

Derecho Global, Legitimidad y Desigualdad¹

Global Law, Legitimacy and Inequality

HUGO OMAR SELEME²

Conicet-Universidad Nacional de Córdoba

RESUMEN

En un trabajo previo he sostenido que ni la desigualdad global ni la internacional es moralmente relevante. Sólo la desigualdad doméstica que se da en el seno de Estados políticamente legítimos posee relevancia moral. Ni la desigualdad entre Estados, ni la desigualdad entre individuos que habitan diferentes Estados es moralmente relevante. El presente trabajo tiene por objetivo determinar si la aparición de un nuevo derecho global transguber-

¹ Versiones previas de este trabajo fueron presentadas en el II Congreso Latinoamericano de Filosofía Analítica (Buenos Aires, Agosto del 2012) y las XII Jornadas Nacionales de Filosofía y Ciencia Política (Mar del Plata, Noviembre del 2012). Agradezco a los miembros del auditorio que formularon preguntas y sugerencias. En especial, a Faviola Rivera Castro, Mario Solís Umaña y Moisés Vaca Paniagua, con quienes compartí la mesa con quienes compartí la mesa «El valor de la igualdad en la teoría de la justicia en los contextos global, doméstico y local» en la primera de estas reuniones científicas. Igualmente agradezco a los miembros del programa de Ética y Teoría Política de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina), y a los miembros del grupo de Filosofía Política de la Universidad Pompeu Fabra, con quienes he tenido ocasión de discutir algunas de las tesis presentes en el texto.

² Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Investigador del CONICET. Titular de la cátedra de Ética y profesor de Filosofía del Derecho en la carrera de Derecho de la UNC. Profesor visitante del Heidelberg Center para América Latina y de la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona-España)

namental, generado por redes horizontales y verticales de funcionarios, exige revisar esta conclusión.

Palabras clave: *Redes Transgubernamentales, Derecho Administrativo Global, Desigualdad Global, Igualitarismo.*

ABSTRACT

In a previous paper I have argued that either global or international inequality is morally irrelevant. Only domestic inequality that occurs in politically legitimate states is morally relevant. Neither inequality between states, or inequality between individuals inhabiting different states is morally relevant. The objective of this paper is to determine whether or not the emergence of a new global transgovernmental law, generated by horizontal and vertical networks of officials, requires to revise this conclusion.

Key words: *Transgovernmental networks, Global Administrative Law, Global Inequality, Egalitarianism.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL ARGUMENTO EN CONTRA DE LA RELEVANCIA MORAL DE LA DESIGUALDAD GLOBAL E INTERNACIONAL.—III. LA VISIÓN SUBYACENTE DE ORDEN INTERNACIONAL.—IV. UN NUEVO ORDEN GLOBAL.—V. UN NUEVO ORDEN GLOBAL CON EXIGENCIAS DE LEGITIMIDAD ANTIGUAS.—VI. CONCLUSIÓN.

SUMMARY: I. INTRODUCTION.—II. THE ARGUMENT AGAINST THE MORAL RELEVANCE OF GLOBAL AND INTERNATIONAL INEQUALITY.—III. THE UNDERLYING CONCEPTION OF INTERNATIONAL ORDER.—IV. A NEW GLOBAL ORDER.—V. A NEW GLOBAL ORDER WITH OLD LEGITIMACY REQUIREMENTS.—VI. CONCLUSION.

I. INTRODUCCIÓN

En trabajos previos he defendido la tesis de que la desigualdad carece de relevancia moral más allá del seno de las instituciones estatales legítimas. He sostenido que sólo es moralmente relevante la desigualdad que existe entre individuos que habitan un mismo Estado políticamente legítimo. He argumentado que ni la desigualdad internacional —que existe entre Estados— ni la desigualdad global —que existe entre individuos que habitan diferentes Estados— posee relevan-

cia moral³. La posición que he defendido es un tipo de estatismo moderado según el cual a nivel global no existen exigencias de legitimidad política ni de justicia distributiva, a nivel internacional existen exigencias de legitimidad pero no de justicia, mientras que a nivel estatal existen exigencias de legitimidad y justicia. Esta versión moderada de estatismo arriba a conclusiones semejantes aunque no idénticas a las presentadas por John Rawls (1999), y se aparta de las concepciones estatistas presentadas por liberales como Michael Blake (2002) o Thomas Nagel (2005), y de las variantes comunitaristas defendidas por Alasdair Macintyre (1981, 1984), David Miller (1995) o Michael Walzer (1977, 1983)⁴.

³ He defendido esta posición en «The Moral Irrelevance of Global and International Inequality» (2011). La noción de relevancia moral utilizada en el texto que permite concluir que la desigualdad es moralmente irrelevante posee dos partes. En primer lugar, la desigualdad es un hecho y como tal sólo adquiere relevancia moral cuando ciertos principios morales se la confieren. En segundo lugar, los principios que confieren relevancia a la desigualdad son aquellos que prescriben mejorar la posición distributiva de quien se encuentra peor en términos relativos o absolutos. Dado que a nivel internacional se aplican principios de legitimidad de índole suficientista en lugar de principios igualitaristas o prioritaristas, la desigualdad a dicho nivel carece de relevancia moral (Seleme 2011: 275). Agradezco a un evaluador anónimo el haberme sugerido que este extremo debía ser clarificado.

⁴ Por lo que respecta a la posición defendida por Rawls, la discrepancia se centra en la falta de claridad presente en *The Law of Peoples* para establecer qué relación existe entre legitimidad y justicia. He abordado este problema en otro lugar (Seleme 2011a: 74-75), por lo que aquí no puedo más que enunciarlo. Básicamente, la dificultad reside en que no queda claro en *The Law of Peoples* si Rawls está intentando obtener una concepción de legitimidad internacional –tal como hacía en *Political Liberalism* (1993) con relación a las instituciones domésticas– o una concepción de justicia internacional –que completa la concepción de justicia doméstica presente en *A Theory of Justice* (1971-1999)–. Rawls parece encontrarse comprometido con dos posiciones incompatibles. Mientras en *A Theory of Justice* la existencia de procedimientos legítimos de toma de decisión colectiva era una precondition para que se aplicasen las exigencias de justicia –y para la utilización del recurso de la posición original como mecanismo heurístico– en *The Law of Peoples* las exigencias de justicia tienen cabida –y la utilización del recurso de la posición original se encuentra justificado– aunque no existe un proceso legítimo de toma de decisiones colectivas.

Por lo que respecta a las posiciones defendidas por Blake y Nagel, las diferencias son fáciles de apreciar. Blake sostiene que las exigencias de justicia distributiva tienen cabida entre individuos a quienes se aplica un mismo esquema institucional coercitivo. Nagel, por su parte, afirma que tales exigencias aparecen cuando dicho esquema coercitivo reclama de aquellos a quienes se aplica no sólo obediencia sino adicionalmente aceptación. Como es claro, ninguna de estas posiciones –a diferencia de la que he defendido– considera que la legitimidad del esquema institucional es una condición que debe estar satisfecha para que tengan cabida las exigencias de justicia distributiva.

Por último, el estatismo moderado que defiendo también se aparta de las versiones comunitaristas que afirman que los requerimientos de justicia distributiva sólo se dan en el seno de comunidades vinculadas por lazos culturales. Según la concepción que he defendido los lazos relevantes son sólo de índole política.

Agradezco a un evaluador anónimo el haberme hecho notar la necesidad de ubicar mi concepción dentro del debate más general en curso.

Una de las premisas que funda la conclusión de que la desigualdad global e internacional es moralmente irrelevante, es que no existen instituciones globales coercitivas que se apliquen directamente a todo los seres humanos individualmente considerados. Lo que existe es un esquema de instituciones internacionales que se aplican coercitivamente sobre los Estados.

El objetivo del presente trabajo es determinar si la aparición de un nuevo tipo de normativa generada por redes horizontales y verticales de cooperación entre funcionarios pertenecientes a diferentes jurisdicciones estatales y a entidades internacionales, altera esta conclusión. Específicamente me interesa determinar si el surgimiento de este nuevo derecho global no ha sentado las bases para que la desigualdad global o la internacional cobren relevancia moral. El argumento que he ofrecido en trabajos previos parece presuponer una visión tradicional del ordenamiento internacional que ha sido alterada por la aparición de un nuevo tipo de derecho global transgubernamental no generado por órganos diplomáticos sino por redes de funcionarios. Si este fuese el caso, y mis conclusiones descansasen sobre un orden internacional en vías de desaparición, entonces las mismas deberían ser revisadas. Con el objetivo de determinar si dicha revisión debe ser llevada adelante, en la primera sección se reconstruye de modo breve el argumento en contra de la relevancia moral de la desigualdad global e internacional. En la segunda, se vuelve explícita la visión de orden internacional que este argumento presupone y se muestra su semejanza con la visión tradicional. En la tercera, se describe el modo en que esta visión tradicional se ha visto alterada con el surgimiento de un nuevo orden global estructurado en redes. Por último, en la cuarta sección se establece si el surgimiento de este nuevo tipo de derecho global sirve de base para alterar la conclusión del argumento en contra de la relevancia de la desigualdad global e internacional. La hipótesis que defiende el trabajo es que tal alteración no es necesaria ya que el surgimiento de este nuevo derecho global no socava las premisas sobre las que descansa la conclusión obtenida en trabajos previos.

II. EL ARGUMENTO EN CONTRA DE LA RELEVANCIA MORAL DE LA DESIGUALDAD GLOBAL E INTERNACIONAL

En mi trabajo «The Moral Irrelevance of Global and International Inequality» he articulado un argumento que posee diferentes pasos que aquí sólo puedo reconstruir esquemáticamente. El primero, pone de manifiesto que la desigualdad sólo es relevante en aquellas circunstancias en las que se aplican principios morales igualitaristas o priori-

taristas⁵. Ambos tipos de principios prescriben mejorar la posición de quien tienen *menos* y al hacerlo vuelven moralmente relevante a la desigualdad. Los principios igualitaristas prescriben tal cosa, porque esto es un modo de acercarse a la distribución igualitaria intrínsecamente valiosa. Cuando tales principios se aplican, la posición de quien tiene *menos* debe mejorarse en términos relativos. Los principios prioritaristas prescriben mejorar la posición de quien tiene *menos* porque esto es intrínsecamente valioso. Estos principios requieren mejorar en términos absolutos la posición de quien recibe *menos*.

Allí donde los principios morales que se aplican son agregativos o suficientistas, la desigualdad carece de relevancia moral. Los principios suficientistas no prescriben mejorar la posición de quien recibe *menos*, sino sólo que nadie caiga por debajo de un umbral mínimo. Que alguien reciba *más o menos* carece de relevancia lo que importa es que todos reciban lo suficiente. Tampoco los principios agregativos prescriben mejorar la posición de quien recibe *menos*, dado que permiten compensar las pérdidas de quien *menos* recibe con los mayores beneficios gozados por otro.

El segundo paso del argumento muestra qué exigencias quedan satisfechas cuando principios igualitaristas o prioritaristas se aplican a una situación. Estos principios, he argumentado, son la respuesta a la exigencia por parte de quienes ocupan las distintas posiciones distributivas de (i) ofrecerse recíprocamente justificaciones del patrón de distribución que sean aceptables para todos, (ii) con independencia de sus circunstancias sociales y naturales, (iii) en tanto presuponen en cada individuo un interés en maximizar el tamaño de su porción distributiva.

La primera exigencia no es satisfecha por los principios agregativos, ya que el patrón de distribución debe ser aceptable desde el punto de vista de cada individuo por separado. La segunda y tercera exigencia no son satisfechas por principios suficientistas. Si los principios deben ser aceptables porque permiten maximizar la porción de recursos que cada uno recibe y si esta aceptabilidad no se ve condicionada por la desventajosa posición social o natural que ocupa el individuo, entonces los individuos no se conformarán con principios que meramente exijan que se les brinde un mínimo de suficiencia.

Finalmente, el tercer paso del argumento identifica aquellas circunstancias en las que aparecen las tres exigencias antes reseñadas y, por ende, las circunstancias en que la desigualdad adquiere relevancia moral. La primera exigencia –que quienes ocupan posiciones distributivas deban justificar un patrón de distribución en base a criterios de evaluación que todos puedan aceptar– aparece cuando existe un patrón de distribución que puede ser reconfigurado por una decisión cuya *autoría* se imputará a todos a quienes se aplica el patrón, y cada uno

⁵ La desigualdad es un hecho que sólo adquiere relevancia moral cuando algún principio moral se la confiere.

puede incidir en el contenido que esta decisión tendrá. El poder imponerle el contenido de una decisión a otro genera la exigencia de adoptarla de acuerdo a criterios de evaluación que él pueda aceptar. La segunda exigencia –que el criterio de evaluación propuesto deba ser aceptable con independencia de la posición social y los talentos naturales– aparece cuando se trata de un patrón de distribución con efectos sobre la clase social y el desarrollo de los talentos naturales de los individuos a quienes se aplica. Si el criterio de evaluación propuesto fuese aceptable sólo por los efectos que la distribución existente causa sobre los individuos a quienes se aplica el patrón⁶, no sería un criterio de evaluación en ningún sentido. La tercera exigencia –que la justificación deba presuponer en todos los individuos un interés maximizador, aparece por la necesidad de que la justificación sea aceptable por todos y, por tanto, se encuentre fundada en premisas que sean públicamente accesibles. Cuando los individuos se formulan reclamos en conflicto sobre el modo de distribuir bienes, y lo hacen en base a propósitos que no son públicamente accesibles, la única justificación disponible es aquella que presupone en cada uno el interés en obtener la porción distributiva del máximo tamaño posible.

De lo señalado se sigue, que las circunstancias en las que la desigualdad es moralmente relevante son aquellas en donde: i) existe un patrón de distribución cuya *autoría* se imputa a todos los que ocupan posiciones distributivas, y puede ser modificado por decisiones en cuyo contenido todos pueden incidir que ii) tiene efectos profundos sobre los individuos que en él habitan y donde iii) el interés de cada individuo en el tamaño de su porción distributiva se funda en consideraciones que no son públicamente accesibles.

Estas circunstancias, he sostenido, se encuentran configuradas en el seno de Estados legítimos y no a nivel internacional o global. En primer lugar, las instituciones estatales generan un patrón de distribución de derechos, recursos y libertades que de modo coercitivo se aplica a los individuos que en ellas habitan. La imposición coercitiva de estas instituciones sobre los individuos engendra exigencias de legitimidad política de las que estos son titulares. Una vez que estas exigencias de legitimidad o autogobierno son satisfechas, las instituciones y el patrón de distribución que producen pasan a ser de autoría de todos los individuos a quienes se aplican. Adicionalmente, dada la legitimidad del sistema, las instituciones y el patrón de distribución puede ser modificado por decisiones políticas en cuyo contenido todos los afectados pueden incidir.

En segundo lugar, el modo en que el Estado distribuye los recursos y derechos tiene efectos profundos sobre las circunstancias sociales y naturales de los ciudadanos. La porción distributiva que cada indivi-

⁶ Así, por ejemplo, si el criterio de evaluación fuese aceptable sólo debido a las preferencias adaptativas generadas en los individuos por el mismo patrón de distribución que se pretende evaluar, dicho criterio no sería un genuino criterio de evaluación.

duo recibe no sólo determinan su clase social sino que incide en su posibilidad de desarrollar sus talentos naturales productivos y condiciona sus gustos y preferencias. Esto provoca que las decisiones de modificar el patrón de distribución engendrado por las instituciones estatales deban ser aceptables como correctas por todos –debido a que a todos se imputa como autores– de acuerdo con un criterio de evaluación que sea aceptable con independencia de su posición social y talentos naturales –debido a que el patrón de distribución tiene incidencia sobre ambos extremos.

Finalmente, en tercer lugar, los individuos que habitan en el seno de las instituciones estatales están interesados en el tamaño de su porción distributiva en base a un plan de vida privado, públicamente inaccesible. Los individuos se formulan reclamos acerca del tamaño de su porción distributiva con el objeto de obtener recursos, derechos y oportunidades para llevar adelante su plan de vida. El plan de vida que cada uno adopta, no obstante, es públicamente inaccesible y ningún Estado legítimo –que trate a sus ciudadanos como autores– se encuentra autorizado a avanzar sobre la vida privada de sus ciudadanos con el objeto de identificarlo. Esto determina que a la hora de brindarse justificaciones recíprocas del patrón de distribución, los ciudadanos deban presuponer un interés maximizador. Al desconocer el plan de vida de los demás deben mostrar que el patrón de distribución que están defendiendo le concede a cada uno lo máximo posible.

El argumento concluye mostrando que estas circunstancias no se encuentran presentes ni a nivel global, ni a nivel internacional. A nivel global no puede existir una comunidad política legítima. No existe un esquema unificado de instituciones que se aplique coercitivamente a todos los seres humanos individualmente considerados. El orden internacional se aplica coercitivamente sobre los individuos políticamente organizados, esto es, sobre los Estados. Dado que las exigencias de legitimidad son engendradas por la coacción, sólo aquellos sobre quienes se aplica un esquema coercitivo tienen derecho a ser tratados por este como autores, esto es poseen reclamos de legitimidad política. En consecuencia, los seres humanos globalmente considerados no poseen reclamos de legitimidad que puedan esgrimir frente a cualquier otro ser humano. Siendo este el caso, no es posible que exista una comunidad global políticamente legítima y, por ende, no es posible que todos los seres humanos tengan el deber de brindarse justificaciones recíprocamente aceptables acerca de la configuración de las instituciones internacionales o del patrón de distribución que generan.

Por el contrario, sí es posible que exista una comunidad política legítima de Estados. Puesto que el esquema de instituciones internacionales se aplica coercitivamente sobre los Estados estos pueden formularse reclamos de legitimidad que si fuesen satisfechos conducirían al surgimiento de una comunidad legítima de Estados, esto es una comunidad internacional. En el seno de esta comunidad existirían exigencias de justificación recíproca del patrón de distribución. Cada

Estado debería justificar frente al resto que el patrón de distribución que se imputa a todos, en tanto autores del esquema institucional internacional, es aceptable. Sin embargo, las exigencias de justificación que se darían en el seno de una comunidad internacional legítima no deberían presuponer un interés maximizador. Aunque los Estados están interesados en la porción distributiva que reciben, este interés se encuentra fundado en una concepción públicamente accesible de la legitimidad, en lugar de una concepción privada del bien.

De modo que el argumento en contra de la desigualdad global e internacional descansa sobre tres afirmaciones con respecto al orden internacional. La primera, sostiene que no puede existir una comunidad política global de la que formen parte todos los seres humanos, ya que no existe un esquema de instituciones globales que se aplique coercitivamente a la humanidad en su conjunto. La segunda, afirma que la única comunidad política legítima que puede existir a este nivel es una comunidad que aglutine a Estados en lugar de individuos, ya que sí existe un esquema unificado de instituciones que se aplican coercitivamente a los Estados. La tercera, señala que esto trae aparejado que los intereses relevantes sean los de los Estados legítimos. Si existe alguna exigencia de brindarse justificaciones recíprocas del patrón de distribución internacional, esta recae sobre los Estados y no sobre los individuos aisladamente considerados. Dichas justificaciones deben presuponer que todo Estado tiene un interés fundado en una concepción pública de la legitimidad política o autogobierno.

III. LA VISIÓN SUBYACENTE DE ORDEN INTERNACIONAL

Cada una de las tres afirmaciones con respecto al orden internacional sobre las que descansa el argumento, presupone una visión del mismo que es necesario explicitar. Las dos primeras son correlativas. La primera, señala qué tipo de comunidad política no existe ni puede existir dada la actual configuración de las instituciones internacionales. La segunda establece qué tipo de comunidad política es la única que puede existir, sin tomar partido acerca de si de hecho existe o no. No es posible que exista una comunidad política global sino sólo una comunidad política internacional, constituida por Estados. Ambas afirmaciones se asientan sobre una idea, característica de la visión tradicional del orden internacional, según la cual las instituciones internacionales se aplican coercitivamente de modo paradigmático a los Estados, en lugar de a los individuos. En lo que sigue me detendré a explicar este punto.

Sólo existe una comunidad política cuando las exigencias de legitimidad política o auto-gobierno tienen cabida. La razón es simple, una comunidad política de modo necesario debe satisfacer las exigencias de legitimidad y por ende sólo puede configurarse allí donde tales exi-

gencias existen. De modo que para determinar donde es posible que exista una comunidad política es necesario preguntarse primero por dónde se aplican las exigencias de legitimidad. Como he señalado, tales exigencias aparecen como correlato de la existencia de un esquema institucional coercitivo. Allí donde existe coerción las exigencias de legitimidad tienen lugar. Es necesario, por tanto, explicar por qué este es el caso y por qué el esquema de instituciones internacionales se aplica principalmente sobre los Estados, lo cual determina que sólo pueda existir una comunidad política de Estados y no una comunidad global de individuos.

Dos rasgos de las instituciones determinan su carácter coercitivo. En primer lugar, la existencia de un esquema institucional debe volver más probable que un sujeto opte por cierto curso de acción o soporte un determinado estado de cosas. Un modo en que algunas instituciones producen este efecto sobre las probabilidades es a través de la imposición de sanciones a la no realización de ciertas acciones o la utilización de la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza para que determinado estado de cosas se materialice. No obstante, este no es la única manera en que un esquema incide sobre las probabilidades de que un sujeto siga un curso de acción o soporte un estado de cosas, con independencia de cual sea su voluntad. Así, por ejemplo, el modo en que un esquema institucional recompensa los talentos naturales, o la manera en que distribuye el ingreso o las oportunidades, determinan que sea más probable para un individuo, por ejemplo, elegir una carrera en lugar de otra –esto es, optar por cierto curso de acción– o no disponer de ciertos recursos o bienes –es decir, soportar un estado de cosas–.

La incidencia sobre la probabilidad de que el sujeto adopte un curso de acción o soporte un estado de cosas no debe ser lograda a través de la deliberación y el ofrecimiento de razones. Un esquema institucional que pretende convencer a alguien ofreciéndole buenas razones para que adopte un curso de acción o soporte un estado de cosas aumenta la probabilidad de que tales extremos acaezcan pero en ningún sentido ha ejercitado la coerción. Aumentar la probabilidad de que otro haga algo o soporte un estado de cosas por convicción, en base a buenas razones, no implica coaccionarlo. Para ver la diferencia un ejemplo puede ser de ayuda. Imaginemos una norma que regula el aborto del siguiente modo. Toda mujer que desee abortar deberá asistir a un curso donde se le informará de las consecuencias que sobre ella y el feto tendrá tal curso de acción. Si una mujer, luego de asistir al curso, cambia de idea y decide no abortar, en ningún sentido ha sido coaccionada a no abortar. Ha sido convencida de que tal cosa no debía hacerse. No obstante, sí ha sido coaccionada a algo: ha sido coaccionada a asistir al curso⁷.

⁷ Por el contrario, la manipulación sí es un tipo de coacción. Quien manipula no ofrece buenas razones.

El segundo rasgo de un esquema institucional que determina que sea coercitivo consiste en que éste no sólo produce el efecto antes señalado sino que lo persigue de modo deliberado⁸. El carácter intencional de la incidencia sobre el aumento de las probabilidades es lo que permite distinguir la idea de coacción de las meras externalidades negativas. Trasladado a los esquemas institucionales, tenemos entonces que un esquema no es coactivo simplemente por incidir de modo no deliberativo sobre la probabilidad de que un agente elija un curso de acción o soporte un estado de cosas, sino adicionalmente cuando esa es su *pretensión*, cuando la incidencia en las probabilidades se trata de una consecuencia intencional. Esto nos deja con el problema de determinar sobre quienes recaen las consecuencias *intencionales* de un esquema institucional.

Thomas Pogge (1989:45) ha trazado una distinción entre las consecuencias producidas intencionalmente por las instituciones y aquellas que no lo son⁹. Lo primero que Pogge distingue son las consecuencias que los esquemas institucionales *producen* –aquellos efectos que no sucederían en ausencia del esquema institucional–, de aquellas que meramente *dejan acaecer* –aquellos efectos que suceden con independencia de la existencia del esquema institucional–. Las consecuencias producidas intencionalmente¹⁰ son un subconjunto de las consecuencias *producidas*. En particular, se trata de las consecuencias *establecidas* de modo directo por el esquema institucional a través de sus reglas. Por ejemplo, una consecuencia *establecida* por las reglas que crean una economía de mercado es que las personas puedan comprar y vender. Una consecuencia *producida*, pero no *establecida* sino meramente *engendrada*, del mismo conjunto de reglas es que algunas personas que no tienen nada de valor para ofrecer caigan por debajo

⁸ Con ligeras modificaciones he estado interpretando coacción del mismo modo que Pettit utiliza el concepto de dominación. He decidido, no obstante, utilizar otra terminología por dos motivos. En primer lugar, no tengo claro si Pettit afirmaría que puede existir dominación sin intención de dominar. Si este fuese el caso, su noción de dominación sería diferente de la noción de coacción que estoy utilizando, puesto que no puede existir coacción sin intención de coaccionar. Pettit simplemente señala: «One person, A, controls the choice of another person, B, when A does something that has the intentional or quasi-intentional effect of raising the probability that B will choose according to A's taste or judgment –raising it beyond the probability that this would have had in A's absence...» (Pettit 2009: 42). Esto, todavía no es concluyente respecto a si debe o no existir intención de dominar o controlar. En segundo lugar, mientras Pettit piensa que la exigencia moral que engendra la posibilidad de que exista dominación es la de no-dominación o control, la coacción tal como quedará más claro en lo que sigue no engendra la exigencia moral de no-coacción sino la de *autoría*.

⁹ Lo que digo aquí sobre las consecuencias intencionales de un orden institucional ha sido desarrollado en trabajos previos a los que aquí sigo con ligeras modificaciones (Seleme 2007, 2009, 2010).

¹⁰ Estas consecuencias son las consideradas moralmente relevantes por las concepciones que adoptan un enfoque deontológico a la hora de evaluar diseños institucionales. Una concepción paradigmáticamente deontológica, en este sentido, es la de Nozick.

de la línea de pobreza. Esta última consecuencia es *producida* –ya que estas personas presumiblemente no serían pobres si existiese otro conjunto de reglas que regulase la economía– pero no es *establecida* en tanto no hay ninguna regla que fije de modo explícito su nivel de ingresos.

Tomando la distinción de Pogge, puede señalarse que un esquema institucional *pretende* incidir sólo sobre los cursos de acción que adoptan o los estados de cosas que soportan aquellos a quienes *establece* como destinatarios. No pretende incidir sobre todos en quienes *produce* consecuencias. Las consecuencias que un esquema institucional previsiblemente *engendra* sirven para determinar a qué han sido coaccionados aquellos a quienes *establece* como destinatarios¹¹. Así, por ejemplo, las instituciones estatales que organiza la economía de mercado se aplican coercitivamente sobre quienes habitan el territorio del Estado. Éstos son los individuos que las normas *establecen* como destinatarios. La consecuencia *engendada* de la pobreza, sirve para determinar a qué han sido coaccionados algunos de estos individuos. Si la consecuencia *engendada* de la pobreza recae tanto sobre sujetos a quienes el esquema *establece* como destinatarios como sobre quienes no lo son, sólo los primeros han sido puestos coactivamente en una situación de pobreza. Esto se debe al carácter intencional de la coacción. Los segundos son sólo víctimas de una externalidad negativa producida por el esquema institucional, pero no son sujetos a quienes el esquema institucional se aplique coactivamente. Si las instituciones que organizan la economía de mercado en un Estado tienen efectos colaterales en quienes habitan un Estado vecino –por ejemplo, alterando su nivel de ingreso debido al aumento o disminución de las exportaciones– los ciudadanos del segundo Estado no están siendo coaccionados por un esquema institucional extranjero. Están sufriendo o disfrutando de sus consecuencias, pero en tanto aquel esquema no los *establece* como destinatarios, falta el requisito de la intencionalidad y, por tanto, no hay coacción.¹²

¹¹ Esta distinción captura algo característico de la coacción. Mientras no puede ser el caso que un sujeto coaccione a otro sin intención, es posible que lo coaccione a adoptar un curso de acción o soportar un estado de cosas que excede la intención de quien coacciona. Si amenazo a alguien con la intención de que se haga un disparo en la cabeza a consecuencia del cual muere, sin duda lo he coaccionado. La intención cuenta a la hora de establecer si hubo o no coacción y quien es el sujeto coaccionado. Sin embargo, no cuenta para determinar a qué lo coaccioné. Lo he coaccionado a matarse, con independencia de que mi intención haya sido esa o no. La previsibilidad de la consecuencia, y no mi intención efectiva, es la que cuenta en este último caso.

¹² En mi opinión esta es la noción rawlsiana de instituciones coercitivas. Que una institución se aplique coercitivamente no se encuentra vinculado al uso o a la amenaza de uso de la fuerza. No obstante soy consciente de que esta interpretación no es pacífica. Así, por ejemplo, Michael Blake (2002) presupone en su argumento que Rawls se encuentra comprometido con la idea tradicional de coacción.

Gerald Cohen (2000: 134-148) señala dos modos alternativos de interpretar en qué consisten las instituciones básicas según RAWLS, uno de los cuales es semejante a

En síntesis, si un esquema institucional incide de modo no deliberativo sobre las probabilidades que tienen de adoptar un curso de acción o soportar un estado de cosas aquellos a quienes *establece* como destinatarios, entonces tiene carácter coercitivo con relación a ellos. Para determinar a qué son coaccionados –esto es para determinar el curso de acción o estado de cosas sobre cuya probabilidad incide el esquema institucional– lo relevante no sólo son las consecuencias *establecidas* sino también aquellas que previsiblemente *engendra*.

Con esta idea de coacción en mente, es posible advertir que tanto las instituciones domésticas como las internacionales son coercitivas. En ambos casos, su existencia aumenta la probabilidad de que los sujetos a quienes *establecen* como destinatarios adopten cierto curso de acción o soporten algún estado de cosas. En lo que se distinguen es en el tipo de sujeto a quienes *establecen* como destinatarios –esto es, a quienes coercionan– y el tipo de curso de acción o estado de cosas cuya probabilidad aumentan –esto es, a qué son coercionados¹³.

El sujeto paradigmático a quienes se aplican las instituciones domésticas estatales son las personas consideradas aisladamente, los individuos que habitan un determinado territorio. El esquema institucional que los *establece* como destinatarios aumenta la probabilidad de que cada ciudadano goce de ciertas expectativas vitales, derechos y recursos. Siguiendo con el ejemplo introducido previamente, si el esquema institucional que *establece* a ciertos individuos como destinatarios contiene reglas que organizan el libre mercado, reconocen el derecho a la herencia, reconocen y protegen a la familia, y no fijan mínimos vitales, es probable que los individuos que nacieron en familias con altos recursos gocen de mayores oportunidades y expectativas vitales que aquellos que nacieron en una familia pobre. Es también probable que los individuos nacidos en familias pobres y que no poseen ninguno de los talentos naturales premiados por el mercado, no tengan ni siquiera los mínimos recursos para subsistir. De modo coercitivo, el esquema institucional fija las expectativas tanto de quienes favorece como de quienes perjudica. Aumenta la probabilidad de que acaezcan ciertos estados de cosas. Lo mismo puede decirse respecto del aumento de probabilidades de que algunos individuos adopten un curso de acción. Así, por ejemplo, en un esquema institucional como el presentado es más probable que los individuos nacidos en

la idea de instituciones de aplicación coercitiva que presento aquí. Cohen sostiene que sea que uno opte por una noción restringida de estructura básica –coercitiva en el sentido tradicional– o una más amplia –coercitiva en el sentido que utilizo en el texto– la concepción Rawlsiana se encuentra en problemas.

¹³ Lo que señalo a continuación presupone que existe un sistema unificado de instituciones jurídicas internacionales. Específicamente, presupongo que existe un sistema internacional dotado de una regla de reconocimiento que identifica cuáles son las fuentes formales de las reglas jurídicas internacionales. Pueden cotejarse las razones para defender esta posición en Samantha Besson (2009: 180-185).

familias con bajos recursos, menores oportunidades y expectativas vitales, opten por delinquir¹⁴.

Las instituciones internacionales, por su parte, se diferencian de las domésticas en dos sentidos. En primer lugar, *establecen* como destinatarios tanto a los individuos considerados aisladamente como a los individuos organizados políticamente, esto es, a los Estados. En segundo lugar, imponen cursos de acción o estados de cosas característicamente diferentes de los que imponen las instituciones domésticas¹⁵. Por lo que respecta a la primera diferencia, las instituciones internacionales *establecen* un sistema de unidades políticas territoriales –los Estados– que poseen autoridad dentro de sus fronteras. A su vez, las reglas institucionales del esquema internacional *establecen* como destinatarios a los Estados. En este sentido son coercitivas tanto con relación a los individuos como con relación a los Estados. Por un lado, *establecen* que los individuos habiten un sistema de Estados y, por el otro, *establecen* que los Estados gocen de ciertos derechos, posean ciertos deberes, o soporten cierto estado de cosas.

Con respecto a la segunda diferencia, deben distinguirse los estados de cosas y cursos de acción que las instituciones internacionales imponen sobre los individuos, de aquellos que imponen sobre los Estados. Sobre estos últimos imponen un esquema de derechos y deberes. Así, por ejemplo, establecen que los Estados tienen derecho a disponer de los recursos naturales que se encuentran en su territorio, o poseen el deber de no intervenir en los asuntos internos o externos de otros Estados, no llevar adelante guerras de agresión o respetar los tratados¹⁶. Estas reglas poseen carácter coercitivo en tanto aumentan

¹⁴ Sobre la correlación entre pobreza y delincuencia existen múltiples trabajos. Por todos, puede verse el de Andrew Karmen (2000) En el mismo se muestra a partir de datos de la ciudad de Nueva York que las personas que habitan una situación de pobreza no sólo tienen más probabilidades de delinquir (Karmen 2000: 26-31) –lo que muestra que las instituciones aumentan la probabilidad de que opten por un curso de acción– sino también de ser víctimas de delitos (Karmen 2000: 31-34) –lo que muestra que las mismas instituciones aumentan la probabilidad de que les acaezca un estado de cosas.

¹⁵ Una peculiaridad adicional del orden internacional radica en que los encargados de aplicar este orden institucional internacional son los mismos Estados, bien individualmente o de modo colectivo. Remarcando esta extremo con relación a las normas internacionales de derechos humanos, Beitz señala que estas son estatistas en dos sentidos: «...(they) apply in the first instance to states, and they rely on states, individuals and in collaboration, as their principal guarantors...» (Beitz 2009: 128).

¹⁶ Otros derechos y deberes son, por ejemplo, el derecho de legítima defensa establecido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas o el deber de resolver las controversias de modo pacífico fijado por el artículo 2.3, o los derechos fijados por la «Draft Declaration on Rights and Duties of States» de 1949, tales como el derecho de cada Estado a elegir libremente su forma de gobierno (art. 1), a ejercer su jurisdicción sobre las personas y cosas dentro del territorio (art. 2), a recibir un trato equitativo (art. 5). Adicionalmente, los Estados tienen el deber de no representar una amenaza para el orden y la paz internacional (art. 7), de no recurrir a la guerra como instrumento de política nacional (art. 9), de respetar los tratados (art. 13), entre otros.

la probabilidad de que ciertos estados de cosas acaezcan a los Estados –por ejemplo, que unos dispongan de mayores recursos naturales que otros– o adopten ciertos cursos de acción –por ejemplo, que un Estado respete las decisiones que sobre cuestiones domésticas adopta otro.

Por su parte, el orden internacional impone sobre los individuos un sistema de Estados, esto es, un sistema cuyas unidades –los Estados– son a su vez esquemas institucionales coercitivos. El hecho de que los individuos habiten en algún Estado y que no quede ningún territorio libre del control estatal a donde quien no acepta esta forma de organización política puede emigrar, son algunas de las consecuencias que el orden internacional de modo coercitivo impone sobre todos los individuos que habitan el planeta¹⁷.

En síntesis, las instituciones estatales e internacionales no sólo se diferencian porque estas últimas se aplican de modo paradigmático a los Estados. Aunque ambas se aplican a los individuos, los coaccionan a soportar estados de cosas o adoptar cursos de acción diferentes. El esquema internacional los coacciona a vivir en *algún* Estado, aunque no los coacciona a vivir en el Estado particular en que lo hacen. Aumenta la probabilidad de que un estado de cosas acaezca, a saber, el de que habiten *algún* esquema estatal e incide sobre la probabilidad de que adopten un curso de acción, a saber, que no puedan optar por vivir en un territorio sin Estado. El esquema de instituciones domésticas, en cambio, los coacciona a vivir en el particular conjunto de instituciones domésticas que los *establecen* como destinatarios. Estas, como hemos visto, aumentan la probabilidad de que a quienes se aplican les acaezcan ciertos estados de cosas –tales como los referidos al nivel de sus expectativas vitales, recursos y derechos– o adopten ciertos cursos de acción –tales como seguir una carrera u otra, o en el caso extremo delinquir o no hacerlo.

El esquema de instituciones internacionales no afecta a los individuos de modo directo –más allá del hecho señalado de imponerles vivir en *algún* Estado– fijando sus expectativas vitales, recursos y derechos. El esquema de instituciones internacionales puede aumentar la probabilidad de que los Estados se encuentren organizados de

¹⁷ En este punto discrepo con Pettit quien señala que este hecho no puede considerarse que sea uno impuesto intencionalmente o cuasi-intencionalmente por un agente. Pettit sostiene que «...It is a brute fact or historical necessity –an obstacle created by nature– that there is no State-less territory available...» (Pettit, 2009^a: 52 y 2010) Pettit considera que este hecho no es «...in itself the effect of dominating interference by the local state» y de allí concluye que es un hecho bruto. Aunque considero que lo primero es cierto, pienso que la conclusión no se sigue. Esto toda vez que aun es posible, como sostengo, que se trate de un efecto producido por la «interferencia dominante» o la aplicación coercitiva de un esquema institucional distinto al estatal, esto es, el esquema de instituciones internacionales. Si existiese otro orden internacional –distinto al construido por la paz de Westfalia– seguramente el hecho de que todo el territorio se encuentre repartido entre Estados internamente supremos y externamente independientes, no sería el caso. Este estado de cosas no es un hecho bruto, sino uno producido por ciertas instituciones.

cierto modo –por ejemplo, tengan gobiernos estables y legítimos o posean dictaduras inestables– pero aun con esta probabilidad en pie lo que aumenta la probabilidad de que un ciudadano en particular reciba ciertos recursos, derechos y oportunidades o adopte algún curso de acción, es el modo en que el Estado efectivamente se organiza¹⁸.

Una analogía puede ayudar a comprender lo que acabo de expresar. La configuración de las instituciones domésticas, he señalado, aumentan la probabilidad de que algunos individuos adopten un curso delictivo de acción. El individuo que delinque amenazando con un arma a otro es, podríamos decir, coaccionado a coaccionar. Quien es asaltado es coaccionado por el delincuente y las instituciones coaccionan al delincuente. Sin embargo, constatar esto no nos hace concluir que quien coacciona a la persona que sufre el asalto son las instituciones. Quien la coacciona, esto es quien aumenta la probabilidad de que realice el curso de acción de entregarle objetos de su propiedad, es el asaltante. Lo mismo puede señalarse con respecto a las instituciones internacionales. La configuración de estas instituciones aumenta la probabilidad de que los Estados adopten cierto diseño de sus instituciones domésticas. Si fruto de este diseño aumenta la probabilidad de que algunos ciudadanos, por ejemplo, vivan en una situación de pobreza o carezcan de oportunidades, la situación podría ser descripta como un caso de coacción para coaccionar. El orden internacional tiene efectos coercitivos sobre las instituciones estatales las que, a su vez, coaccionan a los ciudadanos que en ellas habitan. Constatar esto, sin embargo, no debe hacernos concluir que quien coacciona a los ciudadanos que sufren la pobreza o la falta de oportunidades son las instituciones internacionales. Los efectos coercitivos sobre los ciudadanos, el aumento de la probabilidad de que soporten un estado de cosas o adopte un curso de acción, son producidos por el modo en que se encuentran configuradas las instituciones estatales¹⁹.

¹⁸ Thomas Pogge, por ejemplo, ha llamado la atención respecto de cómo dos normas del actual sistema internacional determinan –con independencia de cual sea la opinión o voluntad de los Estados– que aquellos que detentan el gobierno gozaran de lo que llama el «borrowing privilege» y el «natural resources privilege». El primero establece que los Estados responden por los préstamos solicitados por sus gobernantes, con independencia de si el gobernante accedió al poder por medios legítimos o ilegítimos. El segundo, establece que los Estados quedan vinculados por los contratos que sobre sus recursos naturales hayan hecho sus gobernantes, nuevamente con independencia de su modo de acceso al poder. Una consecuencia de estas normas internacionales –que se produce con independencia de la voluntad de los Estados afectados– es que los países ricos en recursos sean propensos a tener golpes de Estado conducidos por personas ávidas de disponer del crédito y los recursos naturales del Estado. Las menores expectativas de estabilidad institucional de las que gozan estos estados es determinada por el esquema de instituciones internacionales en el que se encuentran.

¹⁹ Lo señalado permite comprender porqué los ciudadanos de Estados que son puestos en la misma situación por el orden internacional –por ejemplo, ambos son ricos en recursos naturales, sus gobiernos tienen el «borrowing privilege» y el «natural resources privilege»– tienen probabilidades de soportar estados de cosas o adoptar cursos de acción diferentes. Así, por ejemplo, Nigeria y Suecia son ricas en petróleo.

El carácter coercitivo de las instituciones estatales e internacionales determina que sean moralmente problemáticas. Para ver porqué ello es así, el punto de partida no puede ser otro que una determinada concepción normativa de persona. Los requerimientos morales determinan el modo adecuado de tratar a un sujeto así concebido. La concepción normativa de persona que utilizaré es una que concibe a los individuos como agentes sensibles a razones²⁰. Un agente sensible a razones posee dos aspiraciones: dirigir su vida a partir de sus *propias* consideraciones y que estas consideraciones sean genuinas razones²¹. Si su vida es dirigida a partir de las decisiones de otro o a partir de decisiones propias no fundadas en genuinas razones, sus intereses en tanto agente sensible a razones no han sido satisfechos.

El primero de estos intereses, el de dirigir su vida a partir de sus *propias* consideraciones, es el que es amenazado por la existencia de un esquema institucional coercitivo con efectos profundos sobre los sujetos a quienes se aplica. Es esta amenaza planteada por la coacción a la que da respuesta la legitimidad política. Donde sea que tal amenaza se plantea, las exigencias de legitimidad política se aplican. Las exigencias morales de legitimidad son el correlato del carácter coercitivo de un esquema institucional.

La amenaza consiste en que los deberes y derechos, los cursos de acción, las oportunidades, los recursos, los fines e intereses, de los sujetos a quienes se impone el esquema coercitivo no sean determinados por ellos mismos. Este es el caso cuando existe un esquema institucional con profundos efectos sobre los sujetos a quienes se aplica, que a su vez es *ajeno* a los sujetos a quienes se impone. La amenaza a la que da lugar la existencia de un esquema coercitivo radica en la imposición de un esquema institucional *ajeno*. Si un esquema institucional que no es propio del sujeto incide sobre su vida, ésta no está siendo dirigida a partir de sus *propias* consideraciones.

El modo de conjurar esta amenaza consiste en hacer que allí donde sea necesaria la existencia de instituciones coercitivas, los sujetos a

En ambos casos el orden internacional ha aumentado la probabilidad de que cada Estado disponga de sus recursos, sus gobiernos tengan potestad para contraer deudas, y para disponer de los recursos naturales. No obstante, los ciudadanos de Nigeria y Suecia tienen probabilidades sumamente divergentes por lo que respecta a sus expectativas vitales, oportunidades y recursos. Nigerianos y Suecos son coaccionados a soportar diferentes estados de cosas y adoptar diferentes cursos de acción. Este no podría ser el caso si quien los coaccionase fuese el orden internacional.

²⁰ Esta es la idea básica del contractualismo Scanloniano (Scanlon, 1998).

²¹ Uno modo de justificar esta concepción normativa de persona es sostener que lo más característico que posee el ser humano —y también lo más valioso— es su capacidad para evaluar y sopesar razones y para conducir su propia vida de acuerdo con ellas. Lo valioso de esta capacidad determina que tanto el interés en dirigir su vida a partir de sus consideraciones como el interés en que estas sean genuinas razones, sean moralmente relevantes para decidir qué nos debemos en nuestro trato mutuo.

No obstante, no creo que esta sea la única justificación posible. Otras justificaciones, sin tanto peso metafísico pienso que también se encuentran disponibles.

quienes se aplican sean sus *autores*²². Si en tanto agente sensible a razones un individuo tiene interés en dirigir su vida a partir de sus *propias* consideraciones, en ser su *autor*, y si la incidencia del esquema institucional puede conspirar en contra de la satisfacción de aquél interés, la solución es hacer que todos aquellos a quienes se aplica sean *autores* del mismo. Si la amenaza que plantea la existencia de instituciones coercitivas sobre aquellos a quienes se aplican reside en que no puedan dirigir su vida a partir de sus *propias* consideraciones, la solución radica en hacer que el esquema de instituciones estatales sea *propio* de aquellos a quienes se aplica. La solución radica en hacerlos sus *autores*.

No se trata de la exigencia de que el esquema institucional sea justo o correcto, sino de que sea *propio* de los sujetos a quienes se aplica. La exigencia moral que engendra la aplicación de instituciones coercitivas es la de legitimidad política. Justicia y autoría –o legitimidad política– son dos cosas diferentes. Un conjunto de sujetos puede ser *autor* de un esquema institucional –puede existir legitimidad política y auto-gobierno– aunque el esquema institucional sea injusto o incorrecto. Así como una decisión individual puede ser propia y no obstante equivocada, un esquema institucional puede ser propio de los sujetos a quienes *establece* como destinatarios, ser legítimo, y no obstante ser injusto o incorrecto. Lo contrario implicaría afirmar que cuando una decisión o esquema institucional es *propia* de un sujeto, entonces indefectiblemente es justa o correcta, lo cual no es el caso. Nuestros errores son nuestros aunque continúan siendo errores²³.

El hecho de que tanto las instituciones domésticas como las internacionales posean carácter coercitivo genera exigencias de legitimidad política, auto-gobierno o *autoría*, en ambos niveles. No obstante, tales exigencias no son idénticas porque los sujetos sobre quienes dichos esquemas se aplican son diferentes. Mientras en el caso de los

²² Si la existencia de instituciones coercitivas no es necesaria, entonces las mismas no están justificadas y el deber moral que engendra su existencia es el de trabajar para su desaparición. Sólo en el seno de instituciones coercitivas que se encuentran moralmente justificadas aparecen las exigencias de legitimidad política o autoría.

²³ Blake ha sugerido un argumento de corte rawlsiano que tiene por objeto mostrar que lo que justifica utilizar el recurso de la posición original para evaluar el diseño de ciertas instituciones reside en el hecho de que se trata de instituciones coercitivas. Su conclusión es que los principios de justicia –que se obtienen a partir de la posición original– solo son aptos para evaluar instituciones que se aplican de modo coercitivo. Señala al respecto: «...The criteria for membership within the group of people entitled to justification through principles of liberal justice, on my account, is membership as citizen within the territorial state. This first stage determines the class of people to whom justification is owed; the fact of coercion is what mandates the provision of such justification...» (Blake 2002: 289) Con independencia de si se trata de una buena reconstrucción del pensamiento de Rawls, por las razones brindadas en el texto considero que esta posición es inadecuada. La exigencia moral que engendra la existencia de un esquema institucional coercitivo, es la de que sea *propio* de los sujetos a quienes se aplica, no la de que sea justo o correcto. Las exigencias engendradas por la coerción son de legitimidad y auto-gobierno, no de justicia.

esquemas institucionales estatales, son los individuos considerados por separado los que deben ser sus *autores*, en el caso del esquema institucional internacional los *autores* deben ser los Estados legítimos, o los individuos políticamente organizados. El orden internacional es legítimo si los Estados son sus *autores* y si garantiza que los ciudadanos sean los *autores* de las instituciones estatales en las que habitan²⁴.

Lo señalado explica porqué dadas las características del actual orden internacional –cuyos sujetos de aplicación paradigmáticamente son los Estados– no es posible que exista una comunidad política global que abarque a toda la humanidad. Los titulares de los reclamos de legitimidad política que engendra este orden internacional son aquellos sobre quienes se aplica coercitivamente, esto es los Estados. Este extremo es el que también funda la afirmación de que sólo puede existir una comunidad política internacional constituida por Estados legítimos. Quienes deben ser *autores* del orden internacional son los Estados, y por tanto son sus intereses los que cuentan.

De modo que detrás de las tres afirmaciones sobre las que descansa el argumento en contra de la desigualdad global e internacional se encuentra la premisa fáctica de que las instituciones internacionales se aplican coercitivamente de modo paradigmático a los Estados. No puede existir una comunidad política global porque los reclamos de legitimidad por la coacción aparecen en los sujetos que la padecen, es decir los Estados. Esto mismo determina que a lo sumo pueda existir una comunidad política internacional y no una global.

Ahora bien, si los titulares de los reclamos de legitimidad son los Estados, son sus intereses los que deben ser tenidos en cuenta. Adicionalmente, puesto que el orden internacional impone coercitivamente sobre los individuos un esquema de Estados, debe aparecer como garante de que la coacción ejercitada por los Estados es legítima. De esto se sigue, que los intereses a considerar no son cualquier interés que de hecho posean los Estados, sino sólo los intereses que poseen en tanto comunidades políticas legítimas que se auto-gobiernan. Sólo cuando existe una comunidad internacional legítima constituida, a su vez, por Estados legítimos, las exigencias morales engendradas por el carácter coercitivo del orden internacional quedan satisfechas.

²⁴ Dejo de lado las exigencias de legitimidad que pesan sobre el esquema de instituciones internacionales debido a la imposición de un sistema de Estados sobre los individuos aislados. He abordado este problema en mi trabajo «Democracia Internacional, Derecho Humano a la Democracia e Intervención Humanitaria» (2013). Allí muestro que los Derechos Humanos son las exigencias que todo esquema institucional doméstico debe satisfacer para que exista auto-gobierno o legitimidad a nivel estatal y que la exigencia de legitimidad que engendra la imposición coercitiva del sistema de Estados es la de que las instituciones internacionales actúen como garantes de los Derechos Humanos. Si las instituciones internacionales actúan como garantes de los Derechos Humanos las exigencias de legitimidad engendradas por su carácter coercitivo sobre los individuos considerados aisladamente se encuentran satisfechas.

La visión del derecho internacional sobre la que descansan ambas conclusiones –que la desigualdad no es moralmente relevante a nivel global ni internacional– parece encajar con la visión tradicional que lo considera como una segunda capa de derecho que se encuentra por encima de los ordenamientos jurídicos domésticos, creada por los Estados y aplicable de modo paradigmático a los Estados y no a sus ciudadanos individualmente considerados. Existen dos razones que parecen vincular el argumento que he ofrecido con la visión tradicional del orden internacional. En primer lugar, he afirmado que un esquema institucional tiene carácter coercitivo cuando incide de modo no deliberativo sobre las probabilidades que tienen de adoptar un curso de acción o soportar un estado de cosas aquellos a quienes *establece* como destinatarios. En segundo lugar, he sostenido que el Derecho Internacional *establece* un sistema de Estados y *establece* como destinatario a los Estados lo que determina que sean los Estados legítimos –y no los individuos considerados aisladamente– los titulares de las exigencias de legitimidad que deben ser satisfechas por dicho orden institucional.

IV. UN NUEVO ORDEN GLOBAL

En los últimos años, la visión tradicional de un orden internacional configurado por decisiones de los Estados y cuyas principales instituciones se aplican a éstos, ha sido puesta en cuestión. Una razón para cuestionar dicha visión ha provenido de constatar la existencia de una nueva clase de agente jusgenerativo constituido por redes transgubernamentales. Estas redes reúnen a funcionarios de diferentes Estados que no son aquellos tradicionalmente encargados de las relaciones internacionales. No se trata de organizaciones constituidas por diplomáticos o representantes formales de los Estados, sino de redes que vinculan a funcionarios de la administración de un Estado con sus contrapartes extranjeras.

Aunque los primeros en identificar este fenómeno fueron Keohane y Nye (1974) fue Anne-Marie Slaughter, en su trabajo seminal *A New World Order* (2004), quien lo hizo objeto de estudio especializado²⁵. Allí, Slaughter llama la atención sobre la aparición de redes horizontales –que reúnen a funcionarios de diversos Estados– y verticales –que reúnen a funcionarios estatales con funcionarios de agencias internacionales o supranacionales– que han cambiando la configuración del orden internacional. Parte de los estándares normativos generados por estas redes han venido a constituir un nuevo tipo de derecho global que no tiene su origen en tratados. Se trata de un nuevo tipo de

²⁵ Otros trabajos que abordan el fenómeno son los elaborados por Slaughter y Zaring (2006) y Slaughter y Hale (2010).

normas creadas por una especie de administración global que se ubican por debajo de la legislación internacional representada por los tratados y convenciones²⁶.

La proliferación de redes ha tenido especial fuerza en áreas vinculadas con la seguridad, las regulaciones económicas, el cuidado del medio ambiente, las relaciones laborales, los estándares de calidad de productos y servicios, la regulación de servicios financieros, entre otras. Algunos ejemplos concretos son el Basel Committee on Banking Supervision, el Financial Action Task Force, el Financial Stability Board, el G 20, el Global Forum on Transparency and Exchange Information for Tax Purposes, el International Accounting Standard Board, la International Association of Insurance Supervisors, la International Competition Network, la International Conference on Harmonization of Technical Requirements for the Registration of Pharmaceutical Products, la International Network for Environmental Compliance and Enforcement y el Joint Forum.

Slaughter sostiene que las funciones que cumplen las redes pueden reducirse a tres²⁷. Algunas de estas redes, buscan compartir información entre las agencias gubernamentales poniendo en común cuáles han sido las mejores prácticas para enfrentar los problemas que les atañen. Este es el caso, por ejemplo de la International Network for Environmental Compliance and Enforcement. El objetivo de la organización ha sido hacer que se tome conciencia de la importancia que tiene que los Estados cumplan y hagan cumplir las regulaciones referidas al cuidado del medio ambiente. Entre las actividades llevadas adelante por la red se destacan, la formación de profesionales especializados en los mecanismos para aplicar y hacer cumplir las regulaciones medioambientales, la comunicación de las prácticas que han sido exitosas en este dominio, el brindar asistencia a los funcionarios

²⁶ Benedict Kingsbury, Nico Krisch y Richard B. Stewart (2005) consideran que como un intento de controlar esta nueva forma de poder global ha surgido un tipo de derecho administrativo global. Lo importante a los fines de este trabajo es poner de manifiesto que el fenómeno al que intenta dar respuesta este nuevo derecho administrativo es el mismo que es identificado por Slaughter. Haciendo explícito el objetivo del nuevo derecho administrativo global señalan Kingsbury y Stewart: «...The idea of Global Administrative Law begins with the twin observations that much economic governance by transnational and national institutions is a form of administration, and that this administration involves the exercise of power which can be channeled and controlled through the use of administrative law-type techniques nationally and internationally...» (Kingsbury y Stewart 2009: 11).

²⁷ Señala Slaughter en referencia a estas funciones: «...National government officials would be increasingly enmeshed in networks of personal and institutional relations. They would each be operating both in the domestic and the international arenas, exercising their national authority to implement their transgovernmental and International obligations and representing the interests of their country while working with their foreign and supranational counterparts to disseminate and distill information, cooperate in enforcing national and international laws, harmonizing national laws and regulations, and addressing common problems» (Slaughter 2004:7).

gubernamentales para que adquieran herramientas que les permitan evaluar la efectividad de los programas que están llevando adelante²⁸.

La segunda función que cumplen las redes es la de coordinar y armonizar políticas entre diferentes jurisdicciones estatales. Un ejemplo de red que persigue estos objetivos es la International Conference on Harmonization of Technical Requirements for the Registration of Pharmaceutical Products. El objetivo de esta organización ha sido armonizar las diferentes regulaciones nacionales sobre productos farmacéuticos que han proliferado desde mediados de los años 60s²⁹. La primera conferencia de la ICH logró que se armonizaran las condiciones de control para el testeado de medicamentos, se redujesen los tests de tiempo prolongado de toxicidad y se aboliese el test de toxicidad de dosis letal³⁰. El mismo objetivo de coordinar políticas fue el que dio origen al G-20³¹.

La tercera función de las redes consiste en auxiliar a los Estados para que incrementen su capacidad de control sobre problemas transnacionales tales como el terrorismo o el lavado de dinero. Un ejemplo paradigmático de esta clase de red es la Financial Action Task Force. La red fue creada en 1989 por iniciativa del G-7 y tuvo como objetivo prioritario ayudar a los Estados a evitar el lavado de dinero³².

Otro elemento característico de estas redes se refiere a los sujetos que las componen. A diferencia de las organizaciones internacionales tradicionales, donde sus miembros son diplomáticos a quienes se ha concedido la tarea de representar los intereses de un Estado, aquí se trata de meros funcionarios gubernamentales, o de representantes de entidades internacionales o supranacionales, entidades privadas u ONGs. Las redes no sólo están constituidas por funcionarios estatales sin carácter diplomático, sino que albergan a representantes de organizaciones o grupos distintos a los Estados³³.

²⁸ Los programas de capacitación para funcionarios, así como otros recursos, se encuentran disponibles en la página web de la organización <http://inece.org>

²⁹ La llamada de atención sobre la necesidad de que los estados regulasen la actividad farmacéutica provino del caso de la talidomida durante los años 1960-1961.

³⁰ La conferencia tuvo lugar en Bruselas en el año 1991. Las conferencias sucesivas tuvieron lugar en Orlando, Florida durante el año 1993, en Japón durante el año 1995, Bruselas en 1997, San Diego en el 2000 y Osaka en el 2003. A partir del 2007 han tenido lugar conferencias regionales más reducidas.

³¹ La primera reunión del grupo fue convocada por George W. Bush y tuvo lugar en Washington el 14 y 15 de noviembre del 2008.

El antecedente inmediato del G-20 constituido por jefes de Estado y de gobierno, fue un G-20 constituido por ministros de economía y presidentes de bancos centrales. Este grupo con perfil netamente financiero fue creado luego de la crisis asiática de finales de los 90s. Quienes tuvieron la iniciativa de crearlo fueron el ministro de economía de Canadá y el secretario del tesoro de EEUU.

³² Otro objetivo de la red ha sido compartir información y recomendar prácticas. Para cotejar la información y las prácticas recomendadas puede verse <http://www.fatf-gafi.org/documents/guidance>.

³³ Un ejemplo de la participación de entidades privadas en estas redes puede encontrarse en el Basel Committee on Banking Supervision. Desde finales de los 90s

Finalmente, un tercer elemento característico de estas redes tiene que ver con los mecanismos de implementación que utilizan. A diferencia de lo que sucede con el derecho doméstico y el derecho internacional tradicional, estas normas rara vez son impuestas por la fuerza. Los mecanismos para lograr conformidad son más sutiles y abarcan la concesión de incentivos económicos, el dar a conocer públicamente a los sujetos que no obedecen, el monitoreo y la construcción de capacidad de implementación en las jurisdicciones nacionales.

En algunos casos, como el de la International Network for Environmental Compliance and Enforcement, los principales mecanismos para lograr conformidad tienen por objetivo favorecer que los Estados tomen conciencia de la importancia de cumplir y garantizar el cumplimiento de los standards medioambientales, y fortalecer su capacidad para implementarlos³⁴. La red también utiliza el fortalecimiento de las capacidades estatales como un modo de favorecer la implementación. Dada la complejidad del mercado de emisiones y lo dificultoso que es establecer si los Acuerdos Ambientales Multilaterales están siendo respetados, la red reúne especialistas con el objetivo de dar solución a estos desafíos. En otros casos, como el Basillee Committee on Banking Supervision, los incentivos económicos han sido el principal mecanismo. Los standards de supervisión acordados por los miembros del comité son utilizados por los mercados internacionales y por organizaciones formales como el Fondo Monetario Internacional, lo que genera incentivos para que los Estados que no son miembros también se ajusten a los mismos. Otras redes, como la Financial Action Task Force, utilizan como mecanismo la confección de listas donde se detalla a los Estados que no cumplen con sus requerimientos. En el 2010, en respuesta a un pedido del G-20, comenzó a publicarse una lista de Estados que no cumplen los standards y representan una amenaza seria, y Estados que aunque no satisfacen los standards se

el Comité ha llevado adelante consultas regulares con grupos económicos y bancos. Aunque sus miembros regulares siguen siendo funcionarios estatales, el rol de los consultores se ha vuelto cada vez más relevante. Un caso extremo de participación de entidades no gubernamentales es el de la International Accounting Standard Board. La junta es una red conformada por quince expertos cuya sede se encuentra en Londres. La junta es dirigida y sostenida económicamente por International Accounting Standards Committee Foundation, una compañía privada registrada en EEUU. Esta compañía, a su vez, es financiada mayormente por las cuatro empresas contables más importantes de EEUU. Un ejemplo de participación de otras entidades internacionales o supranacionales puede encontrarse en el Financial Stability Board donde además de los representantes del G-20 participan representantes del Banco Central Europeo, del Basel Committee on Banking Supervision y de la International Association of Insurance Supervisors. Otro ejemplo de red de agentes no estatales es el Joint Forum que reúne a representantes del Basel Committee on Banking Supervision, la International Organization of Securities Commissions y la International Association of Insurance Supervisors. Se trata de una red de redes.

³⁴ Una de las herramientas utilizadas por la red para favorecer la toma de conciencia por parte de los Estados son diversas publicaciones.

encuentran realizando esfuerzos para implementarlos³⁵. Por último, existen redes que sólo utilizan como herramienta el monitoreo. Tal es el caso, por ejemplo, del Financial Stability Board. El FSB controla, brinda consejo y formula advertencias a los Estados miembros.

V. UN NUEVO ORDEN GLOBAL CON EXIGENCIAS DE LEGITIMIDAD ANTIGUAS

Las tres características de este nuevo orden global han puesto en crisis la visión tradicional del derecho internacional. La existencia de un derecho configurado por redes ha puesto en cuestión la idea que concibe al derecho internacional como un estrato de normas ubicadas por encima de los derechos nacionales. Los mismos funcionarios gubernamentales de diferentes jurisdicciones estatales son quienes se encuentran generando este nuevo tipo de normativa global. Que estas redes se encuentren compuestas por meros funcionarios y no por diplomáticos ha puesto en cuestión la idea de que el derecho internacional es generado principalmente por la voluntad de los Estados. Por último, la utilización de mecanismos de implementación que no recurren al uso tradicional de la fuerza, ha puesto en tela de juicio el carácter jurídico del nuevo derecho global. La razón de ello radica en que este nuevo derecho parece ser un *soft-law* carente de carácter coercitivo.

Haciendo referencia a este cambio en la estructura del orden internacional, señala Slaughter:

«Yet to see these networks as they exist, much less to imagine what they could become, requires a deeper conceptual shift. Stop imagining the international system as a system of states—unitary entities like billiard balls or black boxes—subject to rules created by international institutions that are apart from, «above» these states. Start thinking about a world of governments, with all the different institutions that perform the basic functions of governments—legislation, adjudication, implementation—interacting both with each other domestically and also with their foreign and supranational counterparts...» (2004: 5).

Este nuevo derecho global surgido de redes transgubernamentales, es presentado por Slaughter como la solución a lo que ella denomina el «trilema de la gobernanza global». Este señala que, por un lado, necesitamos instituciones que permitan resolver los problemas globales, pero sin que esto requiera la existencia de un peligroso poder glo-

³⁵ La Financial Action Task Force es un ejemplo de utilización de otros tres mecanismos de implementación. En primer lugar, favorece la auto-evaluación por parte de los Estados. En segundo lugar, posibilita que los Estados evalúen recíprocamente su nivel de cumplimiento. Por último, la red lleva adelante evaluaciones de todas las jurisdicciones nacionales.

bal centralizado y generadas por actores a quienes se pueda pedir cuentas a través de mecanismos políticos (Slaughter 2004: 10) Estas redes debido a su flexibilidad y rapidez son aptas para encontrar soluciones a los problemas globales. Sin embargo, se trata de redes descentralizadas y dispersas que no poseen carácter coercitivo. Adicionalmente, se encuentran constituidas por funcionarios estatales que son responsables frente a los ciudadanos de cada uno de sus Estados (Slaughter, 2004: 11).

Dos consecuencias parecen seguirse de la nueva visión del derecho internacional que ponen en riesgo la conclusión del argumento en contra de la relevancia de la desigualdad. Si este nuevo derecho generado por redes transgubernamentales no tiene carácter coercitivo, y las exigencias de legitimidad son engendradas por la coacción, a mayor proliferación de redes menos exigencias de legitimidad internacional o global existirán. En el caso extremo, si todos los problemas globales e internacionales fuesen resueltos a través del soft-law generado por estas redes, no podría existir ni una comunidad política global ni una internacional ya que, según he señalado, sin coacción no hay legitimidad. En este supuesto, al igual que señala el argumento que he ofrecido, la desigualdad sería irrelevante a nivel global e internacional, pero – contrario a dicho argumento – también lo sería la legitimidad internacional.

Si, por otro lado el derecho generado por las redes transgubernamentales posee carácter coercitivo pero, tal como parece sugerir Slaughter, no se aplica a los Estados sino directamente a los individuos, entonces su existencia habría provocado el surgimiento de exigencias de legitimidad global de las que son titulares todos los seres humanos en su conjunto. La existencia de una comunidad política global sería posible y una vez que esta existiese, aparecerían exigencias de justificación recíproca en base a intereses públicamente inaccesibles, lo que volvería a la desigualdad global moralmente relevante. En este supuesto, a diferencia de lo que sostiene el argumento que he ofrecido, existirían exigencias de legitimidad global las que a la larga –una vez satisfechas– volverían moralmente relevante a la desigualdad que afecta a todos los seres humanos.

Ahora bien, aun si la idea tradicional de orden internacional se encuentra en crisis debido a la proliferación de redes horizontales y verticales, pienso que el nuevo orden global que está surgiendo no hace que las razones para considerar irrelevante a la desigualdad global e internacional hayan desaparecido. El argumento que he ofrecido se asienta sobre una característica del orden internacional que sigue estando en pie: el nuevo derecho global, al igual que las normas internacionales tradicionales, se aplica coercitivamente de modo paradigmático a los Estados, en lugar de a los individuos. La afirmación de que no puede existir una comunidad política global que abarque a todos los seres humanos sino sólo una comunidad política internacional constituida por Estados legítimos, descansa sobre esta premisa

fáctica que sigue siendo cierta a pesar de la existencia de redes transgubernamentales.

En primer lugar, el nuevo derecho generado por las redes horizontales y verticales de cooperación tiene por objetivo su implementación por parte de los Estados. Las guías, principios, standards, recomendaciones, etc. que son elaboradas por estas redes, aspiran a ser puestas en práctica por los Estados. Las redes no buscan suplantar al Estado en el cumplimiento de sus funciones. Por el contrario, pretenden que sea el Estado quien las cumpla y han desarrollado diferentes mecanismos para promover que esto suceda. Pretenden, por un lado, ayudar a que los Estados que tienen la voluntad de hacerlo puedan cumplir de modo efectivo sus funciones y, por el otro, promover el surgimiento de esta voluntad en aquellos Estados que todavía no la poseen. En consecuencia, los sujetos a quienes este nuevo derecho se aplica siguen siendo los Estados.

En segundo lugar, al menos algunas de las normas del nuevo derecho global poseen carácter coercitivo. La idea de coerción que he utilizado, y sobre la que se funda el argumento en contra de la relevancia moral de la desigualdad global, no hace descansar el carácter coercitivo de un esquema institucional en el recurso de la fuerza. Lo relevante es que el esquema institucional incida de modo no-deliberativo sobre las probabilidades de que el sujeto a quien *establece* como destinatario adopte un curso de acción o soporte un estado de cosas. Aunque en algunos casos las redes pretenden incidir sobre los Estados de modo deliberativo –ayudando a que tomen conciencia, ofreciéndoles información, fortaleciendo su capacidad de implementación, etc.– existen supuestos en que pretenden hacerlo de modo no-deliberativo. Cuando las redes utilizan incentivos de mercado, o monitorean y publicitan el cumplimiento de sus pautas intentando lograr el avergonzamiento de los Estados infractores, pretenden lograr que los Estados se ajusten a sus standards y recomendaciones a través de mecanismos no-deliberativos. No pretenden convencer a los Estados para que sigan las normas sino forzarlos a hacerlo. En consecuencia, de acuerdo con la noción de coerción que he ofrecido, aun el soft-law posee carácter coercitivo.

Lo señalado se aparta de la visión que Slaughter tiene de este nuevo orden global. En su opinión los funcionarios que participan de estas redes no están sujetos a coerción. La elección que estos realizan de llevar adelante ciertas políticas o implementar ciertos standards es libremente adoptada por razones deliberativas. Sin embargo, continúa Slaughter, «having decided, for whatever reasons, to adopt a particular code of best practices, to coordinate policy in a particular way, to accept the decision of a supranational tribunal, or even simply to join what seems to be an emerging international consensus on a particular issue, they can implement that decision within the limits of their own domestic power» (Slaughter 2004: 185) Su idea es que las políticas, guías, standards y procedimientos diseñados por las redes de cooperación no se aplican de modo coercitivo sobre los Estados. Aquí funcio-

na el consenso y la deliberación. La coerción sólo aparece cuando los funcionarios estatales aplican los standards globales dentro de sus propias jurisdicciones³⁶.

Creo que la conclusión que extrae Slaughter se sigue de utilizar una noción excesivamente limitada de coerción. Lo que subyace a su conclusión de que el nuevo orden global no es coercitivo mientras que los derechos domésticos sí lo son, es la idea de que sólo existe coerción allí donde existe un sistema normativo cuyos requerimientos pueden ser respaldados por el uso de la fuerza³⁷. Una vez que esta noción limitada de coerción es abandonada, y se adopta en su lugar la noción que he defendido en la primera parte del trabajo, el carácter coercitivo del nuevo orden global aparece patente. La utilización de incentivos económicos y mecanismos de avergonzamiento, aunque no son equivalentes al uso de la fuerza, se le asemejan en su intención de incidir de modo no-deliberativo sobre la probabilidad de que los Estados adopten cierto curso de acción o soporten estados de cosas³⁸.

Pienso que una vez que se advierte el carácter coercitivo del poder que ejercitan las redes horizontales y verticales que engendran el nuevo derecho global, su carácter informal y desestructurado dejan de contar como puras virtudes. Si bien estas características permiten que estas redes ofrezcan solución a los cambiantes problemas generados por la globalización, también impide tener certeza acerca de si los intereses y opiniones de todos los Estados han sido debidamente considerados. El carácter formal y estructurado de los procesos de toma de decisión colectiva ha servido históricamente como una garantía para que los sujetos menos poderosos, con menor acceso a las redes

³⁶ Pienso que Kingsbury, Krisch y Stewart (2005), tienen una visión diferente de la situación, más cercana a la que planteo en el texto. Ellos dan cuenta del surgimiento de un nuevo tipo de poder político ejercitado a través de estas redes de gobernanza global. Por esta razón, son conscientes de los problemas vinculados con la legitimidad del poder ejercitado a través de ellas.

³⁷ Haciendo patente esta concepción del carácter coercitivo de una decisión o institución, afirma Slaughter: «...Absent a world government, it is impossible to grant supranational officials genuine coercive power: judges on supranational tribunals cannot call in the global equivalent of federal marshals if their judgments are not obeyed; global regulators cannot impose fines and enforce them through global courts...» (Slaughter 2004: 20)

³⁸ Hasta la misma Slaughter, calificando una de las tesis centrales de su trabajo, parece admitir el carácter coercitivo del nuevo derecho transgubernamental cuando señala, refiriéndose a los funcionarios que conforman las redes: «...They have access to traditional "hard", or coercive, power. The central role of national government officials in government networks means that when the participants make a decision that requires implementation, the power to implement already exists at the national level. The power to induce behavior through selective admission requirements is also a form of hard power. At the same time, much of the work of many horizontal government networks depends on "soft" power—the power of information, socialization, persuasion, and discussion. An effective world order needs to harness every kind of power available...» (Slaughter 2004: 27) El poder ejercido a través de la admisión selectiva de funcionarios pertenecientes a ciertos Estados, reconoce Slaughter es un tipo de poder coercitivo ejercitado sobre estos Estados.

informales de influencia, pudiesen hacer escuchar sus opiniones y reclamos. La existencia y proliferación de estas redes engendra exigencias de legitimidad especialmente acuciantes con relación a los países periféricos³⁹.

De modo que tanto el derecho internacional generado por el mecanismo tradicional de los tratados, como este nuevo derecho transgubernamental generado por redes horizontales y verticales de funcionarios, comparten las características de *establecer* como destinatarios a los Estados y poseer carácter coercitivo. La novedad del derecho global reside en sus mecanismos de creación e implementación. No obstante, ni sus destinatarios ni su carácter coercitivo son diferentes a los del derecho internacional tradicional. En consecuencia, las exigencias de legitimidad engendradas por el nuevo orden global no son diferentes a las que engendraba el derecho internacional tradicional. En ambos supuestos se trata de que los Estados sean *autores* del sistema normativo que se les aplica coercitivamente.

En respaldo de la tesis que he defendido puede señalarse que la visión que he presentado del derecho global es la misma que tienen los Estados. Tal extremo queda claro cuando se analizan las quejas que han sido dirigidas en contra de las redes de gobernanza transgubernamental. Así, por ejemplo, El Basile Committee ha sido criticado por haber sido capturado por las mismas entidades privadas que el Estado debería regular. La red parece haber servido para hacer que los Estados regulen la actividad financiera de una manera que es completamente funcional a los intereses de las grandes corporaciones. Una crítica vinculada ha sostenido que las redes han servido para promo-

³⁹ Haciendo referencia al impacto que las pautas establecidas por las redes horizontales y verticales han tenido específicamente sobre Latinoamérica, señalan Kingsbury y Stewart: «... Globalization has a more and more pervasive impact on government decisions and policies in Latin American countries. They are strongly affected by the decisions of global regulatory bodies in areas such as trade (*e.g.* WTO), investment (*e.g.* international investment arbitral tribunals), monetary policy (*e.g.* IMF), development aid (*e.g.* the World Bank and the Inter-American Development Bank), environment (*e.g.* OECD), health and safety (*e.g.* Codex Alimentarius), human rights (*e.g.* the Inter-American Commission and Court of Human Rights), and others... Other bodies, including transnational networks of national regulators, private standard setting bodies, and hybrid public/private bodies, often have a more indirect but nonetheless powerful influence on domestic policies and decision making procedures. These impacts and more subtle effects are often especially powerful in the case of developing countries, which are particular dependent on foreign investment and assistance, and may often lack the institutional resources and expertise to influence, deflect, or otherwise deal with them» (Kingsbury y Stewart, 2009: 12).

Jorge Barraguirre ha llamado la atención sobre la falta de legitimidad política del poder ejercitado a través de los organismos de arbitraje internacional a los que usualmente son sometidos los países emergentes. Específicamente, Barraguirre señala que el derecho administrativo global no puede ser la solución al problema ya que este presenta deficiencias técnicas –por ejemplo, no existe una doble instancia– y de legitimidad política –por ejemplo, no existe un demos global que lo haya creado– (Barraguirre, 2009).

ver los intereses de los Estados desarrollados, lo que ha generado reclamos para ampliar la membresía. Con respecto al comité de Basilea, la crítica fue formulada por el consenso de Monterrey. A partir de entonces, los representantes de los Estados presentes en el comité se ampliaron para incluir a los miembros del G-20. Una crítica semejante ha sido dirigida en contra de la FATF, señalando que es funcional a los intereses de EE.UU. También ha sido blanco de la crítica el Financial Stability Board lo que condujo a ampliar en 1999 el número de Estados representados. También amplió su membresía en el 2009 el Global Forum on Transparency. La misma ampliación sufrió la International Association of Insurance Supervisors que en el año 2009 contaba con representantes de 140 Estados.

Estos reclamos de mayor participación por parte de los Estados en las redes sirven para dar sustento a la afirmación de que son éstos los principales destinatarios de las nuevas normas globales. El hecho de que esta nueva normativa global se aplique de modo coercitivo sobre los Estados unido a su reciente proliferación, ha conducido a los Estados a tener un interés creciente de participar en las redes que participan en su proceso de elaboración. La queja de que las redes sirven a intereses privados o a intereses de los Estados desarrollados sólo cobran sentido si se presupone que la nueva normativa transgubernamental posee carácter coercitivo y que tiene por destinatario a los Estados.

VI. CONCLUSIÓN

La aparición de un nuevo tipo de derecho global creado por redes transgubernamentales no exige revisar las conclusiones acerca de la irrelevancia de la desigualdad internacional y global. Las redes transgubernamentales ejercitan un poder coercitivo cuyo objetivo es que los Estados lleven adelante ciertas políticas o adopten ciertas normas. Dado que este poder coercitivo se aplica a los Estados, siguen siendo ellos los sujetos políticamente relevantes, esto es siguen siendo su interés en el auto-gobierno el que debe ser satisfecho por estas redes. De este modo, las exigencias de legitimidad engendradas por el nuevo derecho transgubernamental no son diferentes a las engendradas por el derecho internacional tradicional.

La existencia de redes transgubernamentales no ha alterado la conclusión de que no puede existir una comunidad global legítima, ya que no existe un esquema institucional unificado que se aplique coercitivamente a todos los seres humanos individualmente considerados. Aunque el nuevo derecho global posee carácter coercitivo, el sujeto paradigmático al que se aplica sigue siendo el Estado. En consecuencia, la desigualdad global continúa siendo moralmente irrelevante. Adicionalmente, dado que sólo puede existir una comunidad interna-

cional legítima, y que los Estados tienen un interés público en el auto-gobierno, lo mismo sucede con la desigualdad internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRAGUIRRE, J., «Los Tratados Bilaterales de Inversión (TBIs) y el convenio CIADI ¿La Evaporación del Derecho Administrativo Doméstico?», en KINGSBURY, B., *et al.*, *El Nuevo Derecho Administrativo Global en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Rap. 2009, pp. 203-220.
- BESSON, S. (), «Theorizing the Sources of International Law», en *The Philosophy of International Law*, BESSON, S. y TASIOLAS, J. (eds.) Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 163-185.
- BEITZ, C. R., *The Idea of Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- BLAKE, C., «Distributive Justice, State Coertion, and Autonomy», *Philosophy and Public Affairs* 30, 2002, pp. 257-296.
- COHEN, G., *If You're an Egalitarian, How Come You're So Rich?*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2000.
- KARMEN, A., «Poverty, Crime and Criminal Justice» en *From Social Justice to Criminal Justice. Poverty and the Administration of Criminal Law*, HEFFERNAN, W. y KLEINING, J. (eds.) Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 25-46.
- KEOHANE, R. y NYE, J. S. (), «Transgovernmental Relations and International Organizations» *World Politics*, 27, 1974, pp. 39-62.
- KINGSBURY, B., KRISH, N., y STEWART, R. B. (), «The Emergence of a Global Administrative Law», *Law and Contemporary Problems*, 68, 2005, pp. 15-61.
- KINGSBURY, B. y STEWART, R. B. (), «Introduction: Perspectives on the Development of Global Administrative Law in Latin America», en KINGSBURY, B., *et al.* *El Nuevo Derecho Administrativo Global en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Rap. 2009, pp. 11-20.
- MACINTYRE, A., *After Virtue: A Study in Moral Theory*, London, Duckworth, 1981.
- «Is Patriotism a Virtue?» *The Lindey Lecture at the University of Kansas*, 1984.
- MILLER, D., *On Nationality*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- NAGEL, T., «The Problem of Global Justice», *Philosophy and Public Affairs*, 33, 2005, pp. 113-147.
- PETTIT, P., *Made with Words: Hobbes on Language, Mind and Politics*, New Jersey, Princeton University Press, 2008.
- «Law and Liberty», en *Legal Republicanism: National and International Perspectives*, BESSON, S. y MARTÍ, J. L. (eds.) Oxford, Oxford University Press. 2009, pp. 39-59.
- «Legitimate International Institutions: a Neo-republican Perspective», en *The Philosophy of International Law*, BESSON, S. y TASIOLAS, J. (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 139-160.
- PETTIT, P. y Lovett, F. (), «Neorepublicanism: A Normative and Institutional Research Program», *Annual Review of Political Science*, 12, 2009, pp. 11-29.

- POGGE, T., *Realizing Rawls*, Ithaca, Cornell University, 1989.
- SCANLON, T. M., *What We Owe to Each Other*, Cambridge, Mass., Belknap Press, 1998.
- RAWLS, J., *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 1971-1999.
- *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1993.
- *The Law of Peoples* Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1999.
- SELEME, H. O.; «Legitimidad Política, Justicia y Globalización», *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, 9, 2007, pp. 1-60.
- «La Consistencia del Contextualismo Institucional e Internacional», *Enrahonar*, 43, 2009, pp. 205-228.
- «La Legitimidad como Autoría», *Revista Brasileira de Filosofia*, 234, 2010, pp. 73-99.
- «The Moral Irrelevance of Global and International Inequality», *The Journal Jurisprudence*, 10, 2011, pp. 271-326.
- «Democracia Internacional, Derecho Humano a la Democracia e Intervención Humanitaria», *Doxa*, 35, 2013, pp. 321-360.
- SLAUGHTER, A.; *A New World Order*, New Jersey, Princeton University Press, 2004.
- SLAUGHTER, A. y ZARING, D. T.; «Networking Goes International: An Update», *Annual Review of Law and Social Science*, 2, 2006, pp. 211-229.
- SLAUGHTER, A. y HALE, T., «Transgovernmental Networks and Emerging Powers» en *Rising States, Rising Institutions: The Challenge of Global Governance*, A. S. ALEXANDROFF, A.S y COOPER, A. F. (eds.) Washington, DC, Brookings Institution Press, 2010, pp. 48-62.
- WALZER, M.; *Just and Unjust Wars*, New York, Basic Books, 1977.
- *Spheres of Justice*, New York, Basic Books, 1983.

Fecha de recepción: 31/03/2013. Fecha de aceptación: 31/10/2013.