



# MUCHOS ESTADOS EN UN MUNDO. UNA APOLOGÍA

---

Josef Isensee

## I. LOS EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN: EL PLURIVERSO DE LOS ESTADOS

La globalización se considera el rasgo primordial de nuestro tiempo. Quien habla de ella, no importa en qué sentido, no tiene que detenerse a exponer pruebas o razones. La palabra misma ya sirve de argumento irrefutable. Su significado es difuso, pero eso no disminuye su magia; al contrario: la alimenta. Globalización es, a la vez, descripción de la realidad y visión del futuro, imagen del mundo como es o como será gracias a una tendencia irrefrenable, motivo de esperanza para unos y de temor para otros. La palabra se asocia a: interrelación entre todos los acontecimientos y desarrollos en el planeta; entrelazamiento internacional de economía, ciencia y política; comunicación mundial y sustitución paulatina de la política exterior en favor de una política interior mundial; solidaridad humana; estándares unitarios de civilización y derecho; una cultura humana en la que se diluyen todas las culturas regionales; una sociedad única mundial: la 'aldea global', en la que sólo actúan los *global players*<sup>1</sup>.

1. Representativos de las numerosas interpretaciones incluso contradictorias de globalización los textos publicados por Ulrich BECK, en la obra colectiva *Politik der Globalisierung* (1998) y *Perspektiven der Weltgesellschaft*

Bajo el término globalización se agrupan percepciones selectivas, descripciones exageradas, pronósticos inciertos. Pero a todo ello le es común que la globalización empuja a un debilitamiento de los Estados, incluso a su disolución, que traspasa fronteras, afecta a la soberanía y desemboca en estructuras supranacionales, en algún tipo de orden planetario, una federación mundial o una democracia cosmopolita<sup>2</sup>.

Sin embargo la realidad actual muestra una imagen muy distinta: la nacionalización de nuestro planeta. No queda nada fuera de la distribución del mundo en Estados; el mapa político está enteramente coloreado y los espacios en blanco han desaparecido. Incluso en alta mar, donde desde la victoria de las enseñanzas de Hugo Grotius no había nacionalidades *–res communis omnium–* aperecen exigencias de usufructo de los Estados ribereños, que amplían sus aguas territoriales en zonas económicas exclusivas y se reservan derechos soberanos sobre sus plataformas marinas para descubrir y explotar sus recursos naturales<sup>3</sup>.

Ni siquiera el número de Estados ha disminuido en la ‘era de la globalización’; al contrario: de las ruinas de los imperios coloniales y del descalabro de los Estados plurinacionales, como la Unión Soviética y Yugoslavia, han surgido nuevos Estados-

(1998); del mismo, *Was ist Globalisierung?*, 1999; Jürgen HABERMAS, *Die postnationale Konstellation*, 1998; Werner LINK, *Die Neuordnung der Welt-politik*, 1999; Carl Christian VON WEIZSÄCKER, *Logik der Globalisierung*, 1999; Ernst-Joachim MESTMÄCKER/Christoph ENGEL (ed.), *Globale Netze und lokale Werte*, 2002; Otfried HÖFFE, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, 2002.

2. Nuevos modelos cosmopolitas: Otfried HÖFFE, *Vision: föderale Welt-republik*, 2000; *ibid.* (N 1), p. 229 ss.; Ulrich BECK, *Was ist Globalisierung?* (N 1), p. 159 ss. Ver también: Felix ERMACORA, “Weltstaat eine Staat-sutopie?”, en: *Festschrift für Alfred Verdross*, 1971, p. 85 ss.; HABERMAS (N 1), *op. cit.*, p. 160 ss.

3. Cfr. el Acuerdo de la ONU sobre los derechos del mar de 1958 y su modificación de 1982. Ver: Knut IPSEN, *Völkerrecht*, 1999, p. 723 ss.; Wolfgang GRAF VITZTHUM, “Raum, Umwelt und Wirtschaft im Völkerrecht”, en: del mismo (ed.), *Völkerrecht*, 1997, p. 393 (421 ss.).

naciones. Hoy día suman doscientos, más o menos. Naciones Unidas, que en el año de su fundación en 1945 contaba con 51 Estados miembros, alcanza en el año 2002 los 191; los más recientes: Timor Oriental y también Suiza, que durante tantos años había huido de las alianzas. Balance de la globalización hasta ahora: los Estados se han multiplicado, extendiéndose por toda la tierra. El mundo único, tal como se presenta hoy día, se traduce en una presencia global del Estado. Resumiendo en pocas palabras: la constitución de la sociedad mundial es un pluriverso de Estados<sup>4</sup>.

Esta situación mundial de ningún modo es natural. Porque el Estado que se ha establecido hoy como modelo de organización política es una criatura de la Modernidad europea, fruto de su racionalidad, marcado por las experiencias y necesidades del viejo continente<sup>5</sup>. Su extensión a esferas culturales no europeas no encuentra sin embargo resistencias; lo que no ocurre de modo similar con elementos constitucionales europeos como la democracia parlamentaria. Se acepta y se acoge, más bien, al Estado como medio para alcanzar y afirmar la independencia política. Y así el Estado logra adaptarse en sus estructuras formales a las realidades más dispares y servir para los fines más diversos.

4. El concepto se remonta a Carl SCHMITT, *Der Begriff des Politischen*, texto de 1932, edición 1954, p. 54: "El mundo político es un pluriverso, no un universo". Aquí se aplica el concepto de sociedad mundial en el sentido de Niklas LUHMANN (El estado del sistema político, en: BECK, *Perspektiven* [N 1], p. 345, [373 ss.]).

5. Max WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922), edición de 1964, vol. 2, p. 1034 ss. [edición alemana]; Herbert KRÜGER, *Allgemeine Staatslehre*, 21966, p. 32 ss.; Helmut QUARITSCH, *Staat und Souveränität*, vol. 1, 1970, p. 20 ss., 243. Tanto en la teoría del Estado como en la ciencia de la historia se discute si hay que limitar el concepto de Estado al Estado moderno y negar a las formas de gobierno premodernas el calificativo de Estado. (Ver QUARITSCH, op. cit., p. 32 ss.). La cuestión no se resuelve aquí. Objeto de nuestra reflexión es únicamente el "Estado moderno" que por razones de simplificación se llama aquí Estado.

El tradicional tipo del Estado ideal se distingue de otras formas de organización por su soberanía hacia fuera y hacia dentro; como instrumento de acción poderoso que no reconoce ningún poder superior y sólo respeta a poderes iguales, impermeable en su propio territorio respecto a otros Estados, capaz de formar su propia voluntad libre y de afirmarla en contra de poderes interiores antagónicos, y que gracias a su monopolio de poder garantiza la paz entre sus ciudadanos<sup>6</sup>. El concepto se adhiere en el derecho internacional a este tipo con sus tres elementos de territorio estatal, pueblo estatal y poder estatal. Fundamentalmente no se asienta sobre la legitimidad del dominio, sino sobre su eficacia. Tradicionalmente no pregunta por la estructura o la situación interna de poder y derecho, ni por el contenido o forma de la Constitución. Precisamente debido a sus diferentes manifestaciones los diversos aspectos se dejan sumar bajo el concepto de Estado, tanto democrático como autocrático, Estado de derecho o Estado déspota, federal o unitario. La condición de Estado es igualmente válida en derecho internacional para los Estados Unidos de América o para los Emiratos Árabes Unidos, para la República Popular China como para el Principado de Liechtenstein<sup>7</sup>.

6. Sobre la génesis y estructura del concepto del Estado moderno Otto HINTZE, "Wesen und Wandlung des modernen Staates" (1931), en: del mismo autor, *Staat und Verfassung*, 1962; Ernst KERN, *Moderner Staat und Staatsbegriff*, 1949; QUARITSCH (N 5), p. 20 ss.; KRÜGER (N 5); Stefan SKALWEIT, *Der "moderne Staat"*, 1975; Wilhelm GREWE, *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*, 1984, p. 173 ss; Andreas ANTER, *Max Webers Theorie des modernen Staates*, 1995; Josef ISENSEE, "Staat und Verfassung", en: Josef ISENSEE/Paul KIRCHHOF (ed.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (= HStR)*, vol. I, 21995, § 13 Rn. 26; Hagen SCHULZE, *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*, 1999; Wolfgang REINHARDT, *Geschichte der Staatsgewalt*, 2000.

7. El concepto de derecho internacional de Estados se remonta a la teoría de los tres elementos de Georg JELLINEKS (*Allgemeine Staatslehre*, 1900, p. 355 ss.). Para su comprensión actual: Kay HAILBRONNER, "Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte", en: VITZTHUM (ed.), *Völkerrecht*, 1997, p. 181 (204 ss.); IPSEN (N 3), p. 54 ss.

## II. DEL PLURIVERSO AL UNIVERSO ¿UNA EVOLUCIÓN IRREFRENABLE?

El carácter del Estado se transforma; sea esto consecuencia de la globalización o más bien una de sus causas. El Estado aislado ya no puede satisfacer las exigencias que las necesidades sociales le reclaman. Vuelto hacia sí mismo ni siquiera logra ya cumplir con sus cometidos clásicos: la seguridad externa e interna. Fracasa rotundamente ante los nuevos desafíos de un mercado transnacional, del transporte, de la comunicación y de la protección del medio ambiente. Para salvaguardar su capacidad de funcionamiento se ve forzado a cooperar con otros Estados, a integrarse en asociaciones supranacionales funcionales, entregarles competencias soberanas y canjear autodeterminación nacional por participación supranacional.

El peso de las organizaciones internacionales va en aumento. Constituyen, por encima del Estado una dimensión de poder y capacidad de acción que relativiza la forma tradicional del poder estatal y limita su ámbito de decisión. La comunidad mundial se hace responsable de garantizar la validez universal de los derechos humanos. Mantiene un derecho a la intervención humanitaria frente a Estados que la violan de manera flagrante y somete a los responsables a la jurisdicción penal ejercida por la Corte internacional permanente<sup>8</sup>. El ámbito de los asuntos internos del Estado, tradicionalmente dominio reservado y aislado contra injerencias externas, disminuye. La comunidad internacional establece pautas constitucionales y decreta qué se considera 'good

8. Ver: Kai AMBOS, "Zur Rechtsgrundlage des internationalen Strafgerichtshofs", en: *ZStW* 111 (1999), p. 175 ss.; Hermann-Josef BLANKE/Klaus MOLITOR, "Der internationale Strafgerichtshof", en: *AVR* 39 (2001), p. 142 ss.; Otto LAGODNY, "Legitimation und Bedeutung des Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes", en: *ZStW* 113 (2000), p. 800 ss. Acerca de la intervención humanitaria: Josef ISENSEE, "Weltpolizei für Menschenrechte", en: *JZ* 1995, p. 421 ss.

governance', buen gobierno. En el escenario internacional reclaman el derecho a participar actores no estatales (organizaciones no-gubernamentales) y empresas transnacionales, rompiendo con la pretensión tradicional del Estado a un monopolio de la política exterior; su soberanía territorial y personal pierde el carácter de exclusividad.

El territorio estatal se hace permeable, la ciudadanía se diversifica por la plurinacionalidad. Las naciones se trasvasan. La inmigración masiva de gentes procedentes de esferas culturales ajenas reestructura los antiguos Estados-naciones desde la base, se impone a la población autóctona y disuelve la homogeneidad étnica y cultural tradicional, sin que se vislumbre que los inmigrantes se asimilen o fusionen hasta formar una nación nueva. Las consecuencias para la paz y la cohesión interna de las sociedades, así como para la identidad nacional y su forma política son incalculables.

Una fobia a las fronteras se rige en "Zeitgeist". Queda fuera de discusión que abolir fronteras es una buena acción. La teoría del Estado desgasta la apertura como término de moda a la hora de describir la calidad de un Estado acorde a los nuevos tiempos. Queda por ver qué significa lo estatal y qué queda del Estado después de esa apertura; si debe redefinir su identidad o renunciar a ella.

Se vislumbra quizá el fin del Estado-nación, y con él, como muestra la experiencia, el de un presupuesto óptimo para la democracia como forma de Estado y de gobierno<sup>9</sup>. Pero aún en caso

9. Es preciso abordar una clarificación de términos: el "Estado nacional" se basa en el pueblo, unido, antes de cualquier definición legal de su nacionalidad, por la voluntad política en una existencia estatal común, consistente en sí, sin considerar las señas particulares reales o imaginarias de su supuesta comunión (origen, historia, cultura, idioma, religión, etc.) y que se concretiza en una unidad de voluntad. (Ver: Josef ISENSEE, "Nationalstaat und Verfassungsstaat – wechselseitige Bedingtheit", en: *Festschrift für Gerd Roellecke*, 1997, p. 137. Se suele aplicar el apelativo Estado-Nacional a los Estados individuales, sin tomar en cuenta su fundamentación nacional en relación a las co-

de que este pronóstico sea cierto, no significaría necesariamente el fin del Estado como tal, sino sólo el fin de una de sus variantes. Resulta prematuro concluir de ello que la evolución del Estado llega a su ocaso. La autarquía no es una característica del Estado moderno<sup>10</sup>, ni siquiera su ideal político. El Estado comercial cerrado que propugna Fichte reposa en el cementerio de la historia de la filosofía; por el contrario la capacidad de participar en el tráfico internacional<sup>11</sup> es hoy una de las características del Estado. La apertura internacional es una de sus señas, expresiva de una existencia simbiótica<sup>12</sup>. Las circunstancias empujan a la cooperación internacional, sin que esto no signifique limitación sino condición de la capacidad de acción.

El Estado constitucional convierte la necesidad en virtud y eleva la cooperación a obligación constitucional<sup>13</sup>. También la inclusión en una asociación funcional supranacional es más señal de un arte de supervivencia que del ocaso de los dioses. El Estado se

comunidades supranacionales o internacionales. El texto presente se adhiere a esa primera concreción de contenido del término.

10. A diferencia de la *autàrkeia* en *Aristóteles*. Aunque ésta se define éticamente, como la comunidad perfecta orientada hacia el bien común, que integra todas las otras comunidades con sus metas particulares.

11. Según art. 1 de la Convención de Montevideo del 26 de diciembre de 1933 sobre los derechos y obligaciones de los estados, junto a los tres clásicos se atribuye a los Estados la “capacity to enter into relations with the other States”.

12. Pero no resulta ya adecuado el término “utilidad estatal”, tal como lo acuñó Stephan HOBE, *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz*, 1998, p. 424. Fundamental Werner VON SIMSON, *Die Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart*, 1965, p. 16, 227 ss.

13. Apertura internacional y cooperación son para la República Federal de Alemania casi obligaciones constitucionales. Ver Klaus VOGEL, *Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für die internationale Zusammenarbeit*, 1964; Markus HEINTZEN, *Auswärtige Beziehungen privater Verbände*, 1988, p. 48; Christian TOMUSCHAT, “Die staatsrechtliche Entscheidung für die internationale Offenheit”, en: *HSiR*, Vol. VII, 1992, p. 172; HOBE (N 12), p. 137. Definiciones de teoría del Estado: p. 380 ss.; Udo DI FABIO, *Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft*, 2001, p. 15 ss.

adapta a las nuevas realidades de su entorno y conserva así su vitalidad. Amplía y aumenta su eficacia al crear nuevas plataformas de acción, aunque tenga que sacrificar para ello competencias de soberanía, y gana nuevas dimensiones para su ejercicio del poder. Mientras siga siendo el actor determinante en el escenario supranacional (“señor de los contratos”) no abdica de su soberanía<sup>14</sup>. Si al final la asociación supranacional alcanzara la calidad de Estado, sus miembros perderían la suya; pero el Estado, en cuanto categoría de organización que no depende de sus manifestaciones individuales, se mantendría fuera de discusión. De ningún modo las organizaciones internacionales han absorbido al Estado ni lo han hecho superfluo. La comunidad internacional es todavía esencialmente una comunidad de Estados. Los Estados siguen siendo el soporte del orden internacional; creadores y garantes del derecho internacional<sup>15</sup>. Cuando llega el caso, como el 11 de septiembre de 2001 con el ataque terrorista en los EEUU, se comprueban las estructuras reales del poder: son los EEUU quienes determinan las leyes de la acción global como potencia mundial, y no Naciones Unidas. Incluso entre los aliados, la decisión no estuvo en manos de la OTAN o de la Unión Europea, sino en manos de los propios Estados que sintonizaron sus políticas con la potencia mundial. Es esta nación la que decide sobre la guerra y la paz, y si ha de prescindir del refrendo de Naciones Unidas procede sin ella.

Los Estados han dejado de ser los únicos sujetos del derecho de los pueblos, como lo eran en el siglo XIX, pero aún siguen

14. Ver *BVerfGE* 89, 155 (188 ss., 190); Ulrich EVERLING, “Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften noch Herren der Verträge?” (1983), en: del mismo autor, *Das Europäische Gemeinschaftsrecht im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft*, 1985, p. 86 ss.; Markus HEINTZEN, “Die ‘Herrschaft’ über die Europäischen Gemeinschaftsverträge”, en: *AöR* 119 (1994), p. 564 ss.

