

## EL COSMOPOLITISMO NEOLIBERAL

Durante la última década ha ganado prominencia en el mundo angloestadounidense una fuerte corriente ideológica que se desarrolla en paralelo al discurso sobre la globalización complementándolo en él retóricamente. En el lenguaje oficial se trata, en realidad, de la más persistente de las dos, y parece verosímil que pase a ser aún más aclamada tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. Podríamos denominarla el nuevo cosmopolitismo liberal, que difiere del cosmopolitismo más democrático, defendido en esta publicación por Daniele Archibugi<sup>1</sup>. Quienes la teorizan se ubican, en su mayoría, en los departamentos de relaciones internacionales de las universidades anglófonas, aunque algunos han sido destinados a las oficinas de la Secretaría de Naciones Unidas o al protectorado de la OTAN en Bosnia<sup>2</sup>. Considerada desde una perspectiva histórica, la nueva doctrina consiste en una radicalización de la tradición angloestadounidense que se concibe a sí misma como sustentada en un internacionalismo liberal, basado en la concepción de que existe una única raza humana pacíficamente unida mediante el libre comercio y un conjunto de normas legales compartidas, y dirigida por Estados que propugnan las libertades cívicas y las instituciones representativas. Dicho internacionalismo liberal aspiró a la creación de un orden global que

---

<sup>1</sup> Véase «Democracia cosmopolítica», NLR 5; y la discusión subsiguiente sobre el mismo en Geoffrey HAWTHORN, «Gobernar el mundo a través de internet», NLR 6; David CHANDLER, «International Justice», NLR 6; Timothy BRENNAN, «Cosmopolitanismo vs. internacionalismo», NLR 7. Volveré sobre las relaciones entre las versiones «liberales» y las «democráticas» al final del presente artículo.

<sup>2</sup> Para declaraciones prominentes de esta corriente, véase Michael DOYLE, «A Liberal View: Preserving and Expanding the Liberal Pacific Union» en T. V. Paul and John Hall, eds, *International Order and the Future of World Politics*, Cambridge, 1999 y Michael DOYLE, «Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs», *Philosophy and Public Affairs*, verano/invierno, 1983; véase también Syom BROWN, *New Forces, Old Forces and the Future of World Politics*, Glenview, IL, 1988; James ROSENAU, «Citizenship in a Changing Global Order», en James Rosenau y Ernst-Otto Czempiel, eds, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, 1992; Larry DIAMOND, «The Globalization of Democracy», en Ray Kiely y Phil Marfleet, eds., *Globalization and the Third World*, Londres, 1998; Paul TAYLOR, «The United Nations in the 1990s: Proactive Cosmopolitanism and the Issue of Sovereignty», *Political Studies*, 47, 1999, pp. 538-565; Richard FALK, *Positive Prescriptions for the Near Future*, Princeton Center for International Studies, núm. 20, 1991. Doyle ha trabajado como observador en Bosnia, y Falk como consultor de Annan.

pudiera poner en práctica un código de conducta común en las relaciones exteriores entre los Estados. Si bien, en lo esencial, continuó dando por bueno el sistema de Westphalia que garantizaba la jurisdicción de éstos sobre sus propios territorios.

El nuevo cosmopolitismo liberal, por contra, busca superar las constricciones de la soberanía nacional mediante la construcción de un orden global que en el futuro gobierne importantes aspectos políticos, así como económicos, tanto en el comportamiento interior como exterior de los Estados. No se trata de una concepción que defienda un gobierno mundial concreto con capacidad de decisión sobre las grandes cuestiones internacionales del momento. Propone, más bien, un conjunto de regímenes disciplinarios –traducidos en la jerga oleaginosa de la época de modo característico como «gobierno global»– de hondo calado en la vida económica, social y política de los Estados que lo secundan, que salvaguarde simultáneamente los flujos financieros y comerciales internacionales. En este sistema, la soberanía es concebida como una forma de autoridad parcial y condicionada, garantizada por la «comunidad internacional», que puede ser suspendida en el momento en el que algún Estado no cumpla con los procedimientos interiores o exteriores establecidos por los requisitos del gobierno liberal<sup>3</sup>.

Los cambios ideológicos significativos siempre constituyen en alguna medida respuestas a transformaciones en el mundo real. El nuevo cosmopolitismo liberal no es una excepción. Sus teorías han emergido en el trasfondo de todo un conjunto de nuevas presiones sobre la organización interna de los Estados debilitados, y sobre nuevos patrones de interacción entre los más fuertes. La victoria tras la Guerra Fría ha facilitado que las potencias occidentales se deshagan de las dictaduras clientelares que en el pasado fueron leales aliadas en la batalla contra el comunismo, y proclamen la democracia liberal como un valor general, que ha de ser defendido incluso en las partes menos favorecidas del mundo. La legislación económica y las relaciones de propiedad nacionales se han reordenado en todos los continentes de forma ininterrumpida con el fin de armonizarse con las directrices del FMI y la OMC, o de sus agentes a escala regional. Los Estados que se encuentran al margen del núcleo rico se han mostrado significativamente dispuestos a llevar a la práctica dichos cambios internos «tras la frontera». Estratégicamente, el colapso de la URSS no ha conducido a una vuelta a los conflictos fundamentales entre las potencias occidentales, sino que, por el contrario, ha reforzado lo que Michael Doyle alaba como la «Unión Pacífica»<sup>4</sup> de nuestro

<sup>3</sup> Paul Taylor, «The United Nations in the 1990s» cit.

<sup>4</sup> El término Unión Pacífica procede de Kant. A su juicio, un grupo de Estado podría definir un planteamiento orientado hacia la paz respecto a la política internacional. El teórico cosmopolita liberal estadounidense Michael Doyle, que desempeñó un papel crucial en el desarrollo de la teoría que afirma que las democracias no se combaten entre sí, ha sostenido que la Unión Pacífica de Kant existe ahora en las democracias de los países que integran la OCDE. Estos países trabajan cooperativamente, dado que comparten estructuras institucionales y de valores democráticos y liberales [N. de la T.].

tiempo; se trata de la alianza militar que ha luchado en la Guerra del Golfo, que ha lanzado el ataque sobre Yugoslavia, y que en el momento en el que escribo estas líneas, parece intensificarse de cara a un violento ataque en Asia occidental. La multiplicación de misiones militares de Naciones Unidas, con la implicación de las potencias más importantes, refiere la misma historia. Los teóricos del nuevo cosmopolitismo liberal se asientan sobre terreno firme al señalar cómo todas estas transformaciones constituyen un cambio abismal en las relaciones internacionales. Sin embargo, cuando intentan explicarlas, nos introducen rápidamente en el ámbito del eufemismo apolagético.

### *Cartografiando la dominación global*

Para la versión del mundo actual del nuevo cosmopolitismo liberal resulta crucial no sólo la afirmación de que la «Unión Pacífica» se ha mantenido unida, sino de que sus miembros han roto con la política de grandes potencias en su impulso por gobernar. Desde luego, lo que esta afirmación reprime es el hecho fundamental en las relaciones internacionales contemporáneas, a saber, un sólo miembro de la Unión Pacífica –Estados Unidos– ha adquirido el dominio militar absoluto sobre cualquier otro Estado o combinación de Estados en todo el planeta, una situación sin precedentes en la historia mundial. Es más, el gobierno de Estados Unidos no ha dado en absoluto señales de mostrarse dispuesto a renunciar a su dominio global. El gasto de defensa estadounidense, tan alto hoy en día como lo fuera a primeros de la década de 1980, está aumentando, y se ha desarrollado un consenso, que ha atravesado a las Administraciones de Clinton y Bush, en favor de desechar el Tratado sobre Misiles Antibalísticos. La realidad que se esconde tras la Unión Pacífica es la de un conjunto de alianzas militares bilaterales multirradial bajo la dirección estadounidense. En el pasado, los teóricos liberales habitualmente explicaban la constitución de estas alianzas como respuestas a la poderosa amenaza comunista y soviética sobre los valores y regímenes democráticos. A pesar de que en la actualidad el liberalismo y la democracia son generalmente considerados como la norma preponderante, y el Pacto de Varsovia se ha desvanecido, aun así, estas alianzas «defensivas» no han abandonado la escena. Por el contrario, Washington ha trabajado enérgicamente durante la década de 1990 para reorganizarlas y expandirlas.

Los teóricos del nuevo cosmopolitismo liberal se quejan, sin embargo, de que Estados Unidos haya abandonado sus egoístas intereses nacionales como línea de actuación estratégica. Después de todo, ¿no son los valores democráticos liberales aclamados y expuestos sin descanso en los discursos de los dirigentes estadounidenses, y del modo más imperecedero, por el anterior presidente Clinton? Dichas declaraciones no constituyen una novedad; las sonoras proclamas del principio liberal desinteresado se remontan a los tiempos de la política clásica de las grandes potencias típica del siglo XIX y a Lord Palmerston. Por otro lado, si nos detenemos en

las actuales líneas políticas de intervención de la diplomacia estadounidense en la década de 1990, veremos que están absolutamente dedicadas a los cálculos habituales de una política de gran potencia<sup>5</sup>. En los pasajes de dichos documentos en los que se habla de los iconos del libre comercio y la democracia liberal, éstos son presentados como las condiciones necesarias para el avance del poder y la prosperidad de Estados Unidos.

¿Eximen al menos estos instrumentos y orientaciones de la política de gran potencia a otros miembros de la Unión Pacífica del cálculo de la dominación? De ninguna manera. Las alianzas militares hegemónicas tienen dos caras: una externa y la otra interna; la primera se dirige contra los enemigos potenciales, la segunda sirve para mantener a los auxiliares en su sitio. Lord Ismaym, primer secretario general de la OTAN, expresaba esta dualidad con una claridad cristalina al subrayar de modo célebre en la década de 1950 que el propósito de la OTAN era mantener a los rusos afuera y a los alemanes abajo. El mismo objetivo dual se ha mantenido como el núcleo de la Gran Estrategia estadounidense en la época que siguió a la Guerra Fría; véase el imperativo del Pentágono que, en un documento filtrado al *New York Times* a principios de 1992, establecía que Estados Unidos «desanima a las naciones industrializadas avanzadas a aspirar siquiera a jugar un papel importante en el ámbito global o regional»<sup>6</sup>. Las apologías convencionales de la guerra liderada por Estados Unidos contra Yugoslavia, que la presentan como una misión de recuperación desinteresada de los derechos humanos al margen de cualquier consideración de su política como potencia, ignoran la función de disciplinamiento que dicha intervención en los Balcanes comportó en el seno de la propia OTAN; el efecto demostrativo que desempeñó la fuerza del ejército estadounidense de cara a los aliados europeos, y en sus propios territorios fronterizos, a la hora de consolidar la estructura desigual del Pacto Atlántico a escala interna<sup>7</sup>.

