen obligaciones específicas, deben lograr progresivamente su realización y «son responsables ante la comunidad internacional y sus pueblos por el cumplimiento de

las obligaciones que se derivan del Pacto». Toda una línea, por tanto, a seguir en la extensión y universalización de los derechos.

Estas actuaciones, con independencia de que sean eficaces en más o menos tiempo, muestran que hay razones suficientes para cambiar el etéreo discurso sobre la universalidad de los derechos humanos, de que puede reducirse la distancia entre lo que Bobbio señalaba la retórica de las declaraciones y la miseria de los incumplimientos. De que la universalidad ha dejado de ser una universalidad lógica o, como afirmara J. de Lucas, un «mero predicado» que permite atribuir los derechos universales a sus titulares haciendo caso omiso de sus circunstancias (J. de Lucas 1991: 261). Por el contrario, se entra en el terreno de la factible realización asignando a «todos» los hombres la titularidad de los «mismos» derechos, primero de todo, los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. Sólo así los derechos humanos podrán continuar cumpliendo su papel de renovación y transformación de la realidad, de indagación de un mundo más justo y equilibrado.

Ahora bien, que existan estos y otros signos positivos no quiere decir que no sean también evidentes los obstáculos derivados de las nuevas condiciones mundiales. Y es que —obvio es lo obvio— para muchos millones de ciudadanos del mundo la plena realización de los derechos humanos es un objetivo distante y utópico. Un sueño irrealizable. Son numerosos los obstáculos y barreras que, en efecto, hacen de la realización de los derechos una utopía. Desde el juego de los poderes internacionales e intereses globales hasta la apatía o cinismo, como quiera llamarse, con el que una indeterminada comunidad internacional afronta esta cuestión. Entre esos obstáculos, la carga de la deuda externa y los programas de ajuste estructural —o, lo que es lo mismo, la estrategia de los organismos financieros internacionales— parecen un baldón difícil de soportar por países que buscan en el desarrollo una salida para su difícil solución. No creo que sea exagerado afirmar que los programas de ajuste estructural tienen un efecto perjudicial y regresivo en la realización de los derechos humanos y en las acciones de los gobiernos de esos países. Tanto por lo que supone de pérdida de soberanía como de cesión del control interno en los procesos económicos internos y de los recursos económicos nacionales, vitales para su desarrollo. La política de la «condicionalidad» seguida por el FMI y el BM, al unísono, no puede sino producir efectos devastadores en los intentos locales por reconocer y materializar los derechos. La política de apertura de fronteras económicas y de control externo de los recursos económicos y las materias primas no puede conducir por buen camino la gestión de los derechos humanos, como el relator especial D. Turk pone de manifiesto (Turk 1993: 29-30)⁵.

⁵ Entre otras afirmaciones, destacan las siguientes: «La relación entre las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos y las condiciones asociadas

Pero, el problema ya no sólo estriba en la aparición de estos obstáculos en la realización de los derechos humanos, sino, sobre todo, en que sus efectos son drásticos al afectar especialmente a los sectores de población más vulnerable. En efecto, como consecuencia de los duros programas de ajuste que hipotecan los recursos y las posibilidades presupuestarias de los países del Sur, los gobiernos desmantelan las incipientes políticas públicas de seguridad social, las prestaciones y demás medidas dirigidas a paliar las situaciones de debilidad de sus ciudadanos, es decir, todo el sistema montado y que, en principio, tiende siempre favorecer a los grupos más vulnerables. Aún más, las medidas impuestas empeoran la situación general de los ciudadanos, pues los salarios no aumentan, incluso, en algunos casos, descienden, y disminuyen sus posibilidades de acceso a la sanidad y a la educación, claves en el bienestar general y en el establecimiento de vías de desarrollo. Los programas de ajuste fomentan, finalmente, la dualización de estas sociedades: que progresivamente los grupos más vulnerables vayan alimentando los sectores más pobres de la sociedad, sin recursos y sin asistencia pública. En esta situación, parece un ejemplo de cinismo toda afirmación que proclame que estos sectores gozan de derechos; en esta situación, resulta cínico hablar de la universalidad de derechos.

