

AFFECTACIÓN, SUJECIÓN Y CAMBIO CLIMÁTICO. UNA CRÍTICA DEL PRINCIPIO DE «SUJECIÓN DE TODOS» DE NANCY FRASER

FRANKLIN IBAÑÉZ

Universidad Nacional Mayor de San Marcos – Lima, Perú

RESUMEN: La globalización beneficia especialmente a unos pocos agentes poderosos, como las corporaciones transnacionales, en desmedro de otros, como los pobres globales. Para remediar tal situación, Nancy Fraser sugiere el *principio de todos los sujetos*, el cual dictamina que las personas tienen derecho a las reclamaciones de justicia en tanto están sujetas a una estructura de gobernan- ción. El presente artículo sostiene que la propuesta de Fraser es insuficiente, puesto que parte de un diagnóstico errado: asumir la existencia y el funcionamiento adecuado de estructuras de gobernan- ción transnacionales que controlan los principales procesos de la globalización. La hipótesis se confirma a partir del análisis de la implementación de estructuras de gobernan- ción frente al cambio climático.

PALABRAS CLAVE: globalización; justicia global; cambio climático; Nancy Fraser.

Affectedness, Subjection and Climate Change. A critical account of Nancy Fraser's All-Subjected Principle

ABSTRACT: Globalization benefits especially few powerful agents, such as transnational corporations, to the detriment of others, such as the global poor. To remedy this situation, Nancy Fraser prefers the *all subjected principle*, which states that all those who are subject to a given governance structure have moral standing as subjects of justice in relation to it. This article argues that Fraser's proposal is inadequate, because it departs from a misguided diagnostic: assuming the existence and proper functioning of transnational governance structures that control the main processes of globalization. The hypothesis is confirmed by analyzing the implementation of governance structures to rule climate change.

KEY WORDS: Globalization; Global justice, Climate change, Nancy Fraser.

INTRODUCCIÓN

El término *globalización* comprende complejos y diversos fenómenos sociales cuya envergadura desborda las prerrogativas estatales tradicionales. Ningún país es lo suficientemente autónomo para lidiar en solitario con temas como el terrorismo internacional, las pandemias, el calentamiento global, entre otras preocu- paciones transnacionales. Incluso situaciones que no parecen negativas a primera vista, como el desplazamiento de capitales financieros, las migraciones humanas, la expansión del libre comercio, y otras, plantean nuevos desafíos a la justicia que fue diseñada para un mundo de Estados soberanos. Nuestras concepciones norma- tivas, éticas y de derecho, deben adecuarse a esta nueva escala transnacional. Las situaciones mencionadas desbordan el poder de los Estados y nuestras concepcio- nes más tradicionales de justicia. Debemos repensarlas.

Aun si admitiésemos que la globalización eleva el bienestar o la utilidad mundial, no resulta atrevido afirmar que los beneficios y maleficios son dispares, a veces dramáticamente. En el escenario actual, algunos sujetos aprovechan más el control de los procesos internacionales o la falta del mismo. Élites transnacionales, grupos de poder económico, países ricos, entre otros, obtienen mayores beneficios económicos, externalizan sus pasivos ambientales, imponen su cultura y estilo de vida como el mejor o más civilizado, ostentan el poder para hacer funcionar los procesos internacionales a su favor. En cambio, los otros, pobres, migrantes y refugiados, pueblos indígenas y demás grupos tradicionalmente marginados, ven postergados sus derechos y demandas y, a la vez, están imposibilitados de participar en los procesos de control político que, precisamente, les permitirían hacer respetar sus derechos. Los primeros cuentan como sujetos plenos; los segundos, no.