Con respecto a esta cuestión, las aproximaciones realistas sobre los noventa son claramente superiores a los programas del nuevo cosmopolitismo liberal. Zbigniew Brzezinski ha resumido, con su franqueza característica, la naturaleza actual de la Unión Pacífica de Doyle remarcando que en comparación con el imperio británico del siglo XIX,

la magnitud y extensión del poder global estadounidense en la actualidad son únicos... Sus legiones militares están firmemente pertrechadas en las extremidades occidentales y orientales de Euroasia, y controlan, asimismo,

---

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, Washington, DC, 1998.

<sup>6</sup> Me refiero al documento en el que se recogen las Líneas del Plan de Defensa del Pentágono en 1992.

<sup>7</sup> Véase «The Twisted Road to Kosovo», *Labour Focus on Eastern Europe*, número especial, mayo, 1999.

el Golfo Pérsico. Los vasallos y tributarios estadounidenses, algunos de los cuales suplican estar atados por vínculos aún más formales a Washington, puntúan la totalidad del continente Euroasiático<sup>8</sup>.

Brzezinski nos ofrece un mapa de la «preponderancia geopolítica estadounidense y de otras áreas de influencia política». La totalidad de Europa occidental, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda, algunas partes de Oriente Próximo y Canadá se incluyen, asimismo, bajo la categoría de «preponderancia» –no ya influencia– estadounidense. Las principales zonas dotadas de recursos que tienen la capacidad de desafiar la hegemonía estadounidense son precisamente aquellas en las que Estados Unidos ha establecido su influencia política con mayor firmeza.

El mapa de Brzezinski indica igualmente las extensas partes del planeta de bajo interés estratégico para Estados Unidos. Desde luego, se podrían plantear objeciones a la selección de áreas de interés vital y de negligencia relativa de Brzezinski, marcadas, tal y como están, por sus propias preocupaciones geopolíticas; posiblemente otros preferirán enfatizar un modelo de proyección del poder más «geoeconómico», concediendo mayor prioridad a los centros más importantes de acumulación de capital y recursos naturales (el petróleo, por encima de todos). Aun así, dicha importancia pondría igualmente de manifiesto un enfoque altamente selectivo (apenas distinto al de Brzezinski). Aunque Estados Unidos y otros gobiernos de la Unión Pacífica enfatizan públicamente la necesidad de la extensión global de los derechos y regímenes liberales, sus políticas actuales obedecen a una doble negación. En los «lugares estancados estratégicos», como hoy pueda ser la mayor parte de África subsahariana, el genocidio real puede llegar a ser ocultado o tolerado, tal y como ha demostrado la experiencia de Ruanda. Por otro lado, en aquellos lugares en los que los Estados delincuentes resultan centrales para los intereses estratégicos estadounidenses, éstos serán amparados frente a las presiones en favor de los derechos humanos, tal y como ha dejado claro desde hace tiempo el caso de Arabia Saudita, Israel, Turquía o Indonesia, por nombrar únicamente los ejemplos más flagrantes.

### *Las instituciones mundiales*

Sea cual sea la forma que adopte el proyecto cosmopolítico liberal en pos de un nuevo orden mundial, ésta pasa por la subordinación del conjunto de los Estados a una determinada forma de autoridad supraestatal planetaria. La ocultación por parte del nuevo cosmopolitismo liberal del papel de Estados Unidos en la Unión Pacífica está hecha de una representación errónea de la relación entre Estados Unidos y las distintas ins-

---

<sup>8</sup> Véase Zbigniew BRZEZINSKI, *The Grand Chessboard. American Primacy and its Geostategic Imperatives*, Nueva York, 1997, p. 23.

tituciones del «gobierno global» que están en el poder o podían estarlo. No existe ninguna evidencia de que estas instituciones hayan fortalecido su jurisdicción sobre las potencias dominantes en el sistema internacional. En todo caso, lo que se ha puesto de manifiesto en la década de 1990 apunta a una tendencia en la dirección opuesta, en la medida en que estas organizaciones son capaces de funcionar de manera efectiva únicamente cuando se percibe responden a prioridades políticas de Estados Unidos, o al menos cuando no las contradicen; en realidad, en muchos casos deberían considerarse más bien como instrumentos ligeramente disfrazados de la política estadounidense.

Naciones Unidas es un caso notable en este sentido. Tras el fin de la Guerra Fría, Estados Unidos ha sido capaz de utilizar a la ONU para sus propios fines adoptando un estilo sin parangón desde los tiempos de la Guerra de Corea. La expedición lanzada en la Operación Tormenta del Desierto en 1991, seguida de una década de sanciones contra Iraq, en la que las «misiones de inspección» de la ONU han sido abiertamente colonizadas por la CIA, y la Guerra en los Balcanes, cuya violación de la Declaración de la ONU fue recompensada con la promoción de la OTAN como subcontratistas de Naciones Unidas, no han sido sino los ejemplos más destacados de la sumisión del Consejo de Seguridad a los dictados estadounidenses. El secretario general desempeña su cargo a expensas de este país. Cuando Boutros-Ghali se mostró insuficientemente maleable —incapaz de comprender la importancia de la cooperación con la primera potencia mundial» en palabras del factótum de la Casa Blanca, James Rubin— fue inmediatamente cesado en favor de Kofi Annan, un candidato estadounidense que realiza declaraciones públicas habituales, que habrían hecho enrojecer al propio Trygve Lie<sup>9</sup>, en las que destaca la necesidad de que Naciones Unidas trague con la preeminencia de Washington. Evidentemente, este hecho no ha contribuido, en modo alguno, a que Estados Unidos considere necesario saldar sus deudas con Naciones Unidas. Con un espíritu similar, este país ha establecido un Tribunal de Crímenes de Guerra bajo el emblema de Naciones Unidas para castigar a aquellos que fueron considerados como enemigos en los Balcanes, y proteger a los que juzga como sus amigos, todo ello al mismo tiempo en que se niega a firmar la aprobación de un tribunal internacional de derechos humanos aduciendo que algunos miembros de sus propios servicios armados podrían ser acusados ante el mismo, y ser objeto de exenciones especiales a sanciones legales previstas, excesivamente visibles, en virtud de la cláusula de excepción, cuidadosamente diseñada para Estados Unidos.

---

<sup>9</sup> Político noruego, ministro laborista de Justicia entre 1935 y 1939, y de Comercio en 1939, acompañó al gobierno de su país y se exilió a Londres durante la Segunda Guerra Mundial, ocupándose de las relaciones exteriores del mismo. Secretario general de Naciones Unidas entre 1946 y 1952, desempeñó un papel activo en Palestina y en la Guerra de Corea, mostrando una actitud servil hacia la política de Estados Unidos [N. de la T.].

Si nos detenemos en las instituciones financieras internacionales, el modelo se muestra todavía más extremo. El FMI es hasta tal punto una agencia de los designios estadounidenses que cuando estalló la crisis de la deuda mejicana en 1995, el Departamento del Tesoro en Washington ni siquiera se molestó en consultar con los miembros europeos o japoneses del Fondo, y —contraviniendo descaradamente su propia Declaración— simplemente dispuso de la noche a la mañana que el FMI achicara a los propietarios de bonos estadounidenses, mientras, movido por el mismo propósito, se apropiaba de fondos adicionales procedentes del *Bank for International Settlements* de Basilea, a los que no tenía derecho de acceso ni por asomo. La crisis del Este Asiático en 1997-1998, más flagrante y coercitiva en el caso de Corea del Sur, proporciona más evidencias, en caso de que fueran necesarias, sobre la habilidad del Tesoro estadounidense de emplear al FMI como un instrumento de su unilateralidad. La reciente incorporación de la Organización Mundial de Comercio a la panoplia del «gobierno global» repite este mismo patrón.

La ratificación del Tratado de la OMC se condicionó explícitamente a lo «favorable» que éste se mostrara con respecto a los intereses estadounidenses, lo que desde finales de la década de 1980 ha significado invariablemente un rechazo desvergonzado de cualquier disposición que se considere «desfavorable» con relación a dichos intereses; una aproximación que el economista impecablemente ortodoxo Jagdish Bhagwati caracterizó como «unilateralismo agresivo». Bhagwati llama la atención sobre la creación y utilización de las leyes denominadas Super 301 y Especial 301, sin embargo, a éstas podrían sumarse las disposiciones y aranceles compensatorios «*antidumping*». Dichas medidas están lejos de ser marginales en la política económica internacional estadounidense; tal y como señala Miles Kahler, «el número de iniciativas promulgadas en contra de prácticas comerciales “desfavorables” se incrementó radicalmente durante la década de 1990»<sup>10</sup>. De acuerdo con otra autoridad en la materia, «ningún otro programa de regulación se ha hecho cargo de un aumento semejante en situaciones de sobrecarga»<sup>11</sup>. Junto a estas negativas a verse atado por las leyes económicas cosmopolitas, lo que se ha producido son meros intentos enérgicos de extender el alcance jurisdiccional de la ley nacional estadounidense en el ámbito internacional, aplicándola a corporaciones no estadounidenses que operaban fuera de Estados Unidos, tal y como sucedió con la notoria persecución Helms-Burton de las empresas extranjeras que comerciaban con Cuba.

Dicho en pocas palabras, la realidad se ajusta a un patrón de cambio asimétrico en el ámbito de la soberanía estatal; se trata de una marcada tendencia hacia su erosión en la mayor parte de los Estados pertenecientes

<sup>10</sup> Miles KHALER, *Regional Futures and Transatlantic Economic Relations*, Nueva York, 1995, p. 46.

<sup>11</sup> Pietro NIVOLA, *Regulating Unfair Trade*, Washington, DC, 1993, p. 21.

al sistema internacional, acompañada por una acumulación de prerrogativas excepcionales por parte de un único Estado. En otras palabras, debemos establecer una distinción radical entre los distintos miembros de la Unión Pacífica; Estados Unidos no ha dado ninguna muestra discernible ni de disponerse a abandonar la política de gran potencia ni de querer subordinarse a las autoridades globales supraestatales. Las muestras oficiales de entusiasmo ante el cosmopolitismo como orden institucionalizado basado en normas, aunque éstas no se apliquen a Washington en modo alguno (la mayoría de los teóricos del nuevo cosmopolitismo liberal son, después de todo, estadounidenses), han sido más profusas al otro lado del Atlántico. Durante la década de 1990, la Unión Europea, al mismo tiempo que se comprometía en el desarrollo de una Política Exterior y de Seguridad Común, y se preparaba para la ampliación hacia el Este como consecuencia de la expansión de la OTAN, comenzaba a mostrar aún mayor entusiasmo en lo que se refiere a la aplicación de sus regímenes ideológicos y legales en Estados socios extranjeros. Hoy en día, la UE supera regularmente al propio Estados Unidos a la hora de dar lecciones a otros Estados acerca de la imposibilidad de disociar el libre mercado de los dictados de la ley y del gobierno democrático, estableciéndose como guardián de los principios liberales universales. En la práctica, sin embargo, ha actuado de modo consistente como un subordinado regional de Estados Unidos, salvo cuando sus estrechos intereses comerciales, de inversión y producción, todavía sujetos a provocar cierto grado de contención, se ven afectados.

Los distintos Estados de Europa occidental preferirían, todos ellos, que Estados Unidos actuara de un modo menos unilateral. Sin embargo, su concepción sobre lo que pasa por «multilateral» —esencialmente una cuestión de estilo en lugar de sustancia— continúa siendo lo suficientemente exigua como para no representar ninguna amenaza a la hegemonía estadounidense. En ningún periodo desde el final de la Segunda Guerra Mundial, Europa occidental ha estado alineada de un modo tan próximo a Estados Unidos como en el presente. La ansiedad con la que la entrante Administración Bush fue saludada en las capitales europeas no constituyó un signo de distancia, sino de dependencia. Los días de Adenauer y De Gaulle, o incluso de Edward Heath y Helmut Schmidt acabaron hace ya tiempo.

### *Regímenes comerciales*

Supongamos, no obstante, dejando a un lado los hechos, que los aliados de Estados Unidos pudieran engatusarle con el fin de establecer un modelo más colegiado de dominio de la Unión Pacífica. ¿Existe alguna evidencia de que dicha configuración pudiera anunciar un orden cosmopolita liberal que subordinara la soberanía de los Estados nacionales a normas e instituciones liberales universalistas, aplicables a todos en un plano de igualdad? Para responder a esta cuestión es preciso preguntarse



lo siguiente: ¿cuáles son las transformaciones sociales y económicas que están siendo promovidas en estos momentos de forma conjunta por la Unión Pacífica, y cómo afectan al sistema internacional de Estados? Los teóricos del nuevo cosmopolitismo liberal presentan los cambios fundamentales en curso, en primer lugar, como un progreso ininterrumpido, sujeto a regulaciones negociadas, hacia el libre mercado global, y en segundo lugar, como la extensión de la democracia liberal en todo el planeta, unificando a los pueblos del mundo mediante un gobierno representativo, dirigido desde instituciones globales que protegen los derechos humanos. Se trata de afirmaciones abultadas. Comencemos considerando el programa económico propugnado por el nuevo cosmopolitismo liberal.

La idea común, más o menos asumida por los teóricos del nuevo cosmopolitismo liberal, de que las compañías de los Estados de la Unión Pacífica inauguraron la globalización económica al escapar al control de sus propios Estados, ignora el hecho de que los patrones del intercambio económico internacional han continuado configurándose en gran medida gracias a la diplomacia estatal encargada de establecer un marco legal e institucional que propiciara el funcionamiento de los mercados. La doctrina del nuevo cosmopolitismo liberal tiende a asumir que los impulsos reguladores y configuradores del mercado por parte de los Estados se han llevado a cabo y han estado guiados por las disposiciones liberales del libre comercio. Las evidencias contemporáneas sugieren que esto es erróneo; el cambio en la política económica internacional de los países centrales en la década de 1990 ha estado marcado por la resistencia a los principios del libre comercio en sectores de importancia crítica —productos agrícolas, metal, textiles y manufacturas— para las economías de la periferia y por movimientos hacia un comercio dirigido por el principio de «reciprocidad», para otros. Entre los ejemplos figuran varios aspectos claves del comercio entre Estados Unidos y Japón, en el que el volumen total de las importaciones o las exportaciones que pueda alcanzarse en diversos sectores se fija de antemano; la utilización por parte de la Unión Europea de Restricciones Voluntarias a la Exportación; los acuerdos sobre precios y otras barreras no arancelarias para controlar el nivel de importaciones provenientes de Europa del Este; y las denominadas «reglas de origen», diseñadas para excluir la libre entrada en un determinado mercado de productos originados a partir de diversos volúmenes de inversiones en países del Tercer Mundo. El efecto de dichos métodos proteccionistas y mercantilistas es, típicamente, el de generar déficit en un comercio cronificado y en las cuentas corrientes de los países menos desarrollados —un problema casi universal al que se enfrentan los Estados de Europa del Este—, exacerbando deudas ya de por sí cuantiosas, y contribuyendo a que los gobiernos periféricos se muestren cada vez más desesperados a la hora de obtener entradas de capital supuestamente compensatorias desde los Estados del centro. Se trata de un patrón que con demasiada frecuencia les convierte en vulnerables e inestables, incapaces, por lo tanto, de generar mejoras sostenidas en el bienestar de sus poblaciones.

Por otro lado, la mayor parte de los cambios económicos que se han producido durante la década de 1990 no han estado relacionados con el comercio internacional en absoluto. Aunque en los medios de comunicación han sido descritos como «disposiciones» o «negociaciones comerciales», se han referido de forma abrumadora a los derechos de propiedad sobre los capitales extranjeros en otros Estados, esto es, a la habilidad de los operadores extranjeros para obtener la propiedad de los activos nacionales o establecer negocios en estos Estados en los mismos términos que las compañías nacionales, mover dinero fuera y dentro del país libremente, y aplicar rentas monopolistas sobre la propiedad intelectual. Las cuestiones de política pública que han emergido en estas áreas conciernen a problemas tales como los costes y beneficios de permitir que los oligopolios globales obtengan la propiedad de los activos nacionales y se integren en sus flujos de beneficio; a la supresión de los controles sobre la libertad de movimiento de las finanzas privadas; a la privatización (fundamentalmente en manos de propietarios extranjeros) de los dispositivos y las infraestructuras de los servicios sociales nacionales; y finalmente, aunque no por ello menos importante, a la obtención del control de los costes y los beneficios de adecuar los extremadamente vulnerables sistemas financieros nacionales –y, por consiguiente, la totalidad de las economías nacionales– a los giros súbitos y bruscos de las relaciones monetarias globales y de los mercados financieros internacionales.

Las tendencias actuales del comercio internacional y de las transformaciones internas de las economías políticas periféricas distan mucho, por lo tanto, de poder garantizar a las poblaciones mundiales los círculos virtuosos de las ventajas económicas y sociales cosmopolitas. Existen evidencias abrumadoras de una enorme y creciente polarización de la riqueza que se divide entre la mayor parte de la humanidad reducida a la miseria y los grupos sociales extremadamente ricos de los países del centro. Tampoco existe la más mínima señal de que, en caso de que los aliados en el seno de la Unión Pacífica subordinaran a Estados Unidos a un sistema más colegiado, este patrón de relaciones económicas fuera a alterarse en modo alguno. Realmente, la base principal sobre la que descansan las percepciones de una causa común entre Estados Unidos y sus aliados es precisamente su interés compartido en perpetuar esta tendencia al control de los nuevos flujos de beneficio extraídos de las economías periféricas.

### *La soberanía permeable*

Los teóricos del nuevo cosmopolitismo liberal confunden formas jurídicas con sustancia social. Presentan el mundo como un sistema fragmentado de soberanías estatales, por un lado, y un creciente número de regímenes e instituciones regionales, internacionales y globales, por otro. En medio de estos patrones institucionales, perciben una masa en aumento de individuos cada vez más libres a la hora de maximizar su bienestar en

los mercados. Esta perspectiva jurídica proporciona las bases que permiten esperar que los regímenes globales puedan someter a las soberanías estatales a un orden jurídico legalmente igualitario y cosmopolita, en el que los ciudadanos del mundo puedan unirse en el libre intercambio. Sin embargo, si contemplamos este mismo orden internacional desde el ángulo del poder social, éste se asemeja más a una pirámide altamente centralizada de fuerzas mercantiles capitalistas dominada por los Estados de la Unión Pacífica y fuertemente respaldada por los funcionarios de dichos Estados. Esta realidad queda recogida en la noción de Justin Rosenberg de «imperio de la sociedad civil»<sup>12</sup>. En este imperio, en lugar del antagonismo sugerido por los teóricos de la globalización y el cosmopolitismo liberal nos encontramos con una unidad considerable entre Estados y fuerzas del mercado en los países del centro. Hallamos, asimismo, una coincidencia considerable entre las distintas sociedades de la Unión Pacífica, cuyo imperio está protegido no por una autoridad supraestatal, sino por una única potencia hegemónica.

No disponemos de un lenguaje con el que describir este patrón de poder social global. Estamos habituados a pensar tanto en la soberanía estatal como en los mercados internacionales como opuestos al imperialismo. Podría decirse que esto ha sido cierto con respecto a los distintos colonialismos europeos del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX, en la medida en que se trataba de imperios principalmente jurídicos que afirmaban el poder legal soberano sobre los territorios y pueblos conquistados. Sin embargo, el rasgo distintivo de la *Pax Americana* ha residido en la ampliación del control social estadounidense dentro del marco establecido por un orden internacional de Estados jurídicamente soberanos. Samuel Huntington ha proporcionado la formulación clásica sobre el modo en el que ha operado la expansión imperial de Estados Unidos:

Europa del Este, América Latina, Asia Oriental, y gran parte de Asia del Sur, Oriente Próximo y África se incluían dentro de lo que de un modo eufemístico se ha denominado el «Mundo Libre», lo que constituía, de hecho, una zona de seguridad. Los gobiernos dentro de esta zona consideraban como parte de sus intereses: a) aceptar una garantía explícita o implícita por parte de Washington sobre la independencia de sus países y, en algunos casos, sobre la autoridad de sus gobiernos; b) permitir el acceso a su país a una variedad de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales estadounidenses que persiguen fines que dichas organizaciones consideran importantes... La inmensa mayoría de los países europeos y del Tercer Mundo juzgaron que las ventajas del acceso transnacional tenían más peso que los costes involucrados en intentar detenerlo<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Justin ROSENBERG, *The Empire of Civil Society*, Verso, Londres y Nueva York, 1995.

<sup>13</sup> Samuel HUNTINGTON, «Transnational Organizations in World Politics», *World Politics*, vol. 25, núm 3, 1973, p. 344.

Tal y como observa Huntington, durante la mayor parte de la Guerra Fría, la principal palanca de la expansión estadounidense fue el pacto de seguridad. Desde comienzos de la década de 1980, ésta se ha visto complementada con un segundo instrumento: los pactos financieros y de acceso al mercado para aquellos Estados que se enfrentan a crisis financieras. Estos pactos no sólo permiten la entrada de capitales atlánticos en Estados con una soberanía limitada, sino también reconfigurar las estructuras mercantiles nacionales e internacionales con el fin de favorecer de modo sistemático el dominio comercial de las corporaciones multinacionales atlánticas. En el pensamiento liberal, podría parecer que el rechazo por parte de los Estados centrales dominantes a la autoridad legal formalizada sobre el territorio sugiere una forma mucho más débil de poder político con respecto a la que presentaban los antiguos imperios jurídicos europeos. Esto se debe a que las aproximaciones liberales a menudo tienden a concebir el poder desde el punto de vista de «mando». No obstante, quien adquiere el mando legal sobre un territorio asume la responsabilidad de todo lo que en él suceda; a menudo se trata de una carga pesada y potencialmente peligrosa. Por otra parte, quien da forma al entorno significativo en el que se ejerce la autoridad de un determinado Estado puede asegurarse de que éste actuará en modos que favorezcan sus intereses. El sistema global emergente está guiado por el propósito de dar forma a los entornos de los Estados soberanos para lograr que lo que suceda dentro de los mismos se ajuste en términos generales a los intereses de la Unión Pacífica; todo ello al mismo tiempo en que la responsabilidad a la hora de abordar estos desarrollos recae de manera rotunda sobre los gobiernos de los Estados soberanos concernidos. Así, pues, este nuevo tipo de orden internacional no torna el sistema de los Estados soberanos intervenidos en una ficción legal. Estos continúan siendo las piedras angulares cruciales del orden mundial; no obstante, su papel consiste, por encima de todo, en mantener el control político sobre las poblaciones dentro de su jurisdicción.

### *Liberalización nacional*

La segunda base principal para el optimismo del nuevo cosmopolitismo liberal reside en la expansión de las formas democráticas liberales de la política en todo el globo. Aun así, y de forma paradójica, las severas presiones ejercidas sobre los fundamentos de numerosos Estados democrático-liberales recientes han provenido de la propia Unión Pacífica, considerada por los cosmopolitas liberales como fuente de armonía internacional. Los Estados se ven forzados a abrir sus economías a los movimientos financieros y monetarios que tornan en extremadamente vulnerables las condiciones de empleo de sus ciudadanos. Sus elites son alentadas a imponer medidas que aumentan la brecha entre pobres y ricos. Los países económicamente débiles son instados, mediante la reducción de los impuestos sobre las clases empresariales, a competir por la entrada de capital extranjero, ignorando así su capacidad para mantener los servicios

sociales y educativos. Todas estas presiones han ido cobrando su peaje; tal y como ha advertido Geoffrey Hawthorn, la aparición de Estados sometidos a una fuerte tensión o desintegración, la emergencia de Estados en la sombra o los colapsos estatales completos se están convirtiendo en una imagen común en el mundo contemporáneo. En estas condiciones, se resquebrajan los ajustes liberales, mientras ciertos grupos recurrirán con frecuencia y de forma creciente al crimen organizado o a romper con los valores políticos nacionales homogeneizantes del Estado, exigiendo una salida en tanto minorías nacionales.

Estas tendencias no se limitan a los gobiernos fuera de la Unión Pacífica. También, tal y como ha sabido comprender Philippe Schmitter, se reflejan en un malestar general en el seno de las democracias liberales «consolidadas» del centro:

Privatización de las empresas públicas; abolición de las regulaciones estatales; liberalización de los flujos de capital; conversión de las demandas políticas en reivindicaciones basadas en derechos; sustitución de derechos colectivos por contribuciones individuales; sacralización de los derechos de propiedad; limitación de las burocracias públicas y de los emolumentos; desacreditación de los «políticos» en favor de los «empresarios»; exaltación del poder de las instituciones «técnicamente neutrales», como los bancos centrales, a costa de aquellas con «tendencias políticas»; todas estas modificaciones comparten dos rasgos: 1) disminución de las expectativas populares con respecto a las elecciones públicas, y 2) dificultad de aglutinar mayorías para desbancar la resistencia de las minorías, especialmente de las privilegiadas y bien atrincheradas.

Schmitter continúa llamando la atención sobre el declive de la participación democrática en aquellas democracias liberales avanzadas «más expuestas a la estrategia de «mayor liberalismo», sobre la que comenta lo siguiente:

la continuidad de este proceso de «desdemocratización» es, desde luego, la cuestión crucial. Su justificación reside casi exclusivamente en la superioridad de la actuación económica, que se supone corresponde al sistema de producción y distribución liberalizado, junto al esfuerzo deliberado de fomentar un fuerte rechazo normativo de la política como tal<sup>14</sup>.

Finalmente, los teóricos del nuevo cosmopolitismo liberal acogen, evidentemente, la intervención militar en general por parte de la Unión Pacífica en nombre de los derechos humanos, o incluso de la «civilización» como motor de futuro para conseguir un mundo dirigido por principios liberales antes que por el puro poder. No obstante, a partir de un examen

---

<sup>14</sup> Philippe SCHMITTER, «Democracy's Future: More Liberal, Preliberal or Postliberal?», *Journal of Democracy*, vol. 6, núm. 1, enero de 1995.

más detenido, estas expediciones ofrecen un modelo de ejercicio del poder que subvierte en la práctica esta descripción. Cuando los gobiernos constitucionales pasan a la guerra civil, los procedimientos liberales, tal y como reconoce la teoría liberal, colapsan permitiendo situaciones de emergencia desde el momento en que las normas liberales quedan suspendidas. Típicamente, en dichas condiciones de crisis, las dos partes enfrentadas en un conflicto político se acusarán de violar lo estipulado por la ley, que se convierte en un recurso fundamentalmente retórico en una lucha que se refiere a otras cuestiones, tales como el separatismo, el irredentismo o la división confesional. Durante la década de 1990, los Estados de la Unión Pacífica intervinieron en distintos conflictos de este tipo proclamando la necesidad de defender las normas liberales, sin adoptar una postura política sobre las cuestiones que los generaron. El ataque de la OTAN en Yugoslavia en 1999, celebrado por los teóricos del nuevo cosmopolitismo liberal como un triunfo de los principios humanitarios, debería ser considerado, más bien, como un ejemplo de gobierno imperial, arbitrario y carente de principios políticos. El conflicto entre el gobierno yugoslavo y los albanokosovares se refiere al derecho de estos últimos a la secesión de Yugoslavia. Los Estados de la Unión Pacífica, de hecho, declararon esta cuestión política como irrelevante y a sí mismos como incapaces de exponer ningún principio general para resolverla, recurriendo en su lugar a un «pragmatismo» arbitrario que parece establecido con vistas a repetirse en cualquier otra operación futura de este tipo. Los ataques de venganza que se han estado planeando a raíz de la destrucción del World Trade Center, probablemente no aspiran a mitigar las tensiones que atormentan a la sociedad saudita –origen de la mayoría de los secuestradores de los aviones que participaron en los atentados–, cuyo régimen confesional extremadamente represivo ha contado, tal y como se ha observado, con el beneplácito de la Unión Pacífica.

Aun en el caso de que los Estados de la Unión Pacífica estuvieran llamados a superar todas las tensiones que existen entre sí y confluir en una condominio minoritario sobre el planeta, todo apunta a suponer que seguirán planteando exigencias contradictorias sobre el sistema que presiden en la actualidad. Por una parte, demandan reajustes internos en el seno de aquellos Estados que se adecuan a los intereses del «imperio de la sociedad civil». Aunque, por otra, se apoyan en estos mismos Estados para preservar el orden nacional y controlar a sus poblaciones locales. Estos requisitos políticos incompatibles provienen de una actitud esencialmente arbitraria hacia la aplicación de las normas liberales universalistas de los derechos individuales. La evidencia reunida por los defensores del nuevo cosmopolitismo liberal para afirmar que la humanidad está finalmente a punto de unirse en un orden mundial justo y único no resulta convincente. El corsé analítico individualista liberal no se ajusta al mundo tal y como es; no alcanza a contener, en su pronóstico de un orden supraestatal, al poder estadounidense. El proyecto cosmopolita de unificar a la humanidad mediante la actuación de los Estados capitalistas dominantes –sobre la base normativa de que todos somos ciudadanos

globales individuales con derechos liberales— no funcionará; es más probable que sumiera al planeta en una creciente confusión fragmentadora.

En la actualidad, circula otra versión del cosmopolitismo, que sitúa en el centro de su concepción de un nuevo orden mundial la noción de un gobierno global democrático. Ésta se presenta en diversas versiones, algunas apenas diferentes del cosmopolitismo liberal que apela a una piedad democrática intangible. No obstante, en sus versiones más generosas, ejemplificadas por el ensayo de Daniele Archibugi en estas páginas, ofrecen un programa con el enorme mérito de aspirar a subordinar a la minoría de Estados y grupos sociales ricos a la voluntad de una mayoría global, en unas condiciones en las que el grueso de la población mundial permanece atrapada en la pobreza y la impotencia. Aun así, en sus mejores propuestas, esta concepción adolece de dos graves debilidades. Se centra de un modo excesivamente reduccionista en instituciones meramente políticas, mientras ignora el hecho de que sería necesaria una intervención popular hercúlea, en contra de los *united colours* de la Unión Pacífica, tendría incluso para hacer realidad aquellas. Cualquier perspectiva de conducir a la humanidad hacia una unidad genuina a escala global ha de enfrentarse, con un enorme grado de claridad y tenacidad, ante el que retrocedería la mayor parte de los representantes de esta corriente, a las relaciones sociales y económicas del capitalismo actualmente existente; cualquier aspiración a alterarlas puede ser sencillamente anulada gracias a la evasiva o a la edulcoración de la realidad por parte de la única superpotencia. Timothy Brennan ha criticado los autoengaños de toda suerte del cosmopolitismo complaciente. El mejor antídoto contra los mismos proviene de los clarividentes defensores del propio orden vigente. Tal y como han escrito, con precisión vivificadora, Robert Kagan y William Kristo en *National Interest* (primavera de 2000):

El sistema internacional actual no se sustenta en torno a un equilibrio de poder, sino en torno a la hegemonía estadounidense. Las instituciones financieras internacionales fueron diseñadas para servir a los estadounidenses y a sus intereses. Las estructuras de seguridad internacionales constituyen por encima de todo de una colección de alianzas bajo el mando estadounidense. Lo que a los estadounidenses les gusta llamar «normas» internacionales son realmente reflejos de los principios de Estados Unidos y Europa occidental. Dado que las circunstancias actuales relativamente benevolentes son el producto de nuestra influencia hegemónica, cualquier reducción de dicha influencia permitirá que otros jueguen un papel mayor a la hora de conformar un mundo que se acomode a sus necesidades... La hegemonía estadounidense, por lo tanto, debe ser activamente mantenida, tal y como fue activamente lograda.

En otras palabras, el poder estadounidense no tocará a su fin hasta que no sea activamente detenido. Ningún esquema de armonía universal, independientemente de su previsión a largo plazo, resulta creíble si trata de esquivarlo.