Y es que, como afirma el PNUD en su *Informe sobre el desarrollo humano 1999*, «la pobreza se halla en todas partes. Medida por el índice de pobreza humana (IPH-1), más de una cuarta parte de los 4.500 millones de personas que viven en los países en desarrollo todavía no cuentan con algunas de las opciones más básicas de la vida: la supervivencia después de los 40 años, el acceso a los conocimientos y servicios privados y públicos» (PNUD 1999: 28). La descripción de la situación de la inmensa mayoría de los ciudadanos del mundo realizada por este organismo de Naciones Unidas pone los pelos de punta: 1.300 millones de personas no tienen acceso a agua limpia; uno de cada siete niños no va a la escuela; 840 millones de personas están desnutridas; en un mundo superpoblado, 1.300 millo-

a los préstamos para fines de ajuste estructural es otra cuestión que se trató someramente en el segundo informe del relator especial sobre la marcha de los trabajos. Las condiciones generalmente establecidas por el FMI, que todo país beneficiario debe cumplir antes de recibir financiamiento del Banco Mundial o antes de que se le considere solvente internacionalmente, se refieren a esferas de participación del Estado que pueden influir de manera decididamente negativa, tanto directa como indirectamente, en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. El carácter de terapia de choque de algunas de estas condicionalidades y sus repercusiones a corto y largo plazo sobre los grupos menos protegidos han conducido a algunos a defender soluciones distintas de esta práctica, algunas de las cuales entrañan condiciones de ajuste esencialmente más favorables, y otras una fórmula de no ajuste. Como principio general, las condicionalidades jamás deberán redundar en violaciones flagrantes de los derechos económicos, sociales y culturales, ni deberán amenazar la satisfacción de las necesidades de subsistencia básicas» (Turk 1993: 32).

nes de personas viven con un ingreso diario inferior a un dólar⁶. Panorama que no es exclusivo del Sur: «También en los países industrializados la pobreza humana y la exclusión están ocultas en las estadísticas del éxito, y revelan enormes disparidades dentro de los países», hasta el punto de que «uno de cada ocho habitantes de los países más ricos del mundo está afectado por algún aspecto de la pobreza humana». Es, en suma, en este contexto, en el que cobra sentido la tesis de que, actualmente, se corre un severo riesgo de dualización en el panorama de los derechos humanos. Como tengo escrito en otro lugar, «por supuesto, los analistas ya se habían percatado de las enormes diferencias entre el Norte y el Sur, entre centro y periferia, pero lo que a mí me interesa resaltar son las consecuencias para los derechos y éstas son evidentes: un “mundo dual”. Un mundo de quienes tienen derechos –unos u otros, pero derechos al fin y al cabo– y otro de quienes carecen de ellos. En efecto, un mundo rico, en el que los ciudadanos gozan de bienestar y de derechos y un mundo pobre que carece de ambos. En esta tesitura, no debe extrañar que los que viven en el segundo quieran entrar en el primero, gozar de un mismo bienestar y de unas mínimas oportunidades, como está mostrando el aumento de inmigración ilegal. A todo esto, hay que añadir otro hecho: que, dentro de las sociedades occidentales más desarrolladas, se adivina también una división entre los ciudadanos que tienen derechos y quienes no tienen. Posiblemente a estas situaciones pudiera añadirse alguna más, pero, pese a todo, me parece que el futuro próximo de los derechos depende de la respuesta que seamos capaces de articular entre todos» (Martínez de Pisón 1997: 253).

Paliar estas situaciones de subdesarrollo, satisfacer las necesidades básicas de esos 1.300 millones de ciudadanos del mundo –lo que es decir que realmente creemos en los derechos económicos, sociales y culturales– es crucial para la teoría y práctica de los derechos humanos. Por supuesto, siendo conscientes de que el origen de estas situaciones responde a un sistema económico global injusto cuyas consecuencias han sido, además, amplificadas con las políticas neoliberales, los programas de ajuste y la globalización que ha acentuado las diferencias Norte-Sur y ha acelerado los procesos de exclusión y de dualización mundial. Además de este reto para los derechos humanos, sin duda, hay que contar con otras situaciones de riesgo y de minusvaloración como son también las que tienen que ver con la discriminación por el género, con el desastre medioambiental o con el respeto en sentido más estricto de los derechos culturales, de las cuestiones de identidad y las diferencias culturales, en suma. Son terrenos

⁶ Como concluye el mismo informe respecto a la integración de las economías nacionales en una supranacional, «en suma, el quinto de la población mundial de los países más ricos disfruta del 82 por 100 de la ampliación del comercio de exportación y el 68 por 100 de la inversión extranjera directa, en tanto que el quinto inferior cuenta con apenas algo más del 1 por 100» (PNUD 1999: 31).

en los que los derechos humanos se la juegan y en los que la globalización no parece siempre cumplir un papel positivo.

4. CODA FINAL: LOS DERECHOS HUMANOS, ESA VÍA A UNA CRÍTICA GLOBAL

La globalización ni ha sido ni es un proceso monocorde. Durante la década de los ochenta, fueron los gobiernos neoliberales los que, con una reforma radical del Estado social y su creencia ciega en el mercado y en la liberalización económica, aceleraron el proceso de interconexión convirtiendo el planeta en una aldea global. Durante los noventa, la globalización señoreó por el escenario mundial y dictó su ley sin regla alguna a la que someterse. Sus efectos devastadores, como ya sucediera en el primer capitalismo, han puesto de manifiesto sus tensiones internas, su tendencia a la desigualdad y su naturaleza injusta. El inicio del siglo XXI ve cómo se alzan voces pidiendo el fin de la anarquía global, de esta sociedad global sin Estado mundial, como afirma Beck, plasmación del libertarismo anarquista aplaudido y ensalzado por la ideología neoliberal. Parece llegado el tiempo de una repolitización, de someter a un control democrático los vaivenes de este proceso, de buscar nuevas reglas que canalicen la vida en la aldea global en el nuevo contexto de universalización y que eviten sus efectos perversos y perjudiciales, como los especialistas, sociólogos y politicólogos están exigiendo insistentemente —el mismo Beck, pero también quienes defienden el cosmopolitismo, la democracia cosmopolita (D. Held), la justicia global, y otro tipo de manifestaciones similares.

Entre quienes se suman a esta reivindicación hay que contar también al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al que se supone buen conocedor de los efectos de la mundialización, tanto de los beneficios económicos y sociales que aporta a las sociedades el libre comercio y la libre transmisión de ideas y de información como del daño que produce en los más débiles a quienes margina. Por eso, nada más ilustrativo que, quizás, la conclusión más importante de su *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*: la necesidad de *reinventar la estructura de gobierno mundial en pro de la humanidad y de la equidad*, a la que dedica su capítulo 5. Más aún: «La reinención de la estructura de gobierno mundial no es una opción, es un imperativo para el siglo XXI» (PNUD 1999: 97). Los fallos del sistema del gobierno mundial son tantos y su costo es tan elevado que su reforma no debe ser objeto de discusión, sino que es un imperativo cuyo objetivo es construir un mundo mejor y más justo, más equilibrado y equitativo, en el que los derechos humanos ocupen un puesto central.

No se trata de hacer demagogia, sino de sentar las bases de la sociedad y de la comunidad internacional del siglo XXI. No parece que las recomendaciones del PNUD sean como para tomarlas a pipa. Como ya sucediera al final del decenio de los cuarenta, con la creación de Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, urge una revisión de las reglas y condiciones de la estructura del gobierno mundial. «Nuevamente se requiere una reconsideración fundamental de la política y la estructura de gobierno. Debe ser amplia y equitativa, y debe restablecer un criterio integrado que abarque tanto a las cuestiones sociales como las económicas. Son prioridades clave: 1.–Poner las preocupaciones humanas y los derechos humanos en el centro de la política; 2.–Proteger la seguridad humana y reducir la vulnerabilidad a escala mundial; 3.–Reducir los extremos de desigualdad entre los países y dentro de ellos; 4.–Aumentar la equidad en la negociación y las instituciones de la estructura de gobierno internacional; 5.–establecer la arquitectura mundial para el siglo XXI. En suma, la reforma impulsada por la preocupación por la gente, y no por el capital» (PNUD 1999: 98).

Los derechos humanos se encuentran en el epicentro de esta reivindicación y, por tanto, de cualquier opción de futuro. Y con razón. Desde sus inicios, la teoría de los derechos ha tenido una potente fuerza transformadora de la realidad social y política (Martínez de Pisón 1997: 42 y ss.; 245 y ss.). Los derechos han sido objeto de una constante lucha y conquista y han sido, en la mutua decantación histórica y funcional ya mencionada, el fundamento y motor de la evolución de la sociedad y el Estado en los últimos dos siglos. No parece, a pesar de las profundas transformaciones sociales y económicas de las últimas décadas y de las mutaciones de los actores en la escena internacional, que las cosas vayan a cambiar radicalmente. Aunque, para ello, haya que modificar alguna de las categorías aceptadas comúnmente por el discurso político –como, por ejemplo, el fetichismo de una soberanía inalienable e intocable o un concepto de Estado-nación demasiado fija e intangible–.

Como afirma L. Ferrajoli, un compromiso con estas situaciones y estos ideales «se liga al dirigido al desarrollo de un constitucionalismo mundial. Yo creo que hoy ya no es posible hablar con decencia de democracia, igualdad, garantías, derechos humanos y universalidad de derechos si no tomamos finalmente “en serio” –según la feliz fórmula de Dworkin– la *Declaración universal de derechos* de la ONU de 1948 y los Pactos sobre derechos de 1966; si los encerramos dentro de los confines establecidos de nuestras democracias, ampliados quizá a los de la “fortaleza Europa”; si seguimos disociando derechos del hombre y derechos del ciudadano, preocupándonos sólo de éstos y no de aquéllos. Tras la caída de los muros y el fin de los bloques, ya no hay coartadas para que la democracia, cuyo triunfo celebramos no se haga verdad a sí misma» (Ferrajoli 1999, 31). Este es, sin lugar a duda, el reto del futuro. Lo que obliga a reconocer la necesidad de

encauzar el proceso globalizador, reconocer el carácter supra-estatal de los derechos humanos –incluidos, los derechos económicos, sociales y culturales, todas aquéllas que se niegan a cuatro quintas partes de la humanidad–. Además, es necesario también el establecimiento de las garantías imprescindibles para la protección y realización de los derechos humanos empezando por la creación de una jurisdicción penal internacional.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AA.VV., 1996, *El nuevo orden global. Dimensiones y perspectivas*, Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Banco Mundial, 2000, *En el umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
- BECK, U., 1998, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, trad. de B. Moreno y M.^a R. Borrás, Barcelona, Paidós.
- BOBBIO, N., 1996, *El futuro de la democracia*, 2.^a edic., trad. de J. Fernández Santillana, México, FCE.
- CASTELLS, M., 1998, *La era de la información*, 2 vols., versión cast. de C. Martínez Gimeno, Madrid, Alianza Editorial.
- DÍAZ, E., 1986, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, 5.^a reimp. de la 8.^a edic., Madrid, Taurus.
- FERRAJOLI, L., 1999, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, prolog. de P. Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta.
- HELD, D., 1997, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, trad. de S. Mazzuca, Barcelona, Paidós.
- 2000, «¿Hay que regular la globalización? La reinención de la política», en *Claves de Razón Práctica*, núm. 99 (enero-febrero 2000), pp. 4-11.
- HIRST, P., y THOMSON, G., 1999, *Globalization in Question*, Cambridge, Polity Press.
- LASCH, C., 1996, *La rebelión de las elites*, trad. de Fco. J. Ruiz Calderón, Barcelona Paidós.
- LINKLATER, A., 1998, *The Transformation of Political Community*, Cambridge, Polity Press.
- LUCAS, J. de, 1994, «Para una discusión de la nota de universalidad de los derechos (A propósito de la crítica al relativismo ético y cultural)», *Derechos y Libertades*, 3, pp. 259-312.
- MACCORMICK, N., 1999, *Questioning sovereignty. Law, State and Practical Reason*, Oxford, University Press.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, J., 1997, *Derechos humanos: historia, fundamento y realidad*, Zaragoza, Egido Editorial.
- 1998, *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*, Madrid, Tecnos/Universidad de La Rioja.
- OFFE, C., 1990, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, edic. de J. Keane, trad. de A. Escohotado, Madrid, Alianza Editorial.
- PÉREZ LUÑO, A. E., 1991, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos.

- PETRAS, J., 1993, «Paradoxes in a world in transition», en *Paradojas de un mundo en transición*, coordinación, compilación y edición Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- PETRAS, J., y POLYCHRONIOU, Ch., «El mito de la globalización», en *Ajoblanco*, 105, marzo 1998, pp. 22-29.
- PNUD, 1999, *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*, Madrid, Mundi-Prensa.
- RAMONET, I., 1997, *Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo*, Madrid, Debate.
- TURK, D., 1993, *El nuevo orden económico internacional y la promoción de los derechos humanos*, Santafé de Bogotá, Comisión Andina de Juristas.