15. Según IPSEN el Estado es la “persona normal” del derecho internacional (N 3, p. 54 ss.).

siendo determinantes<sup>16</sup>. Hacia dentro han renunciado a su pretensión de dominio total y de competencia universal actual; han limitado tanto sus metas como sus medios y se han sometido a los derechos fundamentales, a la autorregulación principal de la sociedad dentro del marco de las leyes, y con ello a la legítima efectividad de los poderes no estatales de la economía, la política, la cultura o la religión. Es pues totalmente lógico que ello tenga también efectos transnacionales y que la polaridad interna de Estado y sociedad se traslade hacia fuera<sup>17</sup>.

No se percibe nada que certifique la muerte del Estado, vaticinada por Nietzsche. Ni siquiera cabe diagnosticarle una enfermedad mortal. Aún así la transformación de significados y estructuras puede indicar que el pluriverso, como lo conocemos hoy, no sea nada más que una etapa intermedia de la evolución; que la pluralidad de los Estados disminuye para dar paso a unidades políticas más amplias y desembocar finalmente en una sola unidad política: el pluriverso se transforma en universo. Pero este universo no tiene por qué ser un Estado global. Las tendencias transnacionales del presente apuntan más bien en otra dirección. Hacia una comunidad global de otro tipo, que sin embargo no es reconocible como tal desde el punto de vista del esquema conceptual del derecho internacional y sus relaciones: la formación de un nuevo imperio, que se articula en torno a los Estados Unidos como centro de dominio. Los Estados individuales se integran en él más o menos estrechamente, mediante un sistemas de alianzas, en libre sumisión bajo su hegemonía política y cultural; unidos

16. Ver p. ej. Christian TOMUSCHAT, "Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen", en: *VVDStRL* 36 (1978), p. 7 (58); DI FABIO (N 13), p. 33, *passim*.

17. El monopolio de la representación exterior ya se quebró en el siglo XIX, en pleno apogeo del Estado nacional, con la pretensión de universalidad de la iglesia católica, la primera institución global de la historia. Sobre la legitimación constitucional de actividades privadas transnacionales ver: HEINTZEN (N 13), p. 96 ss.; HOBE (N 12), p. 309 ss. Fenomenología: del mismo autor, *Private Außenpolitik*, 1987, p. 19 ss.

por la ideología del imperio de los derechos humanos y de la democracia, cuya interpretación depende de la autoridad de la potencia mundial.

Aún así la perspectiva de un Estado mundial no ha muerto. Hacia ella se dirigen las esperanzas de una resolución más o menos espontánea de las fricciones y conflictos interestatales, capaz de vencer la amenaza de la guerra y de la carrera armamentista. Se espera que un efecto de sinergia favorezca objetivos más humanos. La contingencia de la repartición del planeta en Estados territoriales y de la humanidad en pueblos daría lugar a la racionalidad de un orden global. Éste abrirá el camino para una justa participación de todos en los recursos de la tierra y para la asignación de niveles iguales de vida. Con las fronteras estatales caerían las causas de desigualdad fruto de la ley y de los estratos sociales, obstáculos a la generosidad y a la autorrealización.

En el pluriverso se discute sobre derechos humanos, porque orientan hacia un universo de la humanidad. En ellos cobra cuerpo el cosmopolitismo, ya que reconocen el mismo estatus jurídico, la misma exigencia de libertad, igualdad ante la ley, seguridad y dignidad para todos y cada uno, no importa donde viva. La realización práctica de esta reivindicación choca con los obstáculos de las fronteras estatales, con la diferenciación entre nacional y extranjero, o con las particularidades de las estructuras políticas, el nivel del Estado de derecho, las características culturales y las prioridades morales. No son una novedad las tensiones entre aspiraciones universales y particulares. Son inherentes desde sus orígenes al Estado constitucional, que fue concebido ante el doble horizonte de una ciudadanía mundial y otra estatal<sup>18</sup>.

18. Este dualismo marca especialmente el pensamiento político alemán desde la Ilustración. Una descripción clásica en: Friedrich MEINECKE, *Weltbürgertum und Nationalstaat*, 1907, 1928. Sobre la tensión entre el principio del Estado nacional y el principio de los derechos humanos en la Ley fundamental: Angelika SIEHR, *Die Deutschenrechte des Grundgesetzes*, 2001, p. 126.

Esta solía determinar tradicionalmente la forma jurídica y la actuación práctica de cada Estado, aquélla el *ethos*, o la misión. Con el fortalecimiento normativo de los derechos humanos se modifican las prioridades dentro del Estado constitucional. La componente nacional se debilita y pierde fuerza legitimadora.

### III. HACIA UNA JUSTIFICACIÓN DEL PLURIVERSO

Las tendencias y esperanzas universalistas no generan aún un pronóstico viable; pero son suficientes para ejercer presión sobre el 'status quo' de la multi-estatalidad y para poner a prueba si resiste ante el foro de la razón cuando se lo compara con un posible orden cosmopolita. La pregunta sería: ¿por qué tantos Estados y no uno solo? El problema de la justificación aparece en toda su dimensión de principio cuando se compara la realidad del pluriverso con el tipo ideal de un Estado planetario, que apunta a la realización de unos valores fundamentales, compromiso básico del Estado constitucional: libertad e igualdad, seguridad y justicia. De antemano queremos suponer, que se lo concibe como Estado democrático federal y como Estado social de derecho<sup>19</sup>. Se oponen a él los Estados actuales, con su relativa limitación de su soberanía, integrados más o menos en redes de cooperación, en alianzas regionales y en la comunidad mundial. De modo que la dura alternativa entre pluriverso e universo se suaviza.

El tipo ideal del Estado global tiene sólo una función heurística: como alternativa imaginaria al orden nacional existente y como medida de su capacidad de aceptación. Resulta irrelevante para nuestro tema analizar si el Estado global tendrá alguna vez posibilidades reales de una forma u otra. Porque no se trata de un diagnóstico sociológico o de un pronóstico, ni tampoco de un tra-

19. Por ejemplo, el modelo de *Höffe*s de una "república mundial federada y subsidiaria" (N 1, p. 229 ss.).

bajo de ensamblaje y bricolage de política mundial, sino únicamente de la cuestión de si lo realmente existente resiste ante el tribunal de la razón.

#### IV. PLURIVERSO ¿CONTINGENCIA O NECESIDAD?

##### 1. *Perspectiva filosófica*

La cuestión reviste un genuino carácter filosófico, pero la filosofía no le ha prestado la suficiente atención; ha tendido más bien a remontarse a niveles de mayor abstracción: la justificación del Estado como tal. Se pregunta por qué el Estado y no la anarquía; por qué el hombre, nacido libre, se ve encadenado; si hay reconciliación posible de la contradicción entre aspiración a la libertad individual y dominio del Estado, y en caso afirmativo, bajo qué condiciones<sup>20</sup>.

Cuando la legitimación resulta fructífera la filosofía no suele seguir preguntando. La multitud de existencias individuales no es un problema para la filosofía. Le basta con que el Estado en su esencia logre justificarse como algo razonable. La multitud de las existencias individuales no le incumbe. Se ve poco inspirada para ocuparse de circunstancias concretas y reales y de apariencias individuales. Prefiere ocuparse del Estado como ente, como lo hace del hombre en cuanto tal. Por debajo del “nivel de las normas universales, del procedimiento democrático –discursivo– ideal y de la igualdad humana ante el derecho sólo hay contingencia, historia, subjetividad, gusto, idiosincrasia, vulgaridad, sentimentalismo, hábito, costumbres, convenciones, tradiciones; en resumidas cuentas: por debajo de ese nivel la filosofía pierde todo interés y

20. Cfr. Josef ISENSEE, “Die alte Frage nach der Rechtfertigung des Staates”, en: Petra KOLMER/Harald KORTEN (ed.), *Recht - Staat - Gesellschaft. Facetten der politischen Philosophie*, 1999, p. 21 ss.

competencia”<sup>21</sup>. La reconstrucción del Estado que aporta, no incluye ninguna explicación del hecho de que las especies se manifiesten en muchos ejemplares en la tierra, ni refleja tampoco el carácter necesario o casual de este hecho<sup>22</sup>. Generalmente se contenta con dar el hecho por supuesto o precisarlo.

*Aristóteles* diseña el Estado como una ‘societas perfecta et completa’, en la que no existen asociaciones particulares y el objetivo esencial de todos los hombres encuentra su cumplimiento en el modelo histórico de la polis griega. Pero ésta es sólo un Estado-ciudad, entre otros que existen en relación de tensión. *Thomas Hobbes* inventa el Estado como monstruo artificial, cuya finalidad es mantener bajo control los instintos de lobo del hombre y reconducir la guerra de todos contra todos hacia la paz de una sociedad burguesa. Pero la paz no se limita al ámbito de dominio del Estado. Éste es nada más que un poder entre otros; se presupone naturalmente el pluriverso. Entre los leviatanes se mantiene el estado de naturaleza, en el que a cada uno tiene el derecho a todo, con lo que cada uno queda bajo la amenaza de la violencia ajena. La guerra de todos contra todos se traslada de las relaciones humanas a las relaciones entre los Estados.

Traducido al lenguaje de *Hegel*: la relación de los Estados entre sí “en cuanto tienen como principio su propia soberanía los enfrenta en un estado de naturaleza y sus derechos no tienen porqué converger en un poder superior, sino en la realidad de su voluntad particular”. Las diferencias y luchas entre ellos sólo pueden ser resueltas mediante la guerra, si las voluntades particulares no logran ponerse de acuerdo<sup>23</sup>. Pero la guerra, y con ella la

21. Wolfgang KERSTING, “Pluralismus und soziale Einheit” (1994), en: del mismo autor, *Gerechtigkeit und demokratische Tugend*, 1997, p. 459 (490).

22. Así Hans Michael BAUMGARTNER, “Freiheit und Menschenwürde als Staatsziel”, en: Dieter WELLERSHOFF (ed.), *Frieden ohne Macht?*, 1991, p. 51 (55).

23. Georg Wilhelm Friedrich HEGEL, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, 1821, §§ 333, 334 (edición Meiner, ed. Johannes Hoffmeister, 1955, p. 285 ss.).

ausencia de legalidad, sólo puede ser un estado transitorio; nunca se debe excluir la posibilidad de regresar a la paz, porque los Estados hayan reconocido mutuamente su independencia. “Así como el individuo no es una persona real sin relación con otras personas..., tampoco el Estado es un individuo real sin relación con otros Estados”<sup>24</sup>.

El Estado de *Hegel* es un ente moral en sí (“espíritu en su razón sustancial y realidad directa”<sup>25</sup>), y revela en sus relaciones con otros Estados su limitación y dimensión finita: Estado “particular” en sus intereses definidos y en su situación, y también en sus condiciones externas peculiares y en sus “relaciones contractuales”<sup>26</sup>. En esas relaciones externas rige “el juego altamente movido de la particularidad interna de las pasiones, intereses, objetivos, talentos y virtudes, de la violencia, la injusticia y del vicio, tanto como aparece la casualidad externa en su dimensión más amplia; un juego, donde el ente moral, la autonomía del Estado queda expuesto a la casualidad”. Ningún *Estado* global se eleva por encima de los Estados finitos y limitados, en los que se manifiesta el espíritu de los pueblos, sino un ‘Weltgeist’ (‘anima mundi’), producto de la dialéctica de la finitud de los espíritus<sup>27</sup>.

También para *Ranke* el Estado es ambivalente: su espíritu “aunque soplo divino, es a la vez fuerza humana”. La limitación de su naturaleza se hace patente cuando se compara con la iglesia, cuyo espíritu es universalmente válido para toda la humanidad. “La idea del Estado se destruiría, si quisiera abarcar el mundo entero: los Estados son muchos”<sup>28</sup>. Esta tesis encontró una nueva fundamentación en *Carl Schmitt*, que interpreta el Estado como una unidad política, pero define lo político como la capacidad de

24. HEGEL (N 23), §§ 331, 338 (p. 284, 287 s.).

25. HEGEL (N 23), § 331 (p. 284 s.).

26. HEGEL (N 23), § 337 (p. 287).

27. HEGEL (N 22), § 340 (p. 288).

28. Leopold VON RANKE, “Politisches Gespräch” (1836), citado por: RANKE, *Die großen Mächte, Politisches Gespräch*, 1963, p. 44 (72).

poder distinguir entre amigo y enemigo<sup>29</sup>. La unidad política presupone la existencia de esa otra unidad política en la que la posibilidad de un enemigo se concreta; cuando desaparece esta posibilidad cesan a la vez la política y el Estado. “Por eso existen sobre la tierra siempre varios Estados; mientras haya Estados y no pueda haber un único Estado que abarque la tierra y la humanidad entera, no puede haber un Estado ‘mundo’”<sup>30</sup>.

La idea de Estado en la filosofía se ciñe generalmente al concepto de un Estado individual pequeño y se basa en la suposición de que existen muchos Estados. Para *Platón* la población mínima de una polis lo constituyen entre cuatro y cinco hombres; suficiente para satisfacer las necesidades básicas mediante profesiones indispensables<sup>31</sup>. Cuando no se puede garantizar el equilibrio social entre pobres y ricos se llega a un límite de crecimiento y la sociedad se resquebraja en partidos enemigos. La unidad interna de los ciudadanos fundamenta y limita la extensión del Estado<sup>32</sup>. La libertad del ciudadano, como refleja la premisa de los teóricos tempranos de la democracia, sólo madura en un Estado de extensión territorial pequeña con una población manejable. Según *Rousseau*, la democracia presupone la facilidad de reunión del pueblo; que cada ciudadano tenga suficiente oportunidad para llegar a conocer a cada uno. Mientras el gobierno tiránico puede resultar eficaz sobre grandes extensiones, el dominio del pueblo sólo existe en la unión; tan pronto como éste se extiende, se volatiliza y se pierde, como se pierde el polvo desparramado y extendido por el suelo<sup>33</sup>.

*Montesquieu* busca una salida a este dilema diciendo que la libertad “republicana” sólo puede sobrevivir en pequeñas comunidades, que a su vez estén sometidas a un gobierno único superior

29. Carl SCHMITT (N 4), p. 26 ss.

30. SCHMITT (N 4), p. 54.

31. PLATÓN, *Politeia*, II, 369d.

32. PLATÓN (N 31), IV, 422a ss. (423a, b).

33. Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du contrat social*, 1762, III/4, 8.

en el que varios Estados libres se unen para formar una república federal (“république fédérative”), y así se van combinando libertad del ciudadano y poder del Estado<sup>34</sup>. *Alexander Hamilton* adaptó esta idea a la Constitución de los Estados Unidos de América como una “confederate republic”<sup>35</sup>. El sentido de esta operación estriba en poder compensar el déficit de democracia a pequeña escala y otorgarle la capacidad de mantenerse y afirmarse en el concierto de otras democracias que no están cargadas por una limitación cuantitativa. Se supone fuera de discusión el principio de la pluralidad de Estados.

Aunque la filosofía no tiende a cuestionar una pluralidad de Estados, sí reconoce los problemas que derivan de ella: que los Estados deben ayudarse mutuamente y mantener entre sí el derecho y la paz en favor del bienestar de la humanidad entera, que no está integrada en un solo cuerpo político sino repartida en diferentes Estados (*Francisco Suárez*)<sup>36</sup>. En esto consiste el programa de los españoles y holandeses padres del derecho de las naciones, y también el planteamiento de *Immanuel Kant*, quien en su plan para la paz perpetua propone sustituir el estado de naturaleza, de amenaza global de los pueblos-Estados, por una alianza de paz que sin embargo no debe ser un Estado-pueblo o ‘república mundial’.

## 2. *Perspectiva jurídica*

En lo esencial la solución de los problemas prácticos que surgen del pluriverso compete al derecho internacional. Su concepción presupone la “delimitación de muchos Estados vecinos

34. MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Loix*, 1748, IX/1.

35. Alexander HAMILTON, en: *The Federalist*, No. 9 (Ensayo del 20 de noviembre 1787).

36. Francisco SUÁREZ, *De legibus ac Deo legislatore*, 1612, Liber II, Caput XIX, n. 9. Ver: Liber III, Caput II, n. 6.

interdependientes”<sup>37</sup>. Su intención es garantizar a cada uno el derecho a existir y a una igualdad soberana, y con ello las condiciones de una convivencia pacífica y fructífera; une a todos en una comunidad universal de derecho que se dirige hacia las metas de la paz, la justicia y los derechos humanos. El derecho internacional desaparecería, cuando un Estado global reemplazase la pluralidad de los Estados y un derecho estatal global sustituyese el derecho internacional. Se manifiesta pues sólo como uno de los posibles ordenamientos jurídicos mundiales<sup>38</sup>. Pero también el derecho nacional está condicionado por el pluriverso. Sólo dentro de su ámbito limitado puede exigir validez y tiene que tener en cuenta posibles colisiones con el derecho de otros Estados.

Es precisamente el derecho el que comprende al Estado en toda su limitación. Los tres elementos de los cuales depende la calidad del Estado aportan una definición de la dimensión de su objeto e indican su extensión particular. El territorio del Estado es sólo una parte de la superficie del planeta; una entre otras. El pueblo del Estado abarca un grupo de hombres que conviven con otros grupos de similar categoría legal. El poder del Estado se limita a la soberanía territorial y personal que otorga la ciudadanía nacional.

La transición de un pluriverso hacia un universo no sólo atañe a cambios cuantitativos sino también cualitativos. Con razón se puede preguntar, si todavía cabe utilizar el término ‘Estado’. Pero sería fútil desechar de antemano la posibilidad conceptual de un Estado planetario. Sigue siendo una posibilidad ideal y con ello un tema de la filosofía y de teoría del Estado. Por eso hacer uso del concepto de Estado mundial nos aporta una utilidad heurística.

37. Immanuel KANT, “Zum ewigen Frieden” (segundo artículo definitivo), 1795, en: del mismo autor, *Werke* (ed. Wilhelm Weischedel), vol. VI, p. 191 (225).

38. Acertadamente Alfred VERDROSS, *Völkerrecht*, 1964, p. 6.

## V. ESTADO MUNDIAL Y TELEOLOGÍA DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

### 1. *La protección de la paz*

Queda por preguntar si un solo Estado mundial puede alcanzar las metas y objetivos que son hoy compromiso del Estado constitucional, mejor que muchos Estados en abierta competencia. En lo concerniente a la más elemental de las metas, la garantía de la paz, el Estado mundial parece ser superior estructuralmente.

Se impondría la tarea de identificar en el Estado mundial el cumplimiento de aquella evolución de la que arranca la filosofía de *Thomas Hobbes*: la superación institucional de la guerra civil por medio de un Estado territorial soberano, que desarma a todas las potenciales partes de una guerra civil, se reserva el monopolio de la violencia, asegura al ciudadano protección a cambio de obediencia y construye así una situación de paz entre todos los ciudadanos. Se puede argüir que *Hobbes* se ha quedado a medio camino, porque limita el orden pacífico al interior del Estado y no lo traslada a las relaciones exteriores ni desarma el monopolio de la violencia también a esa escala. Debería con rigor su filosofía haber disuelto la contradicción entre el ‘status civilis’ interno y el ‘status naturalis’ externo, construyendo un leviatán universal que sometiera a los leviatanes territoriales y garantizara un estado de paz global. La construcción era lógica y plausible. Para *Kant* no cabe otra alternativa para los Estados y sus interrelaciones: “según la razón no puede haber otra forma para salir de la situación de ilegalidad, repleta de guerras; al igual que los hombres individuales, deben renunciar a su libertad salvaje (sin derecho) y someterse a leyes obligatorias públicas y así formar un (‘civitas gentium’) *Estado de los pueblos*, que al final abarcaría a todos los pueblos de la tierra”<sup>39</sup>.

39. KANT (N 37), p. 212.

Pero los pueblos, cada uno unificado como Estado, no siguen el mandato de la razón y quedan así peor que los individuos, a juicio de *Hobbes*; éstos por lo menos son capaces de aprender, prefieren la seguridad a la libertad y el peligro. Para *Kant* tales pueblos no son superiores a los salvajes que se agarran a su libertad sin ley, “prefieren darse palos incesantemente antes que someterse a la coacción legal, constituida por ellos mismos, y así prefieren una libertad loca a una libertad razonable”. Añade lacónico que el jefe de gobierno no se pone en peligro, porque a su mando hay miles de personas dispuestas a sacrificarse por algo que no les concierne. La verdadera razón se encuentra en “la naturaleza humana malvada, que se manifiesta sin rubor en las relaciones libres entre las naciones, (mientras queda velada en la situación burguesa-legal por la coacción del gobierno)”<sup>40</sup>. De hecho, las decisiones básicas en pro o contra de un orden estatal mundial se pueden remitir a la imagen del hombre subyacente. Quien se declara a favor se adhiere a la idea de la bondad innata del hombre, al que el pecado original no ha corrompido nunca; cree en su tendencia natural a la concordia y la paz y en su disponibilidad a obedecer a los dictámenes de la razón, con tal de que haya sido educado en el espíritu de la Ilustración. A este idilio cosmopolita se opone la imagen política del ‘homo homini lupus’, como lo describe *Hobbes*. También *Kant* renuncia a la imagen de una humanidad que fuera pura bondad. En su “arcadia pastoril, de concordia perfecta, austeridad y amor recíproco” todos los talentos quedarían enterrados para siempre en germen: “los hombres, mansos como los corderos que pastorean, no aportarían mayor valor a su existencia que ese animal doméstico; no llenarían el vacío de la creación con el reconocimiento de su sentido y meta como naturaleza razonable que son”. *Kant* parte de un antagonismo del hombre, que contradice su inclinación innata hacia la sociabilidad al entrar en conflicto con la sociedad y provocar re-

40. KANT (N 37), p. 209.

sistencias, pero igualmente despierta de este modo en sus propias fuerzas la ambición por afirmarse ante sus compatriotas. Lo maligno del hombre, fuente de tantos males se revela como disposición de un creador sabio. “¡Demos gracias por la naturaleza de la discordia, o la vanidad envidiosa y competitiva, por la avaricia sin límite a tener o dominar! Sin ellas los talentos excelsos de la humanidad dormirían sin crecer para siempre. El hombre busca la concordia, pero la naturaleza sabe mejor lo que conviene a su especie; quiere discordia”<sup>41</sup>.

No obstante existe dentro del hombre la disposición moral a “poder llegar a dominar alguna vez... el principio del mal dentro de él y poder esperar lo mismo de los demás”<sup>42</sup>. Sobre esta base se formulan el concepto del derecho y de la relación de los Estados entre sí y su capacidad de asociarse mediante tratados. Aunque su tendencia a la independencia no admita la sumisión bajo un poder de coacción cosmopolita, e impida así la realización de un Estado de pueblos como exige la razón, se encuentra abierto el camino hacia una federación mundial que se defiende de la guerra y del “influjo de la tendencia hacia la ilegalidad y el desorden”, aunque sea bajo la constante amenaza de su erupción<sup>43</sup>. En el ensayo sobre la paz perpetua de *Kant* los Estados se unen en una alianza que pretende terminar para siempre con todas las guerras; no modifica las condiciones actuales de poder ni afecta a la libertad de los Estados individuales sino que las garantiza. *Kant* se resigna ante la realidad cuando renuncia a lo que ‘in thesi’ es correcto, porque los Estados existentes desechan el mandato de la razón ‘in hypothesi’<sup>44</sup>; no les cree capaces de una renuncia suficiente a su independencia asilvestrada como la que exige la razón,

41. Immanuel KANT, “Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht” (1784), en: del mismo autor, *Werke*, vol. VI (N 36), p. 31 (37 ss.).

42. KANT (N 37), p. 210.

43. KANT (N 37), p. 213.

44. KANT (N 37), p. 211 s., 212 s.

que él —ahora en la misma línea que *Thomas Hobbes*— les plantea como a individuos en un estado de naturaleza. En la práctica la inconsecuencia de esta teoría otorga al concepto una oportunidad de realización.

Pero la pregunta es si ese déficit de estabilidad que caracteriza a la ‘segunda mejor’ solución de *Kant* no se equilibra al preferir la libertad; de modo que también resulte acertada ‘in thesi’ y resista así la prueba de la legitimación de la razón práctica.

## 2. *Garantía de la libertad en la federación o democracia cosmopolita*

Ninguna previsión institucional, no importa cuán sabia e inteligentemente haya sido pensada, puede cambiar la naturaleza humana desde sus raíces o disolver su potencial agresivo en mansedumbre moral. Por eso tiene que ser apta —así lo apunta agudamente *Kant*— “hasta para un pueblo de diablos (con tal que tengan uso de razón)”<sup>45</sup>. Un Estado mundial no eliminaría las tensiones políticas sino que las desplazaría de las relaciones internacionales a las intra-estatales. A la vez las agudizaría porque ya no se podrían zanjar en una relación multilateral, sino que habría que reelaborarlas en un sistema cerrado dentro de un único Estado. A la presión interna que emana de las fuerzas centrífugas debe corresponder, en idéntica medida, la fuerza contraria del organismo estatal que debería afirmarse como instancia de decisión y de paz. El dilema ya estaría programado: ceder a la presión interna asumiendo la consecuente ingobernabilidad o —como si fuese un Estado de excepción permanente— intentar imponerla con medidas extremas y autoritarias; la paz así producida se cernería sobre un “cementerio de la libertad”<sup>46</sup>. El estado de guerra virtual entre los

45. KANT (N 37), p. 224.

46. Cfr. La objeción de Kant a la fusión de los estados. (N 37, p. 225 s.).

Estados vale más, según la idea kantiana de la razón, que la monarquía despótica universal que resultaría de la fusión de los Estados.

La solución constitucional de una libertad viva, garantizada por un Estado moderado, resultaría altamente improbable. Un sistema multiestatal que posibilite y proteja de las particularidades podría desactivar mejor la pesadilla del siglo XXI, ‘the clash of civilizations’<sup>47</sup>, que amenaza con producirse particularmente entre las culturas islámica y occidental; mientras que un Estado mundial prendería la mecha de una guerra civil global.

Cuanto más pequeño, homogéneo y comprensible sea el Estado tanto menos percibirán los ciudadanos la presión de la ley. Pero un Estado mundial, la más grande y menos homogénea de todas las unidades políticas pensables, tendría que ejercer la coacción legal más cruenta. Lo haría sin cargo de conciencia, porque actuaría invocando el elevado nombre de la Humanidad, proscibiría como enemigo de ella a todo el que se opusiera y lo excluiría de la comunidad. Sería una declaración de enemistad más aguda que la pronunciada contra cualquier enemigo de la Constitución, de la nación o el sistema<sup>48</sup>. La república mundial sólo puede construirse sobre un conjunto muy frágil de elementos comunes: la pertenencia a la raza humana. Estos ‘universalia’ ayudan muy poco a mejorar las exigencias de obediencia a la ley o a suscitar una solidaridad cotidiana, aunque se apele a la humanidad en momentos de exaltación: ‘Seid umschlungen, Millionen!’.

Surge la objeción de que la coacción de la ley –así como la correspondiente demanda de obediencia– sólo se transformaría en libertad política cuando el Estado mundial surja de la voluntad de la población mundial y se legitime como democracia cosmopo-

47. Samuel P. HUNTINGTON, *The Clash of Civilizations*, New York 1996.

48. Ver SCHMITT (N 4), p. 55.

lita<sup>49</sup>. Pero esta expectativa sólo es plausible en un contexto como el de *Rousseau*: que la voluntad individual se disuelva finalmente en la voluntad general y que la insuficiente minoría de votos aceptara a la postre la decisión de la mayoría como la más adecuada y su propio voto como erróneo, de modo que la identidad entre gobernadores y gobernados quede a salvo; pero en realidad la decisión de la mayoría resultaría para la minoría un acto de determinación ajena. El problema fundamental de la democracia consiste precisamente en que la minoría puede ser influenciada para aceptar la decisión de la mayoría. El positivismo jurídico remite a la prioridad normativa de la Constitución, que prescribe la exigencia de legitimación democrática y de reglas democráticas de procedimiento. Pero con eso se traslada la cuestión a qué llevará a la minoría a aceptar la democracia como expresión constitucional del principio de la mayoría; el principio de la mayoría exige a su vez legitimación y ésta se logra únicamente por la participación de todos los implicados<sup>50</sup>.

El sistema clásico de interpretación de cómo se llega a un consenso básico lo aporta la teoría del contrato social, que prevé como punto de partida la asociación de individuos libres en una unión ('*pactum unionis*') y sólo en pasos subsiguientes la construcción de la organización del Estado y la creación de una Constitución. En la realidad histórica se corresponde con esta construcción la integración del grupo como nación, que fundamenta la voluntad de los participantes en una solidaridad perdurable en forma de Estado<sup>51</sup>. La disposición para la solidaridad o la voluntad para la unidad política se manifiestan en signos que los

49. Una "democracia mundial" como la postula HÖFFE (N 1, p. 107 ss.; N 2, p. 15 s.). La concepción de BECK de una "democracia cosmopolita" es más difusa. (*Globalisierung*, N 1, p. 159 ss.).

50. Para la legitimación de la constitución y del principio de la mayoría: Josef ISENSEE, *Das Volk als Grund der Verfassung*, 1995, p. 74 ss., 86 ss.

51. El estudio clásico sobre el concepto de Nación de Ernest RENAN, *Qu'est-ce qu'une nation?*, 1882, edición alemana en *Was ist eine Nation?*, 1995. Ver también la definición de Max WEBER (N 5), p. 675 ss.

miembros de un grupo comparten y que les diferencian (real o imaginariamente) de otros grupos, como son el lenguaje, la religión, la cultura, la historia o el origen étnico. Se trata de señas que generalmente trascienden una mera comunidad de intereses y no se limitan sólo a compartir los mismos valores constitucionales o normas legales<sup>52</sup>. Cuanto más estrecha sea la cohesión del grupo mayor será su capacidad para superar dificultades en la formación de una sola voluntad y para soportar las discrepancias políticas.

Precisamente ésta es la razón por la que el Estado nacional se ha manifestado como tierra madre genuina de la democracia, al apoyarse en un sustrato personal consistente. Entre una ciudadanía activa relativamente homogénea las constelaciones de mayoría y minoría pueden cambiar en cualquier momento; una minoría no tiene que temer quedar siempre reducida a ese papel, ni tiene que sentirse condenada a una existencia marginal. Pero tan pronto como las minorías, sean culturales o de otra índole, se vean amenazadas en su particularidad por la población mayoritaria, se aplican medidas de protección de derecho nacional o internacional que limitan el régimen de la mayoría<sup>53</sup>. La humanidad como tal no concibe ninguna minoría y por consiguiente tampoco la protección de la minoría. Sólo un sistema que ya es particular en sí puede garantizarlo, pero no alguno que se conciba como universal-general.

Hoy se acepta generalmente que en todo caso un Estado mundial sólo sería deseable si estuviese sujeto a una Constitución y se sometiese a los límites de un Estado de derecho; si respetara y protegiera los derechos humanos (que remiten a los derechos fundamentales), si se organiza como Estado federal en relación a los ámbitos nacionales y regionales y suscribiera el principio de sub-

52. Cfr. ISENSEE (N 9), p. 147 y más adelante 5.

53. Ver Dietrich MURSWIEK, "Schutz der Minderheiten in Deutschland", en: *HSiR* vol. VIII, 1995, § 201 Rn. 3 ss. (y sus notas); Kay HAILBRONNER, en: *Graf Vitzthum* (N 3), p. 263 ss.

sidiariedad. Todo eso ya son logros de los Estados nacionales constitucionales. No significa ninguna evolución estructural ni se consigue con ello ninguna ventaja de legitimación. Tampoco se logra equilibrar las desventajas del peligro de la megalomanía; al contrario, hay razones para creer que la fuerza normativa de las cautelas constitucionales disminuiría; porque cuando no existe competencia entre los Estados tampoco existe la posibilidad de una comparación constitucional, ni como consecuencia un impulso continuo para equilibrar e innovar ejerciendo una sana auto-crítica.

Una Constitución liberal o federal de esa república mundial no impediría tampoco que la última palabra sobre la interpretación de la Constitución la asumiese el Estado central, que decidiría por todos qué competencias restan a los Estados miembros, cuál sería el contenido del principio de subsidiariedad y cómo trazar los límites de los derechos humanos. La concentración del poder de decisión emana de la naturaleza del Estado federal como Estado, es decir como unidad de decisión y pacificación. En las discrepancias entre Estado central y Estado miembro decide el primero, porque en caso contrario correría peligro de disolución la unidad. El alto nivel de legalización, tan típico del Estado federal, no disminuye el riesgo de conflictos jurídicos; al contrario, los provoca. Ante toda normativa surge la pregunta 'quis interpretabitur?'<sup>54</sup>. La cuestión del poder se revela como el envés de la cuestión legal. Pero el poder se traslada irremisiblemente hacia arriba y el nivel superior decide como juez en asunto propio<sup>55</sup>.

La historia del sistema estatal federal de Alemania ofrece en este sentido una enseñanza de cómo los elementos unitarios discriminan a los federales y cómo el poder central crece continuamente; el Tribunal Constitucional federal, órgano él mismo del

54. Ver Josef ISENSEE (N 6), § 13 Rn. 65 ss.

55. HÖFFE ignora el dilema de la interpretación de las normas, que afirma con normas de federalismo y de subsidiaridad poder contrarrestar los peligros de un leviatán global. (N 1, p. 317 ss.; ver también páginas 126 y 229).

Estado central, en vez de ralentizar el proceso lo acelera. Las resistencias residuales que en los Estados individuales se oponen a la aplicación del derecho, como expansión de aspiraciones de poder, no tendrían lugar en un Estado mundial, que al no conocer otro poder vecino o superior se sustrae en su unicidad de toda posibilidad de comparación.

Fundamentalmente diferente resulta la situación a la hora de decidir en un “federalismo de Estados libres”, como el que vislumbra *Kant*. La unidad viene dada de antemano, como en el modelo democrático, sino encargada como tarea. Se construye en un proceso abierto de votación e influencias recíprocas; en un marco de competencia y libre acuerdo. No sólo decide la mayoría sino el acuerdo convenido. La forma de actuación no es la ley sino el contrato, la auto-sujeción de los participantes. El orden federal fundamenta la unidad en la pluralidad. Al dejarla abierta, da lugar al juego de las fuerzas políticas, al equilibrio entre poder y contrapoder, a la competencia entre intereses nacionales y la determinación del bien común universal. Previsiones federales pueden domesticar el antagonismo natural y reconducirlo a una actitud civil. Las energías agresivas no son reprimidas, sino dirigidas y reconducidas hacia el bien común. El principio agonial espolea a los Estados, y a los hombres unidos en ellos, para que desarrollen sus fuerzas y hagan uso de sus capacidades intuitivas. Aunque la ambición política y el egoísmo económico sean muy ciegos acaban atrapados por la astucia de la razón.

Frente al monismo de poderes que se concentraría en un Estado mundial, el pluriverso aparece como una forma de división de poderes. Tal idea aparece ya en *Carl von Rotteck*, para el que el sistema europeo de Estados, su cooperación, proximidad y autonomía general, representa una base segura para la evolución de la humanidad y de la civilización. El ideal de un sistema así exigiría una “comunidad jurídica general, es decir, un acuerdo y un establecimiento vinculante entre los pueblos para el manejo del derecho. Se le contraponen el peligro de abuso y de ‘matar el de-

recho', independientemente de quien detente el poder de coacción. El trauma sería un nuevo imperio que significaría la caída en el despotismo. Por eso a *Rotteck* no le quedó otra posibilidad que restaurar un mínimo de equilibrio de fuerzas, "para que nadie pueda vencer a los demás y para mantener a raya cualquier posible prepotencia del poderoso mediante el contrapeso de varios débiles puestos de acuerdo"<sup>56</sup>.

La idea del equilibrio de los Estados, que ha guiado la política exterior en la Europa moderna<sup>57</sup>, combina un 'tertium comparationis' con la idea de los 'checks and balances', que se manifiesta en la organización intra-estatal en forma de división de poderes. Refuerzan este efecto de la división de poderes los retoques a las organizaciones internacionales refuerza este efecto de la división de poderes, organizaciones que intervienen para controlar a los Estados individuales, eliminan conflictos o por lo menos los limitan y protegen a los representantes de los derechos humanos dentro incluso de sus propios Estados, en caso necesario<sup>58</sup>. Nunca se puede excluir de antemano la posibilidad de una recaída en el despotismo; pero la pluralidad de Estados disminuye, al menos, el riesgo. No parece probable que todos los Estados, independientes unos de otros, recayesen a la vez en la barbarie; de modo que la humanidad, siempre encontraría en algún lugar refugio. Como medida extrema les quedará a los oprimidos el exilio o la huida; mientras que de un Estado mundial nadie podrá escapar, en el peor de los casos. Frente a un leviatán cosmopolita no existiría asilo en este planeta.

56. Carl VON ROTTECK, *Allgemeine Geschichte*, vol. 3, 1835, p. 3 y 4.

57. Ver Ludwig DEHIO, *Gleichgewicht oder Hegemonie* (1948), ed. Klaus Hildebrand, 1996, p. 7 ss.

58. Sobre este aspecto particularmente importante de la división vertical de poderes de nuevo tipo Paul KIRCHHOF, "Gewaltenbalance zwischen europäischen und mitgliedstaatlichen Organen", en: Josef ISENSEE (ed.), *Gewaltenteilung heute*, 2000, p. 99 ss.

### 3. *La garantía de los derechos humanos*

La pretensión de validez universal de los derechos humanos debería verse correspondida por un poder universal de sanción que se ocupe de su interpretación y aplicación uniforme; pero esto no significa que su nivel de garantías fuera mayor que el que existe en la pluralidad de Estados tal como la conocemos hoy. A la pretensión de validez universal no corresponde ningún consenso sobre contenidos; éste se agota más bien en una semántica de los derechos humanos. Sólo ante el foro interpretativo de su comprensión europea adquieren los derechos humanos una uniformidad sustancial, ya que han crecido en el suelo cultural de Europa y de ella han recibido forma y figura. Hace tiempo que desde otras esferas culturales, particularmente desde el Islam, surge la preocupación por una injerencia espiritual extranjera<sup>59</sup>.

En general se trata de normas formuladas de manera difusa, abiertas a múltiples acepciones, que sólo alcanzan identidad propia a través de la interpretación. Quien detente la mayoría en los órganos colegiados de decisión en un Estado mundial dispondrá también del contenido de los derechos humanos. Los europeos que sueñan con una unidad universal dan por supuesto que ésta se mueve a nivel europeo, mejor dicho, al nivel del Estado nacional más desarrollado del continente más pequeño. Poco cabe decir en favor de la posible realización de este supuesto, menos aún la estadística de la población mundial y la comparación numérica entre las esferas culturales de Europa y las no europeas. Por el contrario, en un pluriverso de Estados se desarrolla la concepción de los derechos humanos de abajo a arriba en abierta competencia y mediante acuerdos sobre soluciones comunes. La competencia de los Estados se asienta sobre la garantía de los derechos humanos en su área por medio de derechos constitucionales funda-

59. Ver epílogo de Ludger KÜHNHARDT, *Die Universalität der Menschenrechte*, 1987, p. 107 ss.

mentales, lo que les otorga positividad, identidad y un grado de validez que ni siquiera las organizaciones internacionales parcialmente existentes logran en la protección de los derechos humanos.

Sin embargo, los defensores de un concepto de Estado mundial, argumentaría que éste no debería afectar a la protección del Estado hacia dentro, sino que debería limitarse a una función subsidiaria<sup>60</sup>. Al menos en teoría tal objeción sería plausible cuando los derechos humanos forman un todo sin contradicciones; pero la discusión de derecho internacional no los presenta así. Los derechos clásicos de libertad, como la libertad personal y la de religión (derechos humanos de la primera generación) rivalizan con derechos sociales como el derecho al trabajo (derechos humanos de la segunda generación), y con ambos los derechos de los Estados como el de autodeterminación y desarrollo (derechos humanos de la tercera generación)<sup>61</sup>. Se entrecruzan aquí aspiraciones liberales y socialistas, individualistas y estatistas de modo que un juez neutral no estaría en condiciones de reconocer qué Estado ha alcanzado un nivel mayor o menor “de derechos humanos”, ya que un más en la realización de los derechos de una generación puede significar un menos respecto a los de otra.

Los derechos humanos están normativamente inacabados: son derecho en proceso de desarrollo. Su idea de validez según el derecho natural, va encontrando eco en el derecho positivo, en contratos y declaraciones universales o de derecho regional y nacional. Aún así resta una dimensión exhortativa excesiva que el derecho positivo no puede abarcar. Alcanzará mayor eficacia en el sistema abierto de un federalismo competitivo y cooperativo de

60. Así HÖFFE (N 1), p. 317 ss.

61. En relación a la última (N 59, p. 248 ss.; Eibe RIEDEL, “Menschenrechte der dritten Dimension”, en: *EuGRZ*, 1989, p. 9 (12 ss.); Klaus STERN, “Idee der Menschenrechte und Positivität der Grundrechte”, en: *HSIR* vol. V, 22000, § 108 Rn. 61; IPSEN (N 3), § 27 Rn. 8, § 48 Rn. 38 ss.

Estados, en comparación con lo que cabe esperar del sistema cerrado del orden de decisión de un Estado mundial.

#### 4. *Derechos humanos - cultura - Estado nacional*

Los derechos humanos abstraen de su objeto toda nota particular y se basan exclusivamente en la pertenencia a la especie humana como tal. En su dimensión original y liberal ofrecen a todos sus titulares la misma medida en libertades legales. De este modo ofrecen a cada uno la posibilidad de hacer un uso incondicionado de la libertad, de vivir de acuerdo con sus propias convicciones religiosas y morales, de perseguir sus inclinaciones profesionales y políticas. La misma libertad legitima la desigualdad real y desemboca en una sociedad diferenciada, distinta de otras. La cultura es fruto de una libertad realizada.

Sobre la parcela de tierra que tiene asignada, el Estado puede unir las aspiraciones comunes de su población, potenciarlas y contribuir así a una identidad nacional específica; puede también erigirse en un individualismo colectivo y de este modo sobrepasar el simple status de un producto en serie del taller de Thomas Hobbes<sup>62</sup>. Estado y cultura se influyen y condicionan mutuamente. Mientras la cultura le reafirma en su individualidad y autoestima, el Estado cuida de la cultura y la protege frente a tendencias a una nivelación global<sup>63</sup>.

De este modo los derechos humanos rehabilitan la existencia de fronteras estatales. Se revelan ambivalentes: por un lado como impedimentos al ejercicio de la libertad, por otro lado como su

62. Definición de los Estados nacionales como “individualidades análogas”, “seres espirituales, creaciones originarias del espíritu humano; cabe decir, pensamientos de Dios”: RANKE (N 28), p. 61.

63. Un estudio clásico sobre el condicionamiento mutuo de Estado y cultura: Jacob BURCKHARDT, *Weltgeschichtliche Betrachtungen* (1905), edición 1949, p. 51 ss., 113 ss.

condición. En determinadas circunstancias se dejan interpretar también como su producto. El moderno derecho de los pueblos les concede el derecho a la autodeterminación<sup>64</sup>. El pueblo es en este sentido la nación: la unidad de voluntad pre-estatal que genera y sostiene al Estado. Esta unidad colectiva surge de la voluntad de sus miembros, que a su vez se fundamenta en las libertades y derechos humanos. En principio se neutraliza así la diferencia entre derechos humanos y Estado nacional; porque ambos forman en última instancia la base de legitimización.

Con todo esto no se excluyen en la práctica los conflictos. Se puede ejercer el derecho a la autodeterminación de manera afirmativa o crítica, provocar un endurecimiento o un dinamismo. Las contradicciones están en el programa. El derecho internacional vigente se inclina más, aunque no de modo automático, hacia un robustecimiento de los Estados. El problema de las minorías nacionales no se puede resolver del todo a través el derecho de autodeterminación. Las obligaciones de solidaridad internacional relativizan el derecho de autoafirmación nacional.

La legitimación que los hombres conceden al Estado nacional tiene múltiples condicionamientos y limitaciones. Las versiones nacionales, más o menos perfectas, de los derechos humanos requieren verse complementadas y corregidas por su función uni-

64. Antonio CASSESE, "The Self-Determination of Peoples", en: Louis HENKIN (ed.), *The International Bill of Rights*, New York 1981, p. 92 ss.; Karl DOEHRING, "Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Grundsatz des Völkerrechts", en: *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* 14 (1974), p. 7 ss.; del mismo autor, *Völkerrecht*, 1999, p. 328; Dietrich MURSWIEK, "Offensives und defensives Selbstbestimmungsrecht", en: *Der Staat* 23 (1984), p. 523 ss.; Eckart KLEIN, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die deutsche Frage*, 1990 (epílogo); Helmut QUARITSCH, "Wiedervereinigung in Selbstbestimmung - Recht, Realität, Legitimation", en: *HSrR*, vol. VIII, 1995, § 193 Rn. 5 ss., 20 ss.; Christian TOMUSCHAT, "Self-Determination in a Post-colonial World", en: del mismo autor (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, Dordrecht/Bosten/London 1993.

versal. Ésta cuenta con muchos garantes: nacionales e internacionales, públicos y privados. El Estado mundial no las necesita.

## 5. Solidaridad

Una comunidad libre presupone la solidaridad de sus ciudadanos<sup>65</sup>. El orden estatal legal no puede prescribirla, sino sólo activarla y, en cierto modo, regularla. Lo mismo vale para el Estado social; no puede juntar eficientes y deficientes en un sistema de redistribución, según preconcepciones arbitrarias de justicia, sin provocar la resistencia y la evasión de los eficientes. Un Estado mundial sólo podría sobrevivir, si pudiera fundarse en una solidaridad ciudadana mundial.

A ella se recurría en la Estoa. La filosofía de la Ilustración la prometía. Pero hoy no bastan promesas; tienen que traducirse en prácticas concretas. Hay fuerzas potentes que colaboran; no sólo por motivos filántropos, sino por cálculo de intereses. Los puntos de la agenda de la política mundial, como derechos humanos, ayuda al desarrollo, migración, protección del medio ambiente y de los objetos culturales son pruebas de fuego. Con la globalización del sistema de información crece la disponibilidad general de los individuos, de los grupos y de los Estados a defenderse mutuamente a escala mundial. Pero la solidaridad que se alimenta de sentimientos casuales o semi-dirigidos sigue siendo arbitraria y se presta a un autoengaño moral. *Rousseau* ya previno contra el cosmopolitismo: “Algunos filósofos aman a los tártaros para no tener que amar a su prójimo”<sup>66</sup>.

65. Más sobre el particular (concepto de derecho y ethos de la solidaridad): Josef ISENSEE, “Solidarität - sozialetische Substanz eines Blankettbegriffs”, en: del mismo autor, *Solidarität in Knappheit*, 1998, p. 97 ss. Ver también Otto DEPENHEUER, “Nicht alle Menschen werden Brüder”, *ibidem*, p. 41 ss.

66. Jean-Jacques ROUSSEAU, *Emile*, 1762, I, 1.

La solidaridad es necesariamente selectiva, como resultado de la escasez de los recursos disponibles para un compromiso solidario, particularmente del tiempo como recurso. Ninguna instancia mundial puede aportar una distribución racional y justa. Esta es producto de concretas relaciones de actuación, en el marco de responsabilidades determinadas. Pero éstas no se deben al hombre en abstracto, en su cosmopolita fraternidad (políticamente correcto: hermandad), sino a un hombre concreto, con quien me une la familia, la profesión o los intereses. “Sólo cuando se trata de ‘mi’ hermano, ‘mi’ padre, ‘mi’ amigo, ‘mi’ mujer, ‘mis’ hijos, me siento interpelado éticamente de manera particular. No es casualidad que la carrera universalista del principio de fraternidad haya fracasado”<sup>67</sup>.

La solidaridad surge de una simpatía personal, de una cercanía espacial, de intereses comunes; se fortalece en instituciones como la familia, la empresa, la comunidad o el Estado. El Estado, que se basa en la nación como comunidad solidaria, es el garante y mediador más fuerte de solidaridad, insustituible como tal por cualquier otra instancia cosmopolita, que sólo podría recurrir a una forma más abstracta y débil de solidaridad. La solidaridad cosmopolita sólo se hace eficaz, cuando se ve mediada por la del ciudadano, que a su vez está mediatizado de múltiples formas por relaciones de solidaridad social. La catástrofe de las inundaciones del Elba en el verano de 2002 fue un ejemplo patente. Los alemanes ofrecieron ayuda espontánea en grado sorprendente a sus compatriotas en Sajonia y Sajonia-Anhalt, pero apenas ayudaron a los checos, que no sufrieron menos las consecuencias del desbordamiento del río; tampoco ayudaron nada a los chinos, que sufrieron al mismo tiempo inundaciones peores.

El universalismo con su “moral igualitaria del no ver” no basta para una praxis vital; requiere una “ética desigualitaria del fijarse

67. KERSTING (N 21), p. 495.

y mirar”<sup>68</sup>. El Estado en su existencia nacional-particular queda atrapado por una ética del mirar, mientras en su competencia global se ve obligado a suscribir una ética del no ver. Cuanto mejor cumple esta doble función tanto más débil se hacen los argumentos a favor de un orden estatal universal.

## VI. UNA SANA UTOPIA

En resumen: la democracia cosmopolita, la república mundial federal, se contraponen a la realidad del mundo político actual, que no parece dar signos de querer adaptarse a ellas. Las tendencias globalizantes no tienen carácter cosmopolita. El Estado mundial es una utopía. Podemos decir acerca de ella lo que dijera el mariscal prusiano en referencia a la paz perpetua: es “sólo un sueño, y ni siquiera bonito”<sup>69</sup>.

Por supuesto esta no es la última palabra. Precisamente como utopía reviste el cosmopolitismo valor. Representa un contrapeso moral frente a los poderes fácticos. La diferencia con la realidad protege a la utopía de verse desfavorecida en su ejecución y protege a la humanidad para que el potencial de desastre que alberga no se descargue. Las contrapropuestas cosmopolitas suponen así un agujón permanente en la carne de los Estados ya establecidos, como parámetros de crítica que obligan a una justificación. La utopía constituye una isla de esperanza para todos los que sufren la realidad y les ofrece ayuda para por lo menos soportar esa realidad que no pueden neutralizar.

68. KERSTING (N 21), p. 291.

69. Helmuth Graf VON MOLTKE, “Brief an Johann Caspar Bluntschli vom 11. Dezember 1880”, en: del mismo autor, *Gesammelte Schriften und Denkwürdigkeiten*, vol. 5, 1892, p. 194.