

# LA «MIRADA COSMOPOLITA» COMO REQUISITO POLÍTICO Y SOCIAL PARA LA PROVISIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS GLOBALES

Caterina GARCÍA SEGURA\*

## Resumen

*En un mundo globalizado, el bienestar de los ciudadanos ya no depende exclusivamente de la provisión de bienes públicos por parte de sus gobiernos sino que, ante la extensión y la magnitud global de los problemas y de los retos a la seguridad, éste depende de Bienes Públicos Globales que, por su naturaleza, sólo pueden ser provistos a través de mecanismos de gobernanza global. En la búsqueda de la gobernanza global, los Bienes Jurídicos Globales –Bienes Públicos Globales de carácter intermedio– son fundamentales para la provisión y garantía de los Bienes Públicos Globales finales y la «mirada cosmopolita» (U. Beck) es el requisito político y social imprescindible para alcanzarlos. La «mirada cosmopolita» supone la toma de conciencia de ciudadanos y gobiernos del carácter global de los problemas percibidos y asumidos como comunes (Males Públicos Globales) y la decisión de trabajar conjuntamente para transformarlos en Bienes Públicos Globales.*

## Palabras clave

*Sociedad Internacional, Bienes Públicos Globales, Bienes Jurídicos globales, Gobernanza global, cosmopolitismo.*

## Key words

*International Society, Global Public Goods, Global Legal Goods, Global Governance, Cosmopolitanism, Multilateralism.*

SUMARIO: I. Introducción; II. Marco conceptual; 1. Los Bienes Públicos Globales: definición; 2. La problemática de los Bienes Públicos Globales; 3. Los Bienes Jurídicos Globales como Bienes Públicos Globales intermedios; III. Los planteamientos cosmopolitas de los años noventa como reacción a los cambios en la sociedad internacional; 1. Transformaciones de la sociedad internacional con especial incidencia en la provisión de los Bienes Públicos Globales; 2. Los planteamientos cosmopolitas de los años noventa; IV. Reflexiones finales: el cosmopolitismo como requisito político y social para gobernanza global y la provisión de los Bienes Públicos Globales; V. Bibliografía citada.

---

\* Catedrática de Relaciones Internacionales. Universidad Pompeu Fabra. Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto del Plan nacional de I+D+i «Cosmopolitismo y constitucionalismo en la sociedad internacional» (ref.º: DER2011-27420 ) financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

## I. INTRODUCCIÓN

ESTE trabajo parte de la idea, defendida entre otros por Amartya Sen (1) o Martha Nussbaum (2), de que los Bienes Públicos Globales son la base del bienestar humano y, por tanto, su provisión debería ser uno de los objetivos prioritarios de la sociedad internacional y, por ende, del orden internacional contemporáneo. El contexto internacional de la globalización, hace que el bienestar de las personas ya no dependa de la provisión de Bienes Públicos por parte de sus gobiernos sino de la provisión de Bienes Públicos Globales que sólo pueden ser provistos y protegidos a través de mecanismos de gobernanza global. Una provisión exitosa de los Bienes Públicos Globales depende del reconocimiento de que la «buena vida» de las comunidades es un componente clave del bienestar de los ciudadanos por encima de divisiones territoriales y nacionales (3). Por ello, este trabajo entiende las propuestas cosmopolitas de los años noventa a la vez como el resultado de la toma de conciencia de la existencia de problemáticas globales susceptibles de devenir Males Públicos Globales y como la base necesaria para definir los Bienes Públicos Globales prioritarios y ahondar en la creación de mecanismos de gobernanza global que los protejan y reduzcan los déficits en su provisión. Por tanto, la idea central que se defenderá es que para que los Bienes Públicos Globales puedan garantizarse debe generalizarse la que Ulrich Beck (4) denominó «mirada cosmopolita» de ciudadanos, líderes políticos, gobiernos y organizaciones internacionales. Esta idea tiene como corolario dos exigencias normativas: la primera es que los Bienes Públicos Globales deben proveerse y protegerse desde el multilateralismo y la segunda es que dicha provisión y protección debe concretarse en normas, reglas e instituciones globales en cuya elaboración participen los Estados y también los actores y autoridades privados de la sociedad civil global.

A fin de defender estos argumentos este trabajo se estructurará de la siguiente manera: tras la presentación del planteamiento general, en el segundo capítulo se establecerá el marco conceptual; un primer apartado definirá el concepto de Bienes Públicos Globales, analizará sus características y presentará los diferentes tipos existentes; un segundo apartado revisará la problemática que caracteriza a estos bienes; y un tercero definirá el concepto de Bienes Jurídicos Globales como bienes intermedios fundamentales en la provisión y defensa de los Bienes Públicos Globales. En el capítulo tercero se expondrán las propuestas cosmopolitas que resurgen renovadas en los años noventa como reacción a una serie de transformaciones en la sociedad internacional: el primer apartado abordará los cambios en los actores, dinámicas y procesos de la sociedad internacional que tienen una especial incidencia sobre la provisión de Bienes Públicos Globales; el segundo apartado expondrá

---

(1) SEN, A., «Global Justice: Beyond International Equity», en KAUL, I., GRUNBERG, I y STERN, M. (eds), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*, Nueva York, Oxford University Press, 1999, pp. 116-125; SEN, A., *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

(2) NUSSBAUM, M., *Women and Human Development: the capabilities approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

(3) DEUNELIN, S., y TOWNSEND, N., «Public Goods, Global Public Goods and the Common Good», *WeD Working Paper*, núm. 18, University of Bath, 2006.

(4) BECK, U., *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Paidós, Barcelona, 2005 (1.<sup>a</sup> ed. en alemán, 2004).

las características de los enfoques cosmopolitas que, reaccionando ante esos cambios, surgen en la última década del siglo xx. Finalmente en el cuarto capítulo se presentarán unas reflexiones finales en torno a la idea central: los enfoques cosmopolitas, además de una reacción a la aparición de Males Públicos Globales, son la condición previa para cualquier planteamiento político y social que defienda la provisión de Bienes Públicos Globales.

## II. MARCO CONCEPTUAL

### 1. LOS BIENES PÚBLICOS GLOBALES: DEFINICIÓN

Los planteamientos defendidos en las siguientes páginas se sitúan en la línea iniciada por el trabajo seminal sobre Bienes Públicos Globales editado por Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc Stern, realizado en el marco del PNUD y publicado en 1999 (5), compartiendo con él el concepto de Bienes Públicos Globales, su diagnóstico sobre la necesidad urgente de crear mecanismos para proveerlos y sobre los déficits que les caracterizan: el déficit jurisdiccional, el de participación y el de incentivos.

Según la definición del trabajo al que nos referimos, los Bienes Públicos Globales son aquellos bienes públicos –por tanto, bienes no privados caracterizados por su no rivalidad en el consumo y su no exclusividad en el disfrute de sus beneficios (6)– que tienden a la universalidad en cuanto que sus beneficios se extienden a todos los países, poblaciones y generaciones. En este sentido, los Bienes Públicos Globales benefician, como mínimo, a más de un grupo de países (ya sea a grupos de diferentes regiones o de diferentes características socioeconómicas o políticas) y no discriminan a ningún grupo de población, ni a ninguna generación, presente o futura (7). Caben aquí la paz y la seguridad mundial, la justicia universal, un medio ambiente íntegro y sostenible, la salud, los bienes culturales pero también otros, considerados como tales más recientemente, como la estabilidad del sistema financiero global, el conocimiento y la información. En la sociedad internacional existen pocos Bienes Públicos Globales puros, es decir, bienes que cumplan perfectamente con los requisitos de no rivalidad no exclusividad como serían la paz o una buena gestión macroeconómica. La mayoría son Bienes Públicos Globales impu-

(5) KAUL, I., GRUNBERG, I., y STERN, M. (eds.), *op. cit.*

(6) Los bienes públicos, a diferencia de los bienes privados, no son generados exclusivamente por el mercado. La no rivalidad en el consumo hace referencia al hecho de que el consumo de un bien por parte de una o numerosas personas no excluye a otras de su disfrute. Así, los potenciales consumidores no son rivales puesto que pueden gozar de sus beneficios aunque muchos otros lo estén haciendo al mismo tiempo (por ejemplo el disfrute del alumbrado eléctrico, de la luz de un faro o de la seguridad nacional por parte de unos ciudadanos no impide que otros lo disfruten también). Por otra parte la no exclusividad de un bien público se refiere al hecho de que no se puede excluir a nadie de sus beneficios (así, incluso aquel ciudadano que no paga sus impuestos disfrutará del alumbrado público).

(7) KAUL, I., GRUNBERG, I., y STERN, M. (eds.). *op. cit.* pp. 2 y ss. (p. 16) y ANAND, P. B., «Financing the Provision of Global Public Goods», *World Economy*, vol. 27, núm. 2, 2004, pp. 215-237.

ros, en tanto que no son exclusivamente públicos o exclusivamente privados y en tanto que no cumplen estrictamente los dos requisitos básicos: pueden ser bienes excluyentes pero no rivales («bienes de club», no rivales para los miembros del club pero no accesibles para todos como, por ejemplo, la seguridad militar para los miembros de la OTAN, los pactos comerciales regionales o la armonización regional del transporte ferroviario)(8) o rivales pero no excluyentes (bienes comunes, accesibles a todos pero susceptibles de agotarse por el consumo como, por ejemplo, la órbita geoestacionaria)(9).

Atendiendo a su producción, aunque luego precisaremos la afirmación, los Bienes Públicos Globales se definen por oposición a los bienes privados producidos por el mercado. Al contrario que éstos, no pueden ser dejados en manos de los mecanismos del mercado porque, al no ser económicamente rentables, no se garantizaría su protección o provisión. Frente a lo que ocurre con los bienes públicos nacionales, no se puede pretender que deriven de la acción de los gobiernos nacionales porque su protección y provisión va mucho más allá de su alcance. Sin embargo, no son fruto necesariamente de la acción intergubernamental sino que pueden ser generados por diferentes actores y de diferentes formas. Así, su naturaleza pública no se refiere al origen público de su producción sino al acceso generalizado a su disfrute. En este sentido, algunos Bienes Públicos Globales generados por actores privados como, por ejemplo, Internet o los fármacos, han devenido fundamentales para la humanidad. Inge Kaul y sus colaboradores se refieren al origen mixto de su producción al calificarlos como «productos multifactores»(10). Ravi Kanbur, Todd Sandler y Kevin Morrison(11) citan cuatro formas básicas de provisión según las contribuciones de los diferentes actores: los *bienes de agregación aditiva* que son aquellos en los que las contribuciones de los particulares se suman para producirlos (por ejemplo, la adición de reducciones particulares de emisiones de gases que producen el efecto invernadero); los *bienes de agregación del uso más eficiente* que son aquellos en los que la contribución mayor determina el grado en que los bienes públicos se hallan disponibles (por ejemplo, los avances médicos –hechos públicos– obtenidos por las investigaciones más avanzadas); los *bienes de agregación del miembro más débil*, en los que al contrario de los anteriores, el punto máximo de provisión del bien público viene determinado por la menor contribución (por ejemplo, en el control de una epidemia mundial, el grado de control dependerá del país que contribuya en menor medida a la expansión de la epidemia); y los bienes de *agregación de la suma ponderada* en los que las contribuciones se suman pero el peso de cada una de ellas es diferente (así, las mejoras en la protección del medioambiente tienen efectos globales pero sus beneficios son mayores para los ciudadanos de los países que las generan, o de los más cercanos a ellos, puesto que quedarán más alejados

(8) SANDLER, T., «Regional Public Goods, Aid and Development», *Paper* disponible en <http://irtheoryandpractice.wm.edu/seminar/papers/Sandler.pdf>, 2007.

(9) KAUL, I., GRUNBERG, I. y STERN, M., (eds.), *op. cit.* pp. 3-5.

(10) KAUL, I., GRUNBERG, I. y STERN, M., (eds.), *op. cit.*, p. 459.

(11) KANBUR, R., SANDLER, T. y MORRISON, K., «The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods», *Policy Essay*, 25, Washington, D.C., Overseas Development Council, 1999.

de los males globales a los que pretenden contrarrestar dichas medidas, por ejemplo, los efectos de la lluvia ácida).

Atendiendo a su naturaleza, Kaul, Grunberg y Stern proponen una «nueva tipología» de Bienes Públicos Globales distinguiendo entre los Bienes Públicos Globales naturales, los producidos por el hombre o los que son resultado de políticas públicas globales (12). No solo se diferencian por su origen y la forma en que se producen sino también por los retos y problemas que plantean. Los *Bienes Públicos Globales* naturales son aquellos que se encuentran en la naturaleza como, por ejemplo, la capa de ozono, la biodiversidad o la estabilidad climática. En este caso el reto político es protegerlos y el problema de acción colectiva es su uso excesivo. Los *Bienes Públicos Globales producidos por el hombre* son aquellos que derivan de la acción humana tales como el conocimiento, el patrimonio cultural de la humanidad, las infraestructuras internacionales como Internet o las normas sobre protección de los Derechos Humanos. El principal problema de acción colectiva al que se enfrentan es su uso restringido ya sea por represión (Derechos Humanos), por falta de acceso (conocimiento), o por la existencia de trabas (barreras a las migraciones). El reto será, por tanto, extender su uso acercándolo a la universalidad. Los *Bienes Públicos resultados de políticas globales* son una nueva clase de bienes, propia del contexto de la globalización, que hace referencia a las condiciones globales que derivan de políticas globales, como por ejemplo, la paz, la seguridad, la estabilidad financiera, o la justicia y la equidad. El principal problema al que se enfrentan es el de la falta de provisión, ya que ésta requiere de la acción global de actores que, en la mayoría de ocasiones, anteponen el interés nacional al global. Por ello la «mirada cosmopolita» y la comprensión de la realidad global que comporta es un paso imprescindible para toda acción colectiva que pretenda superar el reto de la falta de provisión.

## 2. LA PROBLEMÁTICA DE LOS BIENES PÚBLICOS GLOBALES

La problemática de los Bienes Públicos Globales deriva de las dificultades de su propia definición y consideración, de su dependencia de las dinámicas de la acción colectiva, y de su incompatibilidad con la esencia del principio que articula el sistema interestatal.

En primer lugar, los Bienes Públicos Globales, incluso los naturales, son una construcción social en el sentido de que su consideración como tales y la priorización de unos respecto a otros es el resultado de decisiones políticas y sociales surgidas en un entorno determinado y en un momento histórico preciso. Ciertos bienes se convierten en públicos y globales según las percepciones –más o menos

---

(12) Otras tipologías establecen diferentes generaciones de Bienes Públicos Globales atendiendo al momento en que un bien pasa a ser considerado como tal. Así, se categorizan como bienes de primera generación los bienes generados por la inversión pública (educación, infraestructura pública, seguridad social, instituciones del Estado, redes viales, etc.); los llamados bienes naturales (océanos, biodiversidad, recursos minerales, atmósfera, etc.) como bienes de segunda generación.; y las condiciones globales, resultado de políticas globales para afrontar los retos globales, como bienes de tercera generación. Amycos, *Bienes Públicos Globales*, Colección de fichas informativas «Me pregunto qué es», núm. 9, 2005.

generalizadas— de qué constituye una necesidad pública. Por tanto, en expresión de Wuyts, son «bienes priorizados públicamente» (13), lo que remite a la idea de que realmente es la consideración político-social lo que convierte a un bien en Bien Público Global y no necesariamente su carácter no excluyente y no rival. La conversión de un bien o de una condición en un Bien Público Global es fruto de la convergencia de valores e intereses de diferentes actores y autoridades, públicos y privados, nacionales y transnacionales. La contraposición de intereses y valores dificulta el consenso en la consideración de unos bienes como públicos y globales o el acuerdo sobre la priorización de su provisión. Así por ejemplo, en la sociedad internacional contemporánea los valores e intereses ecologistas compartidos por numerosos y diversos grupos de la llamada sociedad civil global (oenegés y movimientos sociales ambientalistas) se contraponen a los intereses económicos de otros actores (empresas extractivas y lobby petrolero) y ambos intentan influir en gobiernos y organizaciones internacionales gubernamentales para que sus intereses y sus valores formen parte de la agenda global en detrimento de los de sus oponentes. En algunos casos, como en la esfera de los bienes naturales, se contraponen las visiones de quienes defienden el patrimonio común de plantas y recursos genéticos, por ejemplo, y de quienes defienden los derechos soberanos de los Estados sobre los recursos naturales de sus territorios (14). En otros casos, como en el de algunos Bienes Públicos Globales de origen privado, el reto principal es conseguir su democratización, es decir, el acceso generalizado a sus beneficios (superación de la brecha digital o acceso a los fármacos producidos por las multinacionales).

En segundo lugar, los Bienes Públicos Globales se enfrentan a los problemas propios de la acción colectiva, tales como la inacción ante la incertidumbre de los beneficios de la acción (15). Kaul y colaboradores se refieren al problema del *free rider* y al dilema del prisionero en alusión a esos obstáculos de la acción colectiva en la provisión de los Bienes Públicos Globales (16). Por su misma naturaleza no excluyente y no rival, los Bienes Públicos Globales son muy vulnerables a la acción de los *free riders* ya que éstos pueden aprovecharse de los beneficios sin contribuir personalmente con recursos o esfuerzos a la empresa común. Por otra parte, en un entorno global, la falta de confianza y de comunicación son situaciones habituales que favorecen la «traición» de los actores al igual que ocurre en el dilema del prisionero. La defección, en el caso de los Bienes Públicos Globales, se traduce en la resistencia a cooperar para su protección o provisión (17).

En tercer lugar, los planteamientos cosmopolitas, la gobernanza global y la provisión de bienes públicos globales topan con un escollo inherente al sistema de Estados de la sociedad internacional contemporánea: el principio de igualdad sobe-

(13) WUYTS, M., «Deprivation and Public Need», en MACINTOSH, M. y WUYTS, M., *Development Policy and Public Action*, Milton Keynes/Oxford, Open University/Oxford University Press, 2002.

(14) STOLL, P-T., «Global Public Goods. Some considerations on Actors, Structures and Institutions», *Global Legal Goods Working Paper*, núm. 3, 2011.

(15) SANDLER, T., *Collective Action: Theory and Applications*, Londres, Harvester, 1992.

(16) KAUL, I., GRUNBERG, I., y STERN, M., (eds.), *op. cit.*, pp. 6-8.

(17) OLSON, M., *The Logic of Collective Action: public goods and the theory of groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1971 (1.ª ed., 1965); OSTROM, E., *Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.



rana. La cooperación interestatal, imprescindible para su provisión y protección, choca con la resistencia y el temor de los Estados a cualquier acción a favor de un Bien Público Global que pueda significar un desafío o limitar su soberanía. Éste sería el caso, en la protección de los Derechos Humanos, de asumir las consecuencias de las propuestas que conlleva la «responsabilidad de proteger». Llevada la defensa de la soberanía al extremo, el sistema de Estados soberanos sería en sí mismo una dificultad para la provisión de los Bienes Públicos Globales ya que, por mor de su misma naturaleza y las exigencias de su provisión, éstos se interpretarían como un desafío o un cuestionamiento del principio constitucional básico del orden interestatal (18).

La problemática de los Bienes Públicos Globales puede sintetizarse en términos de los tres déficits, destacados por Kaul y colaboradores, que reflejan los problemas a los que acabamos de aludir: el déficit jurisdiccional, el de participación y el de incentivos. El *déficit jurisdiccional* se refiere a la discrepancia entre la naturaleza y el carácter global de las problemáticas políticas, los retos y las amenazas a considerar en la definición, priorización, provisión y protección de los Bienes Públicos Globales y el carácter nacional de los marcos políticos de toma de decisiones. El *déficit de participación* alude a la falta de cooperación en la provisión de dichos bienes que deriva del hecho de que, a pesar de vivir en un mundo en el que operan múltiples y variados actores, los mecanismos de cooperación internacional son esencialmente intergubernamentales, lo que excluye la acción directa de actores muy significativos y relevantes en la gestión de los asuntos públicos globales. Finalmente, el *déficit de incentivos* hace referencia a que, en ausencia de una mirada cosmopolita, la persuasión moral no es suficiente para impulsar a la cooperación en pro de los Bienes Públicos Globales de cuyos beneficios se podrá disfrutar de todas maneras en el caso de que otros los provean.

A estos déficits cabría añadir un cuarto, el *déficit normativo*, que alude a la falta de instrumentos normativos globales que garanticen la creación, provisión y mantenimiento de los Bienes Públicos Globales y ayuden a superar los problemas de la acción colectiva en este ámbito. Los Bienes Jurídicos Globales a los que nos referiremos a continuación serían una solución a esta carencia.

### 3. LOS BIENES JURÍDICOS GLOBALES COMO BIENES PÚBLICOS GLOBALES INTERMEDIOS

Los Bienes Jurídicos Globales son Bienes Públicos Globales creados por el hombre, de carácter intermedio o secundario en la medida que sirven para la obtención de Bienes Públicos Globales de carácter final. Así, son bienes que contribuyen a la generación de los bienes que hemos caracterizado como condiciones globales, a su consolidación y posterior protección y a la protección de los bienes naturales. Su rasgo distintivo es que están formados y constituidos por el derecho:

---

(18) Esta idea es la base del razonamiento de Nico Krisch, respecto a necesidad de evolución del Derecho Internacional Público de cara a la provisión de Bienes Públicos Globales, expuesto en un seminario celebrado el 24 de noviembre de 2011 en el IBEI («From Consent to Consultation. Law, Legitimacy and Power in the Protection of Global Public Goods»).

pueden tomar forma de tratados internacionales, regímenes internacionales u otras instituciones de naturaleza jurídica. Son bienes «cosa» (marcos e instrumentos legales) que contribuyen a la creación de bienes «condiciones» (19). Su acción media entre la consideración política y social de unos valores a proteger o condiciones a alcanzar y la protección real de esos valores o la obtención de dichas condiciones. A nuestro entender, la condición de bienes secundarios refleja una condición funcional, pero no implica menor relevancia respecto a los finales por al menos dos motivos: primero, porque son absolutamente necesarios en un mundo global de Estados soberanos y actores y autoridades privados para superar el individualismo soberano y poder contribuir a la creación del orden internacional y, segundo, porque, una vez creados, tienen carácter constitutivo y reproductivo. Siguiendo el razonamiento constructivista que Michael Barnett y Martha Finnemore aplican a las instituciones internacionales, los Bienes Jurídicos Globales transmiten los valores que encarnan a otros ámbitos materiales o a otras esferas de un mismo ámbito material, tienen un efecto *spillover*, y contribuyen no sólo a la modificación de objetivos e intereses sino a la construcción de identidades (20). En este caso reforzarían y expandirían sentimientos e identidades cosmopolitas. Aún cuando en su origen hubiera sobre todo una motivación meramente funcional (hacer frente a un reto global), el hecho de trabajar conjuntamente para darle respuesta contribuye a construir un sentimiento de colectividad (aunque sea de colectividad afectada por determinado mal público común), coadyuva a tomar conciencia de que la condición que nos afecta va más allá de nosotros mismos y de las fronteras nacionales, impele a aceptar que es una realidad compartida y, en consecuencia, conduce a asumir la necesidad de cooperación colectiva para hallar una solución a un problema inicialmente concebido como individual o nacional.

Presentado el marco conceptual, procederemos a analizar los planteamientos cosmopolitas que resurgen en la última década del siglo xx en tanto que reacción a las transformaciones operadas en la sociedad internacional.

### III. LOS PLANTEAMIENTOS COSMOPOLITAS DE LOS AÑOS NOVENTA COMO REACCIÓN A LOS CAMBIOS EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

La década de los noventa asiste a un resurgir renovado de planteamientos cosmopolitas sobre la sociedad, el orden y las instituciones internacionales. Estos enfoques destacan la necesidad de operar sobre la base de los elementos comunes y de convergencia que existen en la sociedad internacional y pretenden servir a la

---

(19) Al establecer las nociones de Bien, Público y Global, en su obra de 2003, Inge Kaul y colaboradores diferencian entre el bien como «cosa» (por ejemplo, un tratado de protección medioambiental) y el bien como «condición» (la sostenibilidad del medio ambiente). KAUL, I., CONCEIÇÃO, P., LE GOULVEN, K., y MENDOZA, R. U., *¿Por qué interesan, hoy en día, los bienes públicos globales?*, Nueva York, Oxford University Press, 2003, p. 21.

(20) BARNETT, M. N., y FINNEMORE, M., «The Politics, Power and Pathologies of International Organisations», *International Organization*, vol. 53, núm. 4, 1999, pp. 699-732.



gestión cooperativa de los problemas comunes. De larga tradición en la historia del pensamiento político y filosófico, reaparecen en el debate académico y político en la década de los años noventa como consecuencia de las transformaciones operadas en la sociedad y en el orden internacional a partir del fin de la bipolaridad y de la intensificación de los efectos de la globalización. Conllevan el reconocimiento de que la naturaleza global de los riesgos y las amenazas genera una conciencia de futuro colectivo que comporta la necesidad de repensar la comunidad política internacional y sus mecanismos de gobernanza global a fin de poder convertir esos riesgos y sus consecuencias –Males Públicos Globales– en Bienes Públicos Globales. Uno de sus rasgos novedosos es que, en el contexto de la globalización y ante la experiencia histórica y las necesidades apremiantes, ya no están asociados, como en épocas anteriores, a proyectos de gobierno mundial e intentan distanciarse de toda veleidad utópica.

Los planteamientos cosmopolitas de los años noventa aparecen estrechamente vinculados a necesidades e inquietudes surgidas de las dinámicas globalizadoras. Como tantas veces ha sido destacado, la globalización da lugar a tendencias y procesos complementarios, a veces aparentemente contradictorios. Si en su dimensión económica, se asocia a menudo a la privatización de bienes y servicios que acompaña a la liberalización, también es cierto que genera un aumento de lo público y una mayor interdependencia entre personas que viven alejadas y son ajenas unas a otras (21). En este sentido la gestión de la globalización exige comprender el carácter público y global de nuestras necesidades y gestionarlas como Bienes Públicos Globales.

## 1. TRANSFORMACIONES DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL CON ESPECIAL INCIDENCIA EN LA PROVISIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS GLOBALES

Son muchas las transformaciones de la sociedad internacional relevantes para el orden internacional –todas aquellas que se sitúan en el origen de los retos y amenazas globales– no obstante, a efectos de los objetivos de esta reflexión, cuatro de ellas son especialmente significativas para entender la necesidad de ajustar el orden y sus mecanismos a la provisión de los Bienes Públicos Globales.

La primera transformación se refiere a los cambios en las capacidades del Estado. Con la globalización, el Estado ve cómo sus capacidades se ven limitadas en la realización de funciones que tradicionalmente recaían bajo su exclusiva competencia y control. En consecuencia sus posibilidades de garantizar unilateralmente la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos se reducen a raíz de la disolución de la relación Estado-territorio-economía y del surgimiento de retos y amenazas globales que no conocen ni respetan fronteras. La globalización ha convertido los bienes públicos nacionales en Bienes Públicos Globales. Éstos, cuando son condiciones globales resultado de políticas globales sólo pueden ser alcanzados a través de la cooperación internacional (22). En un mundo globalizado,

(21) KAUL, I., CONCEIÇÃO, P., LE GOULVEN, K, y MENDOZA, R. U., *op. cit.*

(22) DENEULIN, S., y TOWNSEND, N., *op. cit.*, p. 3.

el Estado pasa de ser decisor a ser co-decisor en el proceso de identificación y priorización de los Bienes Públicos Globales y de ser provisor a ser co-provisor, de financiarlos a co-financiarlos y de gestionarlos a co-gestionarlos en el proceso de producción o protección.

Una segunda la transformación es la que se ha operado en la institución de la democracia. A ella alude David Held (23) para referirse a la pérdida del significado real del vínculo elector-gobierno. Esta dinámica afecta especialmente al proceso de identificación y priorización de los Bienes Públicos Globales en tanto que muchas de las decisiones que afectan a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, especialmente en el ámbito económico, son adoptadas por actores que no guardan ningún vínculo democrático con ellos y que pueden tener una concepción muy diferente de qué constituye un bien público o de cuáles de ellos deben recibir una consideración preferente para alcanzar el bienestar ciudadano. Aunque la acción de las multinacionales y otros agentes económicos no es una novedad y desde los años setenta la disciplina de las Relaciones Internacionales se ha hecho eco de su relevancia y ha insistido en su consideración como actores (24), la globalización ha creado nuevas oportunidades y espacios para su expansión afectando directamente a la autoridad estatal. Como ponen de manifiesto, entre otros, Claire Cutler y colaboradores las empresas y otras autoridades económicas privadas propician un giro del sector público al privado creando mecanismos de gobernanza privada y articulando espacios y sistemas de gestión no territorial que generan serios riesgos a los sistemas tradicionales de toma de decisiones de base territorial (25). Esta transformación pone de relieve la necesidad de los diferentes actores y autoridades privados de la sociedad civil, que no se sienten representados por las empresas transnacionales u otros actores económicos y cuyos intereses no coinciden con los suyos, de presionar a los gobiernos a fin de que retomen la capacidad de decisión, especialmente en la fase constitutiva y de priorización de los Bienes Públicos Globales, lo que conecta con la siguiente transformación a la que queremos aludir.

La tercera transformación es el surgimiento de una sociedad civil global, constituida por una diversidad de grupos y manifestaciones heterogéneos (movimientos sociales transnacionales, oenegés, coaliciones, campañas activistas y cumbres paralelas) aún incipiente y de desigual implantación (26) que da lugar a la constitución de un «dominio público mundial» (27) o una esfera de «política cívica mundial» (28). Los diferentes grupos de la sociedad civil, afectados por la realidad de los problemas globales y concienciados de la urgencia de reaccionar ante ellos,

(23) HELD, D., *Un pacto Global*, Madrid, Taurus, 2005, (1.ª ed. en inglés, 2004).

(24) KEOHANE, R. O., y NYE, J. S., *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972.

(25) CUTLER, A. C., HAUFLER, V., y PORTER, T. (eds.), *Private Authority and International Affairs*, Albany (NY), SUNY Press, 1999. Véase también, HALL, R. B. y BIERSTEKER, T. (eds.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002.

(26) Aunque la bibliografía sobre la sociedad civil es, desde los años noventa, muy extensa, se considera seminal el trabajo de Margaret KECK y Kathryn SIKKINK: *Activists Beyond Borders.*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1998.

(27) RUGGIE, J. G., «Reconstituting the Global Public Domain». *Issues, Actors and Practices*», *European Journal of International Relations*, vol. 10, núm. 4, 2004, pp. 499-531.

(28) WAPNER, P., «Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics», *World Politics*, vol. 43, núm. 3, 1995, pp. 311-341.

manifiestan su voluntad de avanzar en la búsqueda de soluciones conjuntas para hacer frente a los Males Públicos Globales y proveer a la sociedad internacional de Bienes Públicos Globales.

La cuarta transformación es, consecuencia de todo lo anterior, el cambio de referente del Estado al individuo que se ha operado en las relaciones internacionales contemporáneas en los ámbitos de la seguridad y el desarrollo, que hace inevitable que la seguridad y el bienestar dejen de ser considerados bienes públicos nacionales y adquieran una dimensión global, por encima de vínculos territoriales, étnicos, nacionales o religiosos.

La consideración de estos cambios nos lleva a alinearnos con John Ruggie (29) y admitir que vivimos en un mundo en el que la adhesión a los valores se produce en esferas diferentes a las del Estado territorial y en el que una parte pequeña, pero cada vez mayor de las normas y reglas que rigen las relaciones entre actores sociales se generan y se implantan a través de canales y procesos transnacionales. En el mundo dibujado por las dinámicas de la globalización, se advierte la creación progresiva de un dominio público mundial que –a pesar de ser parcial, más estrecho y más frágil que su contraparte estatal– está adquiriendo importancia y significación y, sin duda, penetra e interfiere en la esfera de las relaciones interestatales. En este contexto en el que coexisten esferas de gobernanza intergubernamental, gobernanza privada y gobernanza cívica global, los planteamientos cosmopolitas son necesarios como base del reconocimiento de los intereses generales de la comunidad internacional traducibles en Bienes Públicos Globales a través de políticas y normas multilaterales. El multilateralismo (30), por tanto, deviene una institución fundamental del orden internacional al servicio de los planteamientos cosmopolitas y la vía para alcanzar la gobernanza global (31).

## 2. LOS PLANTEAMIENTOS COSMOPOLITAS DE LOS AÑOS NOVENTA

A continuación vamos a revisar los principales enfoques cosmopolitas de los años noventa, es decir, las posiciones intelectuales representativas del que Ulric Beck denomina el «giro cosmopolita» (32) y que consiste en una actitud intelectual y política que supone abandonar las limitaciones del imaginario nacional –aceptando la realidad de la coexistencia de una esfera intergubernamental, una esfera de gobernanza privada y una esfera pública global– y apostar por los desarrollos polí-

(29) RUGGIE, J. G., *op. cit.*, pp. 521-522.

(30) El multilateralismo supone la acción concertada de más de dos Estados (u otros actores) sobre la base de principios de conducta generalizados y se basa en dos premisas: la indivisibilidad de la colectividad y la aceptación de la lógica de la reciprocidad difusa. RUGGIE, J. R., «Multilateralism: the anatomy of an institution», *International Organization*, vol. 46, núm. 3, 1992, pp. 561-598.

(31) La Comisión de Naciones Unidas para la Gestión de los Asuntos Públicos Globales en su Informe de 1995 (*Nuestra Comunidad Global*, Madrid, Alianza Editorial 1995) definió la gobernanza global como la gestión de los problemas globales en ausencia de un gobierno mundial, basada en la participación de actores internacionales gubernamentales y no gubernamentales. También James Rosenau definió la gobernanza global como la acción de gobernar en ausencia de gobierno. ROSENAU, J. N. y CZEMPIEL, E.-O. (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.

(32) BECK, U., «El manifiesto cosmopolita», en su obra *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI de España, 2002 (1.ª ed. en inglés. 1999). pp. 1-28.

ticos que cuestionan la supremacía de la soberanía estatal sobre los derechos humanos y ponen de manifiesto la tensión entre los derechos humanos y los derechos de los Estados –cuestionando antiguas jerarquías y anteriores referentes. El «giro cosmopolita» es la base necesaria de todo planteamiento que asuma y defienda la existencia de Bienes Públicos Globales y defienda su protección a través de la gobernanza global puesto que ir más allá del imaginario nacional, comprender la condición global de los problemas y aceptar la necesidad de una gestión global es una condición indispensable para que la consideración de los Bienes Públicos Globales tenga algún sentido. Hoy en día, trascenderse a uno mismo (como individuo y como colectivo) es imprescindible para entender las dinámicas globales y, paradójicamente, para obtener los objetivos de bienestar individuales puesto que éstos dependen de Bienes Públicos Globales.

Partimos de la idea general de que el cosmopolitismo es un posicionamiento político-filosófico, a la vez que un concepto de gobernanza política. Dicho en palabras de Thomas Pogge, es un instrumento para promover el progreso moral a través de instituciones globales que dispersen la autoridad, disminuyan la intensidad de la lucha por el poder y reduzcan la guerra, la pobreza y la opresión (33). Sin embargo, no existe un único enfoque cosmopolita. Como señala Harvey, la reconstrucción del cosmopolitismo en los noventa, se ha realizado desde diferentes puntos de vista que resultan de la división y especialización del trabajo académico (34). Así, por una parte encontramos aportaciones que derivan de la preocupación por los imperativos y principios morales propias de los filósofos, aportaciones que se identifican con el interés por las identidades culturales propias de los teóricos de la cultura y aportaciones que se centran en el imperio de la ley y los sistemas de gobernanza global propias de los especialistas en ciencias sociales, juristas y politólogos. Aunque no existe una línea divisoria clara y resulte forzado separarlos, puesto que en las diferentes formulaciones cosmopolitas los aspectos culturales, filosóficos, personales y políticos están conectados y en ocasiones aparecen solapados, a efectos explicativos los hemos agrupados en cuatro perspectivas: cultural, filosófica, política y personal.

El cosmopolitismo como *perspectiva cultural* puede ser entendido como una condición socio-cultural que se traduce en la concepción de un mundo abierto y cosmopolita. El elemento central que destacan las visiones culturales del cosmopolitismo es la progresiva formación –algunos autores ya dan por hecha su existencia– de una cultura desvinculada del espacio político-social y caracterizada por la apertura al mundo. Esta condición se genera a partir de algunos de los procesos de la globalización que, como el desarrollo de las comunicaciones y telecomunicaciones y el mayor acceso a la información, facilitan la multiplicación de intercambios sociales (incluidas las migraciones) y culturales y nos acercan a lugares y culturas física, y a veces psicológicamente, lejanos. El cosmopolitismo cultural surge del interés y el respeto por la alteridad cultural y puede traducirse en un acercamiento cooperativo e integrador de valores y elementos que hasta ahora habían sido marginales o periféricos respecto a aquellos dominantes y, sobre todo, en una actitud favorable a la consideración y protección de los Bienes Públicos Globales producidos por el hombre, de carácter cultural o del ámbito del conoci-

(33) POGGE, T., «Cosmopolitanism and Sovereignty», *Ethics*, octubre, 1992, pp. 48-75.

(34) HARVEY, D., *Cosmopolitanism and the Geographies of Freedom*, Nueva York, Columbia University Press, 2009, p. 78.

miento. En general, desde una perspectiva cultural, el cosmopolitismo es crítico con el etnocentrismo y la hegemonía cultural como formas de poder (35). Para algunos autores esta nueva realidad culturalmente «vibrante» es motivo de celebración porque es una vía para el cambio, en la medida que la diversidad cultural representa un reto político para las narrativas eurocéntricas y nacionales (36). Otros autores, sin embargo, consideran que la realidad cultural cosmopolita no es sino una cultura híbrida sin raíces y consumista desprovista de capacidad transformadora (37). Finalmente, hay quienes lo enfocan desde el punto de vista de la protección de las minorías y sostienen que frente al cosmopolitismo cultural hay que defender la internacionalización del multiculturalismo, es decir el diseño de normas internacionales por parte de las organizaciones internacionales que garanticen el apoyo público y el reconocimiento de los grupos etnoculturales no dominantes (38). Desde la perspectiva de nuestro estudio, esta perspectiva cultural ampliada, en tanto que implica rechazar el predominio de unos valores culturales sobre otros (lo que no excluye que personalmente optemos por unos y rechacemos otros), es la base para la aceptación de valores de naturaleza política y para la búsqueda de soluciones globales a problemas globales.

El cosmopolitismo como *perspectiva filosófica* es una cosmovisión, una manera de entender el mundo y las relaciones político-sociales, que compromete las posiciones personales y los proyectos y programas políticos. Esta cosmovisión sostiene que vivimos en un mundo gobernado por principios fundamentales de derechos y justicia y llama a la articulación de una comunidad mundial –de significados diversos– comprometida con los valores comunes (39) que deben traducirse en

(35) ROBBINS, B., «Comparative Cosmopolitanism», *Social Text*, núm. 31/32, 1992, pp. 169-196.

(36) APPADURAI, A. y BECKENRIDGE, C., «Why Public Culture?», *Public Culture*, vol. 1, núm. 1, 1998, pp. 5-9 (disponible en <http://publicculture.org/issues/view/1/1/>); GEERTZ, C., «The Uses of Diversity», *Michigan Quarterly Review*, vol. 25 núm. 1, 1986, pp. 105-123 (disponible en <http://quod.lib.umich.edu>).

(37) SMITH, A., *Nations and Nationalism in a Global Era*, Cambridge, Polity Press, 1995.

(38) KYMLICA, W., *Las odiseas multiculturales, Las nuevas políticas internacionales de la diversidad*, Barcelona, Paidós, 2009, (1.ª ed. en inglés, 2007). Ejemplo de la artificialidad de las clasificaciones estancas a la que nos referíamos, la argumentación de Kymlica, aunque arranque de reflexiones culturales, plantea un proyecto político.

(39) Esta perspectiva se enfrenta a las críticas comunitaristas que, de forma muy amplia, sostienen que los principios y las obligaciones morales se fundamentan en grupos y contextos específicos. El enfrentamiento cosmopolitismo-comunitarismo ha dado lugar a un rico e intenso debate pero que, a nuestro entender, ha polarizado artificialmente y en exceso las posiciones presentándolas como irreconciliables cuando no siempre lo son. En el ámbito académico, la manifestación de este debate que más ha trascendido ha sido la protagonizada por el ensayo «Patriotismo y cosmopolitismo», de Martha Nussbaum, y las veintinueve réplicas que se le hicieron (NUSSBAUM, M. C., compilado por J. Cohen, *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y «ciudadanía mundial»*, Barcelona, Paidós, 1999, 1.ª en inglés, 1994). Nussbaum parte de una concepción del cosmopolitismo como ideal de compromiso de cada individuo con toda la comunidad de seres humanos, capaz de trascender las divisiones. Aunque sostiene que el cosmopolita no debe renunciar a sus identidades locales –que entiende como una serie de círculos concéntricos– sus críticos la acusan de pretender imponer una visión moral que surge de un contexto social y de una cultura política que no necesariamente son extensibles a la humanidad en su conjunto. Sin embargo también es necesario distinguir entre las diferentes posiciones comunitaristas. Mientras que, en su defensa de la comunidad nacional, algunos autores esgrimen argumentos muy conservadores, contrarios al Estado del bienestar y a ceder poder a organizaciones internacionales o a estructuras burocráticas centralizadas, otros no encajarían en absoluto en esta tendencia. A nuestro entender las aportaciones más interesantes

Bienes Públicos Globales, condiciones globales resultado de políticas globales, como la paz, la seguridad, la justicia, la estabilidad financiera o un medioambiente sostenible, entre otros. Pogge distingue entre la cosmovisión moral y la cosmovisión jurídica (40). Si bien en nuestra opinión están muy interrelacionadas y pueden entenderse como las dos caras de una misma moneda, la primera pertenece al ámbito de la conducta individual y comporta un posicionamiento personal –o una aspiración moral (41)– que se traduce en un llamamiento al respeto mutuo personal, mientras que la segunda tiene una dimensión más social, de compromiso político, y se concreta en una defensa de los derechos humanos y libertades. Este planteamiento nos remite a la idea de normas de interés público de Brunnée (42) y a la constitucionalización del Derecho internacional, entendida como un proceso que pretende ordenar y regular el sistema mundial través de unas normas fundamentales que responderían a un triple objetivo: limitar el poder de los Estados, reconocer derechos y libertades a las personas y, por ende, exigir responsabilidades por las violaciones de éstos que constituyen crímenes contra la humanidad, y proteger los intereses generales de la sociedad mundial, los Bienes Públicos Globales. Aunque también existen diferentes enfoques del constitucionalismo, en línea con Johnston entendemos que el constitucionalismo no sólo debe afectar a las relaciones interestatales, sino también a las relaciones de la sociedad mundial (43). Otro aspecto fundamental que señala este autor y con el que nos identificamos sin reservas es que los objetivos de uniformidad jurídica y de universalidad se deben conciliar con los valores de identidad cultural, es decir, con el pluralismo.

Finalmente, también entre los autores que enfocan el cosmopolitismo como cosmovisión cabe mencionar a Ulrich Beck, quien ha propuesto la reinención de la política a partir de la constatación de que la dialéctica de lo global y lo local no encaja en la política nacional (44). El término sociedad del riesgo, que acuñó en 1986, reflejaba una época que abandonaba las formas de vida tradicional y que estaba descontenta con las consecuencias de la modernización (el peligro y la inseguridad que afectan a todos y contra los que nadie puede protegernos) (45). Ante esta situación, proponía la oportunidad de la ya aludida «mirada cosmopoli-

---

son aquellas que tienden puentes entre ambas posturas destacando los puntos fuertes y débiles de cada una de ellas como por ejemplo, las de Appiah, Barber y Falk. Véanse: APPIAH, K.A., «Patriotismo y Cosmopolitismo», pp. 33-42; BARBER, B., «Fe constitucional», pp. 43-53; FALK, R., «Una revisión del cosmopolitismo», pp. 67-76, todas ellas en NUSSBAUM, M., *op. cit.*, 1999. Véase también, APPIAH, K.A., *Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños*, Buenos Aires/Madrid, Katz editores, 2007 (1.ª ed. en inglés, 2006); BARBER, B., *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*, Barcelona, Paidós, 2000 (1.ª ed. en inglés, 1998); FALK, R., *Achieving Human Rights*, Londres, Routledge, 2008.

(40) POGGE, T., *op. cit.*, 1992.

(41) HEATER, D., *World Citizenship. Cosmopolitan Thinking and Its Opponents*, Nueva York, Continuum, 2002.

(42) BRUNNÉE, J., y TOOPE, S. J., *Legitimacy and Legality in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

(43) JOHNSTON, D. M., «World Constitutionalism in the Theory of International Law», en MACDONALD, R. S.-J. y JOHNSTON, D. M. (comp. y eds.), *Towards World Constitutionalism. Issues on the Legal ordering of the World Community*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 2005, pp. 3-29.

(44) BECK, U., *op. cit.*, 2002.

(45) BECK, U., *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la paz perdida*, Barcelona, Paidós, 2008 (1.ª ed. en alemán 2007),



ta» que, lejos de ser una mirada ilusionada y utópica, es crítica y pretende ser movilizadora (46).

La *perspectiva política* del cosmopolitismo se articula en torno a la propuesta de un proyecto político. Aunque autores situados en otras perspectivas asocian proyectos políticos a sus enfoques, existe un grupo de autores para quienes éste constituye la razón de ser del cosmopolitismo. Para un primer grupo el cosmopolitismo es un proyecto orientado hacia la construcción de instituciones transnacionales que serían instrumentos de gobernanza global no conducentes a la creación de ningún tipo de gobierno mundial. En esta línea se situarían los trabajos de Archibugi, Held, Köhler, Kaldor, McGrew y Linklater (47), entre otros. Todos ellos coinciden en la necesidad de desarrollar iniciativas políticas que establezcan marcos e instituciones que superen las estructuras convencionales del Estado, es decir, establecer un nivel de gobernanza que limite la soberanía de los Estados sin constituir un Estado supranacional. Este enfoque propondría un cosmopolitismo desde arriba, basado en las organizaciones internacionales –capaces de superar el déficit jurisdiccional–, necesariamente combinado con un cosmopolitismo desde abajo, es decir, el cambio institucional impulsado por la sociedad civil emergente, capaz de combatir el déficit de participación. Estos autores se asocian al proyecto de democracia cosmopolita, un proyecto político para un nuevo orden mundial sintetizado en el eslogan «globalizar la democracia al tiempo que se democratiza la globalización». Comparten la idea ya mencionada de que la democracia nacional se ha visto debilitada por los efectos de la globalización y ha devenido incapaz de responder a las demandas de sus ciudadanos. Por ello es necesaria una nueva forma de democracia: la democracia cosmopolita. Ésta pretende corregir las limitaciones del pensamiento cosmopolita tanto en su versión ética –la que aboga por la justicia global sin plantear cómo conseguirla– como política o institucional –la que está muy centrada en las estructuras políticas necesarias para la gobernanza democrática pero no explicita el valor o el propósito de la democracia (48). En definitiva, el proyecto es una base para fomentar el imperio de la ley, conseguir mayor transparencia y rendimiento de cuentas en la gobernanza global, fortalecer el compromiso con la justicia social, conseguir la protección y la reinención de la comunidad en diversos niveles y contribuir a la transformación de la economía mundial en un orden económico justo y basado en normas (49).

Una segunda vertiente del cosmopolitismo como perspectiva política es la que lo plantea como un proyecto que defiende el reconocimiento de identidades múltiples e insiste en potenciar la capacidad de los individuos para percibirse y aceptar-

(46) BECK, U., *op. cit.*, 2005, p. 12.

(47) ARCHIBUGUI, D., HELD, D. y KÖHLER, M. (eds.), *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*, Oxford, Polity Press, 1998; HELD, D. y MCGREW, A., *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Cambridge, Polity Press, 2002; KALDOR, M., *Human Security: Reflections on Globalization and Intervention*, Londres, Polity Press, 2007; KALDOR, M., «American Power: from “compellence” to cosmopolitanism?», *International Affairs*, vol. 79, núm. 1, 2003, pp. 1-23; LINKLATER, A., «Cosmopolitan Political Communities in International Relations», *International Relations*, vol. 16, núm.1, 2002, pp. 135-150.

(48) MCGREW, A., «Cosmopolitanism and Global justice», en *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, vol. 3, 2004, pp. 1-17.

(49) HELD, D., *op. cit.*, p. 205.

se simultáneamente como miembros de comunidades distintas. Por tanto, su principio fundamental será la legitimidad de las lealtades múltiples. En línea con el argumento de Amin Maalouf, la propuesta consiste en admitir la existencia de múltiples identidades que se respetan entre sí, o lo que es lo mismo, en huir de las «identidades asesinas», sectarias y excluyentes (50).

Finalmente, el cosmopolitismo como *perspectiva personal* es una postura intelectual y estética, una orientación, un estado de espíritu o una manera de manejar los significados que se traduce en una actitud abierta y en el deseo de apreciar y comprometerse con la diversidad cultural. Esta perspectiva personal surgiría de la experiencia personal de la globalidad y se traduciría en hábitos mentales y de prácticas personales de actuación conducentes a reducir el déficit de participación (51). Correspondería en cierta medida al sentimiento de «ciudadanía mundial» que se identificaría con la imagen de la persona comprometida con la paz y con la sostenibilidad económica y medioambiental, con los activistas de la sociedad civil que luchan por el reconocimiento y la provisión de Bienes Públicos Globales. Además de como una actitud, desde una perspectiva personal el cosmopolitismo puede ser entendido como una práctica o una competencia que tiene que ver con la habilidad personal –que puede aprenderse y fomentarse– para encontrar una vía propia entre las otras culturas. El cosmopolitismo como práctica individual se identificaría, de nuevo, con la imagen de los activistas de la sociedad civil global, personas comprometidas con la provisión y protección de los Bienes Públicos Globales (especialmente de las condiciones globales).

Expuestas somera y simplificadaamente las propuestas cosmopolitas procederemos a presentar algunas reflexiones finales.

#### IV. REFLEXIONES FINALES: EL COSMOPOLITISMO COMO REQUISITO POLÍTICO Y SOCIAL PARA LA GOBERNANZA GLOBAL Y LA PROVISIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS GLOBALES

Primera. Tal y como se entiende en estas páginas, la perspectiva cosmopolita es una condición para la provisión de Bienes Públicos Globales. Sólo a partir del momento en que se asume que se comparten unos Males Públicos Globales derivados de riesgos y amenazas globales, se puede asumir la necesidad de trabajar para transformarlos en Bienes Públicos Globales. En este sentido, consideramos la «mirada cosmopolita» –que trasciende las problemáticas individuales y conduce a la toma de conciencia de la convergencia de problemáticas que se generan solapadamente en los espacios de gobernanza intergubernamental, de gobernanza privada y en el espacio cívico global– como un pre-requisito para reducir el déficit de incentivos que afecta a la provisión de Bienes Públicos Globales.

Segunda. El cosmopolitismo, desde los años noventa, resurge reformulado y se extiende como resultado de asumir el carácter global de los problemas percibidos y aceptados como comunes. Por tanto, en nuestra opinión, es más operativo insistir en ello que en la convergencia de valores como arranque del cosmopolitis-

---

(50) MAALOUF, A., *Identidades asesinas*, Madrid, Alianza Editorial, 2004.

(51) HAZNER, U., *Transnational Connections: Culture, People, Places*, Londres, Routledge, 1996.

mo. En el contexto de la globalización y en un mundo político, social y económicamente heterogéneo, los valores comunes serán el resultado de la acción común, de la práctica cooperativa orientada a solventar los problemas comunes, más que el punto de partida. Una cooperación basada en valores es más sólida pero los valores no se pueden imponer, se tienen que construir conjuntamente o se pueden adoptar los ajenos por convencimiento.

Tercera. En todo caso, el éxito de los planteamientos cosmopolitas dependerá de su capacidad de persuasión y ésta está indisociablemente ligada a su legitimidad. Esta última, a su vez, resultará de la combinación de varios elementos: transparencia, rendimiento de cuentas (*accountability*), compromiso con la justicia social y, sobre todo, coherencia política de las acciones de quienes los defienden.

Cuarta. Una perspectiva cosmopolita conlleva una apuesta clara y firme por el multilateralismo y por un sistema de gobernanza multinivel de cara a la provisión de los Bienes Públicos Globales. El multilateralismo es la vía para la ayudar a evitar o a contrarrestar las veleidades homogeneizadoras, dota de legitimidad las decisiones adoptadas y permite abrir un espacio de participación a todos los actores internacionales. En definitiva, el multilateralismo es necesario para reducir el déficit de participación que lastra la provisión de Bienes Públicos Globales.

Quinta. El cosmopolitismo debe traducirse en la creación de normas globales que reduzcan los déficits normativo y jurisdiccional existentes en la provisión de Bienes Públicos Globales. La demanda creciente de Bienes Públicos Globales lleva a la elaboración de Bienes Jurídicos Globales como vía para proveerlos y protegerlos: aumentan las demandas de regulación para conseguir la estabilidad financiera internacional, favorecer el comercio internacional, garantizar la responsabilidad de proteger, salvaguardar los Derechos Humanos, o estimular la cooperación multilateral y la gobernanza global para la protección medioambiental. Los Bienes Jurídicos Globales son a la vez bienes en sí mismos e instrumentos funcionales para la consecución de los bienes finales (las condiciones globales). Son bienes intermedios en la medida que están al servicio de la consecución de otros. Son bienes en sí mismos puesto que su mera existencia es parte de la condición global a cuya consecución se encaminan (paz, estabilidad financiera, sostenibilidad medioambiental). Su existencia fortalece, consolida e institucionaliza los compromisos progresivamente conquistados en el camino hacia la provisión de Bienes Públicos Globales. Por tanto, la construcción de Bienes Jurídicos Globales es a la vez un prerequisite fundamental para su obtención y, a la vez, parte del bien.

La provisión de Bienes Jurídicos Globales deberá superar el escollo del Derecho Internacional que, como institución fundamental del sistema interestatal, contribuye al déficit jurisdiccional. A pesar de que queda mucho camino por recorrer, se observan elementos de reconfiguración en la dirección de superar ese déficit: el incremento de la presión sobre las estructuras clásicas de la acción unilateral y multilateral a favor de su superación en pos de vías de gobernanza global, cambios procedimentales en el mismo sentido, una mayor tendencia a la consulta y, sobre todo, a la atribución de legitimidad a las acciones en base a sus resultados y eficacia y no en base al origen de la decisión.

Sexta. Reiterando la idea presentada al principio, afirmamos que en el contexto de la globalización los Bienes Públicos Globales sólo puede ser gestionados y protegidos eficazmente a través de la acción conjunta y coordinada de

los diferentes actores y autoridades de la sociedad internacional y que su defensa debe consolidarse en normas e instituciones globales que, reflejando la unidad y el pluralismo de la sociedad internacional contemporánea, contribuyan a proteger los Bienes Públicos Globales naturales, a extender los derechos humanos y a proveer las condiciones globales base para el bienestar de la sociedad internacional global.

## V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ANAND, P. B., «Financing the Provision of Global Public Goods», *World Economy*, vol. 27, núm. 2, 2004, pp. 215-237.
- APPADURAI, A. Y BECKENRIDGE, C., «Why Public Culture?», *Public Culture*, vol. 1, núm. 1, 1998, pp. 5-9 (disponible en <http://publicculture.org/issues/view/1/1>).
- APPIAH, K. A., «Patriotismo y Cosmopolitismo», en Nussbaum, M. C., compilado por J. Cohen, *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y «ciudadanía mundial»*, Barcelona, Paidós, 1999, (1.ª en inglés, 1994), pp. 33-42.
- *Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños*, Buenos Aires/Madrid, Katz editores, 2007 (1.ª ed. en inglés, 2006).
- ARCHIBUGUI, D., HELD, D., Y KÖHLER, M. (eds.), *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*, Oxford, Polity, 1998.
- BARBER, B., «Fe constitucional», en Nussbaum, M. C., compilado por J. Cohen, *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y «ciudadanía mundial»*, Barcelona, Paidós, 1999, (1.ª en inglés, 1994), pp. 43-53.
- *Un lugar para todos. Como fortalecer la democracia y la sociedad civil*, Barcelona, Paidós, 2000 (1.ª ed. en inglés, 1998).
- BARNETT, M. N., Y FINNEMORE, M., «The Politics, Power and Pathologies of International Organisations», *International Organization*, vol. 53, núm. 4, 1999, pp. 699-732.
- BECK, U., «El manifiesto cosmopolita» en Beck, U. *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI de España, 2002 (1.ª ed. en inglés, 1999). pp. 1-28.
- *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Barcelona, Paidós, 2005 (1.ª ed. en alemán, 2004).
- *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la paz perdida*, Barcelona, Paidós, 2008 (1.ª ed. en alemán 2007).
- BRUNNÉE, J. y TOOPE, S. J., *Legitimacy and Legality in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- Comisión para la Gestión de los Asuntos Públicos Globales, *Nuestra Comunidad Global*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.
- CUTLER, A. C., HAUFLER, V. Y PORTER, T. (eds.), *Private Authority and International Affairs*, Albany (NY), SUNY Press, 1999.
- DEUNELIN, S. Y TOWNSEND, N., «Public Goods, Global Public Goods and the Common Good», *WeD Working Paper*, núm. 18, University of Bath, 2006.
- FALK, R., «Una revisión del cosmopolitismo», en Nussbaum, M. C., compilado por J. Cohen, *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y «ciudadanía mundial»*, Barcelona, Paidós, 1999, (1.ª en inglés, 1994), pp. 67-76.
- *Achieving Human Rights*, Londres, Routledge, 2008.

- GEERTZ, C., «The Uses of Diversity», *Michigan Quarterly Review*, vol. 25 núm. 1, 1986, pp. 105-123 (disponible en <http://quod.lib.umich.edu>).
- HALL, R.B. Y BIERSTEKER, T. (eds.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Nueva York, Cambridge University press, 2002.
- HARVEY, D., *Cosmopolitanism and the Geographies of Freedom*, Nueva York, Columbia University Press, 2009, p. 78.
- HAZNER, U., *Transnational Connections: Culture, People, Places*. Londres, Routledge, 1996.
- HEATER, D., *World Citizenship. Cosmopolitan Thinking and Its Opponents*, Nueva York, Continuum, 2002.
- HELD, D., *Un pacto Global*, Madrid, Taurus, 2005, (1.ª ed. en inglés, 2004).
- HELD, D. Y MCGREW, A., *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Cambridge, Polity Press, 2002.
- JOHNSTON, D. M., «World Constitutionalism in the Theory of International Law», en Macdonald, R. S-J. y Johnston D. M., (comp. y eds.), *Towards World Constitutionalism. Issues on the Legal ordering of the World Community*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 2005, pp.3-29.
- KALDOR, M., *Human Security: Reflections on Globalization and Intervention*, Londres, Polity Press, 2007.
- «American Power: from “compellence” to cosmopolitanism?», *International Affairs*, vol. 79, núm. 1, 2003, pp. 1-23.
- KANBUR, R., SANDLER, T. Y MORRISON, K., «The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods», *Policy Essay*, 25, Washington, D. C., Overseas Development Council, 1999.
- KAUL, I., GRUNBERG, I., Y STERN, M. (eds.), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*, Nueva York, Oxford University Press, 1999.
- KAUL, I., CONCEIÇÃO, P., LE GOULVEN, K., Y MENDOZA, R. U., *¿Por qué interesan, hoy en día, los bienes públicos globales?*, Nueva York, Oxford University Press, 2003.
- KECK, M. Y SIKKINK, K., *Activists Beyond Borders.*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1998.
- KEOHANE, R. O., Y NYE, J. S., *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972.
- KYMLICA, W., *Las odiseas multiculturales, Las nuevas políticas internacionales de la diversidad*, Barcelona, Paidós, 2009, (1.ª ed. en inglés, 2007).
- LINKLATER, A., «Cosmopolitan Political Communities in International Relations», *International Relations*, vol. 16, núm.1, 2002, pp. 135-150.
- MAALOUF, A., *Identidades asesinas*, Madrid, Alianza editorial, 2004.
- MACINTOSH, M., Y WUYTS, M., *Development Policy and Public Action*, Milton Keynes/ Oxford, Open University/ Oxford University Press, 2002.
- MACDONALD, R. S-J., Y JOHNSTON, D. M. (comp. y eds.), *Towards World Constitutionalism. Issues on the Legal ordering of the World Community*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 2005.
- MCGREW, A., «Cosmopolitanism and Global justice», en *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, vol. 3, 2004, pp. 1-17.
- NUSSBAUM, M.C., compilado por J. Cohen, *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y «ciudadanía mundial»*, Barcelona, Paidós, 1999, (1.ª en inglés, 1994).
- NUSBAUM, M., *Women and Human Development: the capabilities approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

- OLSON, M., *The Logic of Collective Action: public goods and the theory of groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1971 (1.ª ed., 1965).
- OSTROM, E., *Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- POGGE, T., «Cosmopolitanism and Sovereignty», *Ethics*, octubre, 1992, pp. 48-75.
- ROBBINS, B., «Comparative Cosmopolitanism», *Social Text*, núm. 31/32, 1992, pp. 169-196.
- ROSENAU, J. N., Y CZEMPIEL, E-O. (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.
- RUGGIE, J. R., «Multilateralism: the anatomy of an institution», *International Organization*, vol. 46, núm. 3, 1992, pp. 561-598.
- «Reconstituting the Global Public Domain. Issues, Actors and Practices», *European Journal of International Relations*, vol. 10, núm. 4, 2004, pp. 499-531.
- SANDLER, T., *Collective Action: Theory and Applications*, Londres, Harvester, 1992.
- «Regional Public Goods, Aid and Development», *Paper* disponible en <http://irtheoryandpractice.wm.edu/seminar/papers/Sandler.pdf>, 2007.
- SEN, A., «Global Justice: Beyond International Equity», en Kaul, I., Grunberg, I y Stern, M. (eds.), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*, Nueva York, Oxford University Press, 1999, pp. 116-125.
- *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- SMITH, A., *Nations and Nationalism in a Global Era*, Cambridge, Polity Press, 1995.
- STOLL, P-T., «Global Public Goods. Some considerations on Actors, Structures and Institutions», *Global Legal Goods Working Paper*, núm.3, 2011.
- WAPNER, P., «Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics», *World Politics*, vol. 43, núm.3, 1995, pp. 311-341.
- WUYTS, M. «Deprivation and Public Need», en Macintosh, M. y Wuyts, M., *Development Policy and Public Action*, Milton Keynes/Oxford, Open University/ Oxford University Press, 2002.