

LAS NACIONES UNIDAS, LA UNIÓN EUROPEA Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNANZA GLOBAL

Manuel Montobbio
Diplomático

La época interesante de la globalización de la sociedad de la información que vivimos hoy lleva consigo una profunda transformación de la sociedad internacional —y de las sociedades nacionales— en el qué, en el quiénes y en el cómo. De la sociedad y de la economía, de la política y del Derecho. Globalización que plantea oportunidades, pero también problemas globales, cuya solución no resulta posible desde el Estado y en el Estado, y plantea la política más allá del mismo, a través de la participación en organizaciones internacionales, bloques de integración regional, asociaciones y redes, que, por un lado, configura una gobernanza global multicéntrica no necesariamente coordinada y coherente en su actual arquitectura; y, por otro, da lugar a una redefinición y profunda transformación del poder político, de la soberanía y del Derecho, que, junto a su tradicional base territorial y estructura estatal, pasa en buena medida por la participación y capacidad de incidencia en el funcionamiento y resultados, decisiones, políticas y normas definidas por dichas organizaciones y redes. Lo que, junto a los desfases señalados, plantea la necesidad y reto de construcción de mecanismos y reglas para la gobernanza global, que la actual crisis económica pone más de manifiesto que nunca; y que, como toda crisis, nos presenta como nunca la oportunidad de acometerlo.

Sostenía Kenneth Boulding que nos encontramos ante el cambio de paradigma del *cowboy* en el Far West al del astronauta en la nave espacial. En la era de la globalización de la sociedad de la información nos encontramos todos ya en la nave espacial Tierra destino futuro: nosotros somos, querámoslo o no, todos. Y sin embargo nuestras culturas y civilizaciones nos preparan para ser un nosotros frente a los otros. Tal vez porque, al contrario que Valle-Inclán en su esperpento, que sometía la realidad a la deformación de su imagen en los espejos cóncavos y convexos del Callejón del Gato, la

técnica utilizada por las civilizaciones para aproximarse a ésta parece ser justamente la contraria: la de utilizar espejos cóncavos o convexos para contemplarnos a nosotros, a los otros y al mundo como si fueran espejos planos, en la creencia de que son espejos planos.

Salir del Callejón del Gato y construir la arquitectura de la gobernanza global requiere así, en primer lugar, de la deconstrucción de los espejos cóncavos y convexos que nos retienen en él. Como el de Occidente y su universalidad; el del y los orientalismos, a través de los que desde Occidente contemplamos Oriente, afirmamos y definimos al otro; el del y los occidentalismos, a través de los que los otros contemplan y definen a Occidente; o el de los “valores asiáticos”, cuya proclamación desde Asia pretende sustentar y afirmar una universalidad o valores colectivos alternativos a los proclamados como universales desde y por Occidente. Y de las ideas que subyacen tras ellos, desde ciertas concepciones de la identidad o las cosmologías a las visiones clásicas sobre la democracia, el desarrollo, la cultura y la paz o el sistema internacional y la política exterior. Un sistema internacional basado en el *si volens pacem para bellum* y el *pacta sunt servanda*, construido tradicionalmente en torno al imperio o el equilibrio de poder, para el que la sociedad internacional se identifica con el estado de naturaleza en que los Estados y los actores internacionales se relacionan con otros para satisfacer su interés nacional.

Requiere también, a partir de dicha deconstrucción, de la construcción de un sistema de gobernanza global sobre ideas-cimiento que lo sostengan e ideas-cemento que lo aglutinen. Preguntarnos sobre las ideas y propuestas sobre la paz y seguridad, el desarrollo y los derechos humanos que puedan cimentar y hacer posible la gobernanza global. Entre las que contamos con nuevos paradigmas cuya realización planteamos, como el de la seguridad humana y la paz positiva, entendida no sólo como ausencia de violencia directa, sino también estructural y cultural. Paz como proceso en el que hay procesos de paz, siempre en construcción. Si en Occidente pagamos al médico para que nos sane cuando nos ponemos enfermos, en China tradicionalmente se le pagaba

para que nos mantuviera sanos, y se dejaba de hacerlo cuando se enfermaba. La paz que queremos construir es la del médico chino.

O como el desarrollo humano, el desarrollo como libertad y aumento progresivo de capacidades humanas, del que nos habla Amartya Sen; en un cambio de paradigma que implica, entre otras cosas, pasar de considerar el verbo desarrollar como transitivo —unos desarrollan a otros— a hacerlo como intransitivo —todos estamos en desarrollo y nos desarrollamos a nosotros mismos—.

O como los derechos humanos universales, para la protección y realización de los cuales los seres humanos no podemos concebir ya, en la era de la globalización, la sociedad internacional como estado de naturaleza, sino como contrato social regido por ese Derecho Público cosmopolita para la protección y realización de los derechos humanos universales y los bienes públicos globales, del que nos habla David Held.

Paz y seguridad humana, desarrollo humano, derechos humanos: conceptos todos que sitúan al ser humano como protagonista y referente del orden y el sistema político; no sólo frente al Estado, sino también frente a las instancias superiores de gobernanza regional y global.

Lo que nos lleva a preguntarnos por la sociedad civil y la opinión pública, en las que los seres humanos nos organizamos y expresamos en las sociedades abiertas. Y que en nuestra era comporta, por un lado, la emergencia de una sociedad civil global y una opinión pública global con creciente capacidad de incidencia y acción en la agenda global a través de los medios y posibilidades ofrecidas por la sociedad de la información; y, por otro, el reto de la articulación, legitimidad y operatividad de la relación directa de los ciudadanos con las instancias de gobernanza superior regional y global, de relación y comunicación con la Unión Europea y las Naciones Unidas, y la responsabilidad y *accountability* de éstas no sólo frente a los Estados, sino también frente a los ciudadanos. Reto de articulación, participación y propuesta para la sociedad civil y los ciudadanos que la componen y los medios de comunicación a través de los que se expresa y se conforma la opinión pública; para la Unión Europea y las Naciones Unidas, que no sólo afrontan los retos de legitimidad y eficacia, sino también el de con-

formar progresivamente un espacio público de participación; y para los Estados, que siguen siendo los detentadores esenciales de la legitimidad democrática, los únicos a partir de los cuales, sobre los cuales y desde los cuales podemos construir una gobernanza global que deja de serlo, precisamente, cuando nos enfrentamos al fallo o la precariedad del Estado.

Lo que nos lleva, también, a la consideración de la democracia como paradigma subyacente y compartido, idea-cimiento que puede hacer posible que la construcción de la gobernanza y el orden global, de la sociedad internacional como contrato social, sea la de esa ley de la que nos decía Rousseau que “obedeciéndola se obedece uno a sí mismo”. Democracia que no puede ser ya, como nos señala el informe del PNUD sobre el estado de la democracia en América Latina, sólo o principalmente electoral, sino también social y ciudadana. Que no puede ya plantearse, construirse o realizarse sólo en el Estado, o en las entidades subestatales y locales, sino también en las de gobernanza regional y global, en la Unión Europea y en las Naciones Unidas.

Si del qué y el para qué de la construcción de la gobernanza global volvemos nuestra atención hacia el quiénes, el cómo y el dónde, no podemos sino fijarla, muy especialmente desde Europa, en la Unión Europea y en el sistema de Naciones Unidas.

OPNI (Objeto Político No Identificado), *tertium genus*, nueva criatura entre los sistemas políticos nacionales o internacionales alumbrados a lo largo de la Historia de la humanidad, creación de un nosotros superior frente a los nosotros particulares; no frente a los otros, contra los otros, sino frente a nosotros mismos, para nosotros; más allá de la comunidad internacional del equilibrio de poder westfaliano, no por el vencimiento unificador del Imperio napoleónico, a golpe de bayonetas victoriosas al grito de libertad igualdad fraternidad, sino por el convencimiento mutuo en un proyecto común, a golpe de reglamentos y normas de común elaboración y común sometimiento, para el común interés; no en vertical, sino en horizontal... la Unión Europea y el proceso de construcción europea que la alumbra se constituye y constituye, hacia dentro y hacia fuera, en novedosa criatura, fenómeno o sistema político, realidad y potencialidad transformadora de los sistemas nacionales y del sistema internacional, de la

política y del Derecho, la ley, la soberanía y el poder, tal como los hemos entendido hasta ahora, a todos los niveles; de la manera en que los individuos y las sociedades nos constituimos en polis y buscamos la realización del interés general y de nuestros objetivos colectivos, nuestra supervivencia y vivencia global. Y ello tanto en el qué como en el cómo.

Pues sí, históricamente, la aparición del Derecho y de la ley había ido siempre precedida del monopolio o el control, por los detentadores del poder político del que emana, de la fuerza que garantiza su aplicación y sanciona su violación, el que fundamenta el proceso de construcción europea constituye, por primera vez en la Historia, un contrato social a partir del estado de naturaleza de la comunidad internacional, creador de una comunidad de Derecho en sustitución del equilibrio westfaliano de poder, un poder distinto —y común— y un ordenamiento jurídico distinto —y común— en un territorio distinto —y común—, participando conjuntamente en la elaboración de la ley que lo desarrolla de manera que, ahora sí, “obedeciendo la ley se obedece uno a sí mismo”. Ahora sí, pues éste sí es un contrato social, en la medida que todo contrato es, en esencia, acuerdo voluntario entre las partes, no sólo en su contenido, sino en el hecho mismo de ser partes. Un contrato que se extiende en el territorio no por la conquista —como todo contrato u orden político previamente existente— sino por el acuerdo y el mutuo interés; no por el vencimiento, sino por el convencimiento; no por la fuerza, sino por la razón; no por la imposición, sino por la seducción. Lo que supone e implica, a su vez, una concepción distinta de la ley, como norma elaborada conjuntamente por los representantes de los gobiernos y los ciudadanos de varios Estados que tienen el monopolio legítimo de la fuerza en sus respectivos territorios, que ponen al servicio del cumplimiento no sólo de la ley de su propio ordenamiento jurídico, sino también de la del común voluntariamente asumido como propio; de la soberanía, pues en Europa difícilmente puede ésta significar ya, como en el paradigma del Derecho Internacional clásico, el control efectivo del territorio por un poder legítimo en el mismo, sino también la de promover instancias de gobernanza supraestatales y participar efectivamente en sus procesos de decisión y elaboración y ejecución de normas y

políticas haciendo oír sus propuestas desde su silla y su micrófono en el Consejo de la Unión, en la Asamblea General y los órganos colegiados de las Naciones Unidas y en tantas otras organizaciones multilaterales y foros internacionales conformadores, *de iure* o *de facto*, de la gobernanza global y de las políticas y decisiones que afectan a las vidas de sus ciudadanos y a la navegación de la nave espacial Tierra; de la ciudadanía, pues todo ciudadano de la Unión es titular, además de la de su Estado miembro, de la ciudadanía europea, y como ciudadano puede actuar, con autonomía de su Estado, frente a las instituciones de la Unión; del poder, pues en Europa éste no consiste ya sólo en la capacidad del Estado de hacer cumplir la propia ley frente a sus ciudadanos, en la defensa y disuasión frente al exterior, en la potencia y proyección económica y cultural, sino también en la capacidad de producir pensamiento y acción de la Unión, de participar en su proceso decisorio y sus instituciones, de proponer, como Estado y como sociedad, políticas y visiones globales de los objetivos de la Unión y de cómo conseguirlos, de realizar tanto su interés nacional en la Unión como el de la Unión misma; y del sistema político, pues difícilmente cabe ya contemplar éste como el sistema político nacional en torno al Estado, sino como un sistema de doble o múltiple poder (en el caso de los Estados de estructura federal) que se desarrolla en los planos nacional y europeo en continua interacción retroalimentada.

Si frente al Imperio y el equilibrio de poderes como vías tradicionales para la construcción del orden y el sistema internacional, la construcción europea constituye, como señala Robert Cooper, una nueva vía basada en la integración de los Estados en un orden político o instancia de gobernanza superior regulada por el Derecho; y si la realización de la democracia, la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos ha motivado y dado sentido al proceso de construcción europea a partir de la conciencia de que en Europa ésta no resultaba ya planteable y conseguible sólo en y por los estados; si los bienes públicos comunes cuya consecución alienta el proceso de construcción europea sólo pueden ser bienes públicos globales en la sociedad global de hoy... su realización en ésta, la construcción europea en definitiva, no resulta ya posible sólo hacia dentro, sino que debe plantearse necesariamente hacia fuera, hacia el puente de

mando de la nave espacial Tierra destino futuro. Hacia las Naciones Unidas como expresión de la legitimidad y el sistema de gobernanza global, embrión o punto de partida cuando menos para la construcción de éste. Pues si bien las Naciones Unidas son, en su configuración actual, reflejo de un sistema y una arquitectura internacional fruto de las realidades de la sociedad internacional en que fueron creadas, sólo en ellas y desde ellas, a partir de ellas, de su reforma —que es ante todo la de nosotros mismos y nuestra actuación en ellas— podemos construir definitivamente Europa. Pues, en definitiva, si el orden político es desde y para el ser humano que somos todos y para la viabilidad y conducción del nosotros que somos todos; y la construcción europea se ha basado en ese destacar nuestra común humanidad, nuestros derechos y deberes compartidos, como elemento común de un nosotros común con una organización política común... su lógica última nos debe llevar a responder a los retos de la globalización, a la realidad del nosotros que somos todos conformado por ella, con el compromiso con el sistema de Naciones Unidas y su reforma, su consideración como el ámbito donde realizar la construcción y el interés general de Europa, el interés general de la humanidad, que es y debe ser al tiempo el suyo. El ámbito, también y sin embargo, al que, precisamente para contribuir efectivamente a su realización, Europa debe aproximarse con y desde la conciencia de que el interés general de la humanidad no es necesariamente el que conciba como tal, sino aquel que definamos los europeos junto al resto de los seres humanos en las instancias de gobernanza global, y muy especialmente en las Naciones Unidas; de que su universalidad no es necesariamente universal, y no lo es en cualquier caso por ser suya, sino incluso a pesar de ello.

Desde la perspectiva de las Naciones Unidas, se plantea globalmente el reto de formular conceptos y propuestas sobre la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, de articular mecanismos y acciones para su realización, de hacerlo incorporando cotas crecientes de democracia y participación de la sociedad civil. De hacerlo desde los mecanismos y la institucionalidad existente, y a través de su reforma, sobre el terreno —como en las interesantes experiencias piloto “one UN” actualmente en marcha— y en sus estructuras centrales. De promover la realización progresiva de

los Objetivos de Desarrollo del Milenio como hoja de ruta y contrato social de la humanidad.

Y frente a la Unión Europea, se les plantea y se nos plantea el reto de incorporar en esa reforma las lecciones aprendidas del cómo de la construcción europea — como nueva manera de construir la gobernanza a un nivel superior al de los Estados y una nueva lógica de construcción y funcionamiento del sistema internacional— para articular el salto cualitativo hacia su metamorfosis en un sistema de gobernanza global, concebido de la sociedad internacional como contrato social basado en el Derecho para la realización del interés general de la humanidad, la consecución de los ODM y la preservación de los bienes públicos globales. El reto, en definitiva, de acometer el segundo secuestro de Europa, de modo que ésta, otrora secuestradora del mundo, pueda devolverle parte de lo mucho que ha recibido de él.

Y a todos y cada uno, el de seguir haciendo posible la vida del ser humano y de la Tierra sobre la Tierra, la navegación y navegabilidad de la nave espacial Tierra destino futuro, de entregar un día nuestros hijos el puente de mando en mejores condiciones de seguir el viaje y la esencia del ser humano que somos todos y cada uno, ese ser que Kant definía como el único capaz de trascenderse a sí mismo.

Tirana, enero de 2010