En debate con Nancy Fraser, particularmente con su libro *Escalas de justicia*, el presente artículo elabora un análisis crítico de la propuesta que la autora plantea para remediar situaciones de injusticia en un mundo globalizado como el nuestro. Se abordará como caso paradigmático el calentamiento global. Con miras a este propósito, es necesario empezar con la definición de los sujetos de la globalización¹. ¿Quién tiene derecho a establecer reclamaciones de justicia en el escenario internacional? ¿Quién tiene derecho a participar en el diseño y control de las estructuras de gobernanza transnacional? En el marco político tradicional, el *quién* alude a la población o los ciudadanos de un país. Ellos pueden demandar justicia ante sus autoridades, aunque frecuentemente estas solo atiendan las expectativas de un grupo selecto. Ilustremos esta idea con un ejemplo que recorre el argumento de Fraser². Un gobierno puede impulsar un modelo económico que beneficia a una élite local en desmedro de la mayoría de su población, que no cuenta con formas efectivas de participación y representación. Esta ausencia constituye una injusticia política local u ordinaria que sufren los pobres locales. Cuando trasladamos esa tensión al nivel internacional, veremos acrecentada la exclusión. En el escenario transnacional, los dirigentes estatales son reconocidos como los representantes de sus poblaciones respectivas. Luego, acuerdos formales y vinculantes en la Organización Mundial del Comercio (OMC) pueden beneficiar solo a las élites que consigan el poder oficial. Por su parte, los campesinos pobres y las minorías étnicas que no son adecuadamente representados por sus gobernantes nacionales, quedan desamparados ante arreglos económicos internacionales por los que se verán igualmente afectados. Existe un déficit de justicia transnacional: los pobres quedan invisibilizados legal u oficialmente, incluso más marginados que en su marco político local. Los excluidos de la globalización no son considerados propiamente sujetos y sus reclamos se mantienen encapsulados en las agendas locales, mientras que —aunque en la sombra—, los poderes fácticos quedan consagrados y protegidos

¹ Cfr. FRASER, N. *Escalas de justicia*. Barcelona, Herder, 2008.

² Vale la pena formular una advertencia previa: la discusión sobre los sujetos de la globalización —como la globalización misma— debe encaminarse por fuera del reduccionismo económico o incluso materialista. Es fundamental incluir temas como el cambio climático, las formas variadas de discriminación, y otros, los cuales no debieran reducirse a factores económicos. Si en el presente artículo se desarrollan principalmente ejemplos económicos, es porque Fraser les dedicó más atención. No obstante, el análisis que presentamos debería ser válido también para temas de otra índole.

por las autoridades. Esta es una injusticia política de segundo orden, propia del escenario transnacional: el desenmarque —*misframing*—, esto es, los pobres no cuentan con un marco de justicia que los incluya.

Desde la filosofía política, debemos encontrar un principio que incorpore como sujetos de derecho o agentes no solo a los Estados, las élites y las corporaciones transnacionales, sino también a las personas y los grupos tradicionalmente marginados. El principio selecto debe mediar entre *ser* y *deber ser*, es decir, cumplir con dos condiciones de validez: la inmanencia y la trascendencia³. Por un lado, debe estar presente ya en los anhelos progresistas, los discursos públicos, los ensayos de ordenamiento jurídico, las demandas de los movimientos sociales, etc. En suma, las ideas y motivaciones deben estar situadas en germen y potencialmente disponibles en el contexto social. Por otro lado, las normas deben apuntar más allá del presente, de los contextos particulares vigentes, hasta vislumbrar escenarios que resuelvan nuestros impases actuales. En nombre de la emancipación plena, deben retornar para no conformarnos con los arreglos del mundo como simples juegos de poder. Desde esos dos criterios, Fraser cree que la mejor opción para devolver pleno derecho y voz a los marginados de la globalización es el principio de todos los sujetos.

Como habíamos señalado, el presente texto revisará críticamente la propuesta de Fraser. ¿Es el principio de todos los sujetos correcto para repensar el marco transnacional de justicia? ¿Es suficiente para promover estructuras que incorporen a los grupos tradicionalmente excluidos como sujetos? Sostendremos que no y señalaremos algunas pistas o alternativas que más bien apuntan al principio de todos los afectados como más prometedor. Para ello, dividiremos la exposición en tres pasos. Primero, se exponen algunos principios que numerosos autores proponen para reparar el marco desarticulado que excluye sistemáticamente a quienes podrían considerarse los principales afectados por la globalización. De particular interés será el principio de todos los afectados. Segundo, se desarrolla la alternativa de Fraser, el principio de todos los sujetos, y se destacan sus cualidades. Tercero, a partir del análisis del cambio climático como problema transnacional, se examina si este principio puede orientar la instauración de estructuras de regulación —donde aún no las hay— o su modificación —donde estas son deficientes. En ambos casos, se notará la ventaja del principio de todos los afectados.

1. MEMBRECÍA, HUMANISMO Y AFECTACIÓN

Desde diversas corrientes filosóficas, encontramos autores que habrían intentado responder a la pregunta por los principios que definen a los sujetos cuyas demandas deben ser atendidas en el escenario transnacional. Según Fraser, tres son los principios centrales propuestos que coadyuvarían a resolver la cuestión. El

³ Este es un tema que recorre la obra de Fraser, desde sus primeros textos como *Unruly Practice*, hasta los últimos como *Transnationalizing the Public Sphere*. Cfr. FRASER, N. *Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*. Minneapolis, University of Minnesota, 1989; FRASER, N. y NASH, K. (ed.) *Transnationalizing the Public Sphere*. Cambridge, Polity, 2014.

primer candidato es el *principio de la condición de miembro* —o pertenencia. Este principio es atribuido, con sus respectivos matices, a Benhabib, Kymlicka y Miller, entre otros; y en su versión general sostiene: «lo que convierte a un colectivo de individuos en conciudadanos sujetos de la justicia es la ciudadanía o la nacionalidad compartida»⁴. De funcionar correctamente, los gobiernos velarán efectivamente por acuerdos transnacionales justos para sus poblaciones. Los Estados representan a sus miembros. Sin embargo, la principal contrariedad del principio radica en que consagra nacionalismos excluyentes o internamente opresivos: acoraza lo que sucede dentro de un país y monopoliza cuáles reclamos internos se traducirán en demandas y negociaciones externas. La agenda de los oprimidos locales puede ser postergada internacionalmente *ad infinitum*. Este principio deja al mundo tal como es. Segundo, tenemos el *principio del humanismo*, defendido, entre otros, por Nussbaum y suscrito también por no pocos activistas sociales y algunas ONG, que de algún modo destacan el núcleo normativo de los derechos humanos. En este caso,

lo que convierte a un colectivo de individuos en sujetos de la justicia es la común posesión de los rasgos distintivos de la humanidad, como autonomía, racionalidad, uso del lenguaje, capacidad de formarse e ir en pos de la idea del bien o sensibilidad ante el mal moral⁵.

Si bien este principio posee la virtud de ser muy inclusivo —pretende tratar a todos los seres humanos por igual—, el inconveniente principal es su elevada abstracción o lejanía de la organización del mundo contemporáneo, y el hecho de que prácticamente elimina las fronteras nacionales. Este principio postula un deber ser demasiado utópico.

Precisamos, por tanto, un principio que medie mejor entre el ser y el deber ser. Surge así un tercer y prometedor candidato: el principio de todos los afectados, el más difundido entre los teóricos de la justicia global. En su versión general, dicho principio expresa que quienes son afectados por una determinada situación o proceso tienen derecho a demandar justicia y ejercer algún control sobre él. Para validar y hacer operativo el principio, los autores requieren identificar una *estructura básica*, siguiendo el espíritu rawlsiano, en la cual establecer la afectación sobre una población. John Rawls sostenía que el objeto primario de la justicia social, dentro de una sociedad democrática, es la estructura básica, la cual es concebida como «el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social»⁶. Las grandes instituciones mencionadas por Rawls para la justicia al interior de una democracia son la constitución política, la libertad de pensamiento, la competencia mercantil, la propiedad privada, la familia monógama, entre otras.

⁴ FRASER, N. *Op. cit.*, 2008, p. 124. Además, *cfr.* BENHABIB, S. *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*. Barcelona: Gedisa, 2005; KYMLICKA, W. «Territorial Boundaries. A Liberal-Egalitarian Perspective». En: MILLER, D y HASMI, S. (ed.). *Boundaries and Justice: Diverse Ethical Perspectives*, Princeton, Princeton University Press, 2001; Miller, D. *Sobre la nacionalidad: autodeterminación y pluralismo cultural*. Barcelona, Paidós, 1997;

⁵ FRASER, N. *Op. cit.*, 2008, p. 125. Además, *cfr.* NUSSBAUM, M. «Patriotismo y cosmopolitismo». En: COHEN, J. (ed.) *Los límites del patriotismo*. Barcelona, Paidós, 1999.

⁶ RAWLS, J. *Teoría de la justicia*. México, FCE, 1997, p. 20.

El modo en que estas instituciones se interrelacionan afecta a las personas, pues beneficia a unas posiciones sociales más que a otras en la consecución de los planes de vida. Por ejemplo, la definición y valoración de la familia en algunos países implicará que los casados con hijos paguen menos impuestos —para alentar la paternidad y la reproducción social—, o que baste que uno de los cónyuges trabaje para que el otro sea también cubierto por la seguridad social —pues se considera la familia una célula social—, o que solo los heterosexuales puedan casarse —porque se concibe al matrimonio solo como la unión entre un hombre y una mujer biológicamente reconocidos como tales—, etc. Estos arreglos varían entre naciones y, como vemos, la concepción de la institución de la familia tiene consecuencias no solo sociales, sino también económicas. Así, del ejemplo anterior podemos concluir que determinados Estados atribuyen a los heterosexuales, casados y progenitores una posición particular que algunos podrían considerar con recelo, pues resulta ventajosa en comparación con la de quienes no comparten esos rasgos. Nuestro interés no es demostrar que lo sea o no, sino señalar que el diseño de las instituciones y la forma en que se interrelacionan o constituyen conjuntamente —la estructura básica— afectan las posiciones reales y concretas de los individuos. La concepción social de la familia incide en los impuestos, la seguridad social y otros, generando efectos o una afectación que algunos saludarán y otros criticarán. Del mismo modo, ser rico, varón y letrado constituye un conjunto de rasgos determinantes de una suerte económica positiva, lo que difícilmente tendrá lugar en el caso de una mujer pobre y analfabeta. Por ello, según Rawls, la justicia social o sus principios deben moldear la forma en que las instituciones operan en conjunto, es decir, deben cuidar la imparcialidad en la estructura básica para que no favorezca arbitrariamente una posición social sobre otra. En esa tarea, la noción de afectación es central.

Fraser agrupa en tres bloques a los pensadores que utilizan el principio de todos los afectados. La clasificación depende de cómo responden a la siguiente pregunta: ¿qué estructuras son más determinantes para moldear la vida de las personas en el mundo contemporáneo: las transnacionales o las nacionales? Algunos ponen el peso en las estructuras globales; otros, en las locales; y un tercer bloque, en ambas⁷. Todos ellos confían en que es posible identificar una estructura básica desde la cual determinar derechos y responsabilidades. En el mismo sentido que el ejemplo anterior sobre la institución de la familia, en el comercio internacional existen posiciones que se verán más favorecidas⁸. Sin embargo, en virtud de lo que afirma el principio de todos los afectados, los campesinos pobres y las minorías étnicas tienen derecho a reclamar por su mala situación económica si consideran que esa estructura global, donde el libre mercado es una institución dominante, les perjudica. En tanto son afectados por el mercado internacional, tendrían derecho

⁷ Cfr. FRASER, N. Op. cit., 2008, pp. 73-77. En el primer grupo estaría Caney; en el segundo, Rawls; en el tercero, Beitz y Pogge. Cfr. BEITZ, C. «Rawls's Law of Peoples». *Ethics* 110 (4) 2000; CANEY, S. «Cosmopolitanism and The Law of Peoples». *Journal of Political Philosophy* 10 (1) 2002; POGGE, T. «An Egalitarian Law of Peoples». *Philosophy & Public Affairs* 23 (5) 2000; RAWLS, J. *El Derecho de gentes*. Barcelona, Paidós, 2001. Cabe resaltar que, mientras varios de ellos utilizan explícitamente el concepto de estructura básica para sustentar alguna forma de justicia distributiva internacional, Rawls utilizó el mismo concepto para concluir lo opuesto: no se requiere redistribución, sino solo asistencia.

⁸ Cfr. IBÁÑEZ, F. *Globalización, justicia y pobreza*. Lima, UARM, 2015.

a reclamar por el proceso y, eventualmente, ejercer algún control sobre él. Es importante añadir que en la estructura básica global se presentan, además, temas no económicos como cuestiones de hegemonía cultural, geopolítica, entre otros, que también producen subordinación y consecuencias negativas no solo económicas. De hecho, en breve centraremos la atención sobre el calentamiento global.

Frente a lo anterior, Fraser sostiene que el principio al que apelan dichos pensadores adolece de numerosas deficiencias. Primero, no resuelve la cuestión de a quién plantear el reclamo. En el caso de los arreglos de comercio que perjudican a millones de agricultores pequeños en el mundo, ¿se debe exigir justicia a quienes guían dicho proceso —los gobiernos locales, la OMC, etc.— o a quienes se benefician del mismo —las empresas o corporaciones transnacionales? Segundo, los teóricos que invocan este principio asumen saber cómo funciona el mundo desde diagnósticos verosímiles de la estructura básica internacional. Ellos estarían arrogándose el privilegio de determinar *quién* cuenta como sujeto de justicia. Su conocimiento favorecido del mundo se puede interpretar como una forma de poder. Así, cometen el mismo error de quienes promueven una supuesta tecnocracia apolítica y paternalista. Estos últimos aseguran conocer procedimientos —el *cómo* en diversas áreas— que son moral o políticamente imparciales o neutros. Pero, en el fondo, este es un problema de hegemonía: unos pocos detentan el dominio incluso previamente a la distribución oficial de espacios de poder. Por último, el principio de todos los afectados cae en el científicismo social: se presume que es posible comprender los procesos sociales cuasi objetivamente. Por tanto, sería factible establecer con cierta precisión qué afecta a quién, cómo, cuánto, etc. Sin embargo, como sostiene Fraser, la interpretación de los datos sociales siempre es discutible. Por ejemplo, se disputa arduamente si la globalización, o algunos de sus elementos como el libre comercio, reporta mejoras o no en la calidad de vida de todos. Además, el efecto mariposa parece complicar incluso más su interpretación: todo está afectado por todo. Siendo así, ¿por qué tendría que ser la ciencia social la que responda unilateralmente a cuestiones que son valorativas, como lo es definir los sujetos de la justicia? A juicio de la autora, este conjunto de problemas invalidaría el principio de todos los afectados.

2. EL PRINCIPIO DE TODOS LOS SUJETOS

Por su parte, Fraser propone un cuarto candidato, un principio que satisfaría mejor las expectativas normativas y criterios prácticos: el principio de todos los sujetados o sujetos —*the all-subjected principle*. Este principio sostiene que «todos aquellos que están sujetos a una estructura de gobernanza —*governance structure*— determinada están en posición moral de ser sujetos de justicia en relación con dicha estructura»⁹. La edición española prefiere traducir el término *subjected* por *sujeto* en vez de *sujetado*, tal vez en aras de capturar un posible sentido de agencia. En este contexto, *sujeto* significa *estar sujetado* o subordinado por una decisión o regla, así haya sido producto del poder abusivo y arbitrario. La colonización europea

⁹ FRASER, N. *Op. cit.*, 2008, p. 126.

global, por ejemplo, sujetó o dominó a variados pueblos en el globo a través del poder militar descarado. Si bien se espera que la sujeción sea hoy democrática, el término evoca una experiencia subjetiva o connotaciones ofensivas profundamente enraizadas en la historia común de los pueblos. A diferencia de la afectación, que es más bien una condición objetiva causal, la sujeción posee una carga subjetiva poderosa.

El principio formulado por Fraser dictamina que las personas tienen derecho a las reclamaciones de justicia en tanto están sujetas a una estructura de gobernación, que podemos concebir como una institución o entidad gubernamental que ejerce control político sobre sus subordinados. Tal estructura puede ser local —ejemplo clásico es el Estado— o transnacional —ejemplos contemporáneos serían la Unión Europea a nivel regional o la OMC a nivel global. El principio de todos los sujetos permite dirigir los reclamos y control a cada estructura: local o transnacional, según el asunto en cuestión. Incluso, no se descarta *a priori* que algunos tópicos pertenezcan a los dos niveles en simultáneo. Nótese que el concepto de estructura básica, central para quienes proponían el principio de todos los afectados, es aquí reemplazado por el de estructura de gobernación. Para ilustrar este concepto, Fraser propone conocidos ejemplos de instituciones u organismos gubernamentales de alcance internacional.

Las estructuras de gobernación, como no se limitan a Estados, comprenden también organismos no estatales que generan reglas que han de aplicarse y que estructuran importantes áreas de interacción social. Los ejemplos más obvios son los organismos que establecen las reglas fundamentales de la economía global, como la Organización Mundial del Comercio y el Fondo Monetario Internacional. Pero podrían citarse otros muchos ejemplos, incluyendo los organismos internacionales que gobernan la regulación medioambiental, el poder atómico y nuclear, la seguridad policial, la salud, la propiedad intelectual o la administración del derecho civil y penal (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, el Tribunal Penal Internacional o la Interpol). En la medida en que estos organismos regulan la interacción de amplias poblaciones transnacionales, puede decirse que éstas están «sujetas» a aquell[o]s, aunque los legisladores no rindan cuentas ante quienes son gobernados por ellos¹⁰.

El principio de todos los sujetos legitimaría las aspiraciones de grupos excluidos a tener voz propia e influencia en las estructuras u ordenamientos institucionales apenas citados. Siguiendo el ejemplo económico sobre los pequeños agricultores perjudicados en las negociaciones de comercio, los campesinos o minorías étnicas podrían tener parte en las negociaciones de la OMC o, incluso, presentar reivindicaciones justas posteriores a un acuerdo suscrito por sus líderes locales. El principio de Fraser tendría la ventaja de la precisión y aplicabilidad, pues las principales instituciones locales y transnacionales de gobernación tienen un marco bastante definido, aunque dinámico y al margen de su eficiencia real. Por ejemplo, si bien las acciones comerciales individuales en cualquier parte del planeta pueden tener enormes consecuencias imprevistas al otro lado del globo —según reza el efecto mariposa—, la estructura de gobernación oportuna en este proceso, la OMC, norma los acuerdos comerciales entre naciones cuyo impacto es más significativo,

¹⁰ FRASER, N. *Op. cit.*, 2008, p. 127.

medible y, por lo mismo, regulable. Es en esta instancia donde los excluidos deben luchar por ser considerados sujetos. No se trata de reclamar en abstracto, sino que existe una realidad institucional concreta —como la OMC u otras— frente a la que se podría actualizar el lema de los independentistas estadounidenses: «No hay tributación sin representación» —*No taxation without representation*. No estarían solo sujetados por dichas estructuras, sino que también serían reconocidos como sujetos o agentes ante ellas. Por ello, concluye Fraser, el principio más prometedor para re-enmarcar las reivindicaciones de justicia es el suyo.

El ejemplo que venimos desarrollando no es irreal, pues algunos autores señalan que las negociaciones en la OMC no son imparciales y, por lo mismo, suelen ser perjudiciales para quienes comienzan con menos y son excluidos de las mismas¹¹. La orfandad política de los pueblos indígenas se constata en conflictos como el de Bagua, Perú, en el año 2009. Los gobiernos de Estados Unidos y Perú habían firmado un Tratado de Libre Comercio. Para su concreción posterior, el gobierno peruano promulgó una legislación interna que vulneraba los derechos de las comunidades indígenas en la Amazonía. Las comunidades agravadas no habían sido previamente consultadas. Sus protestas fueron reprimidas desde el gobierno central, lo cual ocasionó 33 muertos —entre nativos y policías. La legislación que el Estado peruano propuso comprendía el aprovechamiento de recursos del subsuelo en territorios donde comunidades nativas han estado asentadas por décadas —por no decir siglos. Sin embargo, como señalamos, los pobladores locales no fueron consultados pese a que ellos —y su modo de vida— estarían sujetos a la nueva reglamentación en el gran marco del acuerdo comercial. Los pueblos indígenas y sus miembros individuales no fueron considerados agentes. Cabe señalar, por otro lado, que algunas regulaciones internacionales, a las que el Estado peruano está suscrito, han progresado al requerir la participación de las comunidades nativas en situaciones como la descrita. Se puede apreciar concretamente el Convenio 169 de la OIT, cuyo espíritu sí concuerda con el principio de todos los sujetos propuesto por Fraser¹². Así, dada la presión local e internacional, el Estado peruano tuvo que dar marcha atrás y reformular el cuerpo legislativo que pretendía aplicar, y que sujetaría a poblaciones inicialmente no consideradas como sujetos.

De los ejemplos anteriores podemos concluir que, por un lado, algunas estructuras de gobernanza internacional —en este caso, el convenio mencionado de la OIT— ya recogen alguna versión del principio de todos los sujetos¹³. En cambio, otras entidades transnacionales, como la OMC, no se preocupan por la correcta representación interna de los Estados. Las rondas de negociación fundantes en la

¹¹ Cfr. STIGLITZ, J. y Charlton, A. *Comercio justo para todos*. Madrid, Taurus, 2007.

¹² Cfr. OIT. *C169 – Convenio sobre pueblos indígenas y tribales 1989* (núm. 169). El artículo 6, por ejemplo, establece que «los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente».

¹³ Vale la pena señalar que el Convenio 169 de la OIT se aplica solo a pueblos indígenas y tribales. Los campesinos pobres, que también serían afectados por el Tratado de Libre Comercio mencionado, carecían de un marco transnacional equivalente que los proteja. Dicho acuerdo comercial permitía que Estados Unidos exporte algunos productos agrícolas subvencionados —maíz, trigo, entre otros— a Perú sin que este aplique un control de precios, por lo cual ingresaban al mercado peruano con un precio incluso más barato que el de los productos locales.

OMC asumían muy convenientemente que los gobernantes firmantes incorporaban la voluntad unificada de sus poblaciones. Pero, como vemos, los países pueden estar divididos internamente: élites económicas versus grandes sectores excluidos. Inclusive, Pogge ha sostenido que la OMC y otros agentes transnacionales no reconocían problema moral alguno en aceptar la firma de tiranos o dictadores para pactar convenios comerciales, préstamos internacionales, etc.¹⁴. Por todo ello, es importante ampliar la condición de sujetos participantes de modo que incorpore a las personas comunes, y proponer otros mecanismos de representación que no se agoten en los gobiernos de turno. En dicho anhelo, el principio de todos los sujetos tendría consecuencias positivas para incorporar la participación de los grupos tradicionalmente excluidos en algunas estructuras transnacionales de gobernanza cuya legitimidad urge ser revisada.

3. ESTRUCTURAS GLOBALES Y CAMBIO CLIMÁTICO

Pese a las virtudes recién destacadas, la propuesta de Fraser sobre las estructuras de gobernanza y el principio de todos los sujetos parece insuficiente para solucionar el problema de los sujetos, sus reivindicaciones y participación en el escenario transnacional. Para explicar por qué, analizaremos el principio en dos fases, cada una determinada por una interrogante. Primero, ¿el principio considera la eventual implementación de nuevas estructuras de gobernanza? Segundo, ¿operaría bien en el caso de algunas estructuras ya existentes que requieren serias modificaciones? Ilustremos el debate a partir del caso paradigmático del cambio climático.

Un primer límite del principio de todos los sujetos es que daría por sentado que no es menester la creación de nuevas estructuras de gobernanza, como si bastase con las actualmente existentes¹⁵. Se podría señalar la necesidad de instalar nuevas estructuras para el caso de los flujos de capital, la desigualdad material y otros temas económicos que Held señala como ejemplo de desregularización¹⁶. Estos te-

¹⁴ Cfr. POGGE, T. «Reconocidos y violados por la ley internacional: los derechos humanos de los pobres globales». En: CORTÉS, F. y GIUSTI, M. (ed.) *Justicia global, derechos humanos y responsabilidad*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de Antioquía, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007.

¹⁵ Cfr. IBÁÑEZ, F. *Pensar la justicia social hoy. Nancy Fraser y la reconstrucción del concepto de justicia en la era global*. Roma, Editrice Pontificia Università Gregoriana, 2015; OWEN, D. «Dilemmas of Inclusion. The All-Affected Principle, The All-Subjected Principle and Transnational Public Spheres». En: FRASER, N. y NASH, K. (ed.) *Transnationalizing the Public Sphere*. Cambridge, Polity, 2014.

¹⁶ En palabras de Held y McGrew: «¿Qué sentido tiene hablar de gobernanza global cuando el desorden, la pobreza y la desigualdad globales se sitúan ahora en niveles históricos? Sólo por esta razón, la mayoría de los escépticos concluiría que la gobernanza global es una idea cuya hora no ha llegado todavía». HELD, D. y McGREW, A. A. *Globalización / antiglobalización: sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona, Paidós, 2003, p. 92. Otros trabajos de Held insisten en señalar la economía como el área menos regulada de la globalización. HELD, D. y McGREW, A. (ed.) *The Global Transformations Reader*. Cambridge, Polity, 2000; HELD, D. y McGREW, A. (ed.) *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*. Cambridge, Polity, 2002; HELD, D. y ROGER, C. (ed.) *Global Governance at Risk*. Cambridge, Polity, 2013.

mas son poco controlados precisamente por pedido los países desarrollados y las corporaciones transnacionales detrás de sus líderes. Pero la misma lógica, urgencia de control y acción conjunta se esboza bien desde el cambio climático

El calentamiento global representa un problema relativamente reciente o novedoso. Un amplio consenso científico encuentra una evidente relación causal entre la acción humana, a través de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI), y la inestabilidad del clima en el mundo. Mientras la industrialización y el alto consumo de combustibles fósiles cubren algunos pocos siglos, la conciencia de su impacto marca algunas pocas décadas. Los problemas generados son y serán cada vez más graves a menos que un orden internacional restrinja las emisiones mundiales de GEI.

La forma en que se fue instaurando y progresivamente normando el sistema económico, producción y consumo, ha generado pasivos ambientales. La estructura de gobernanza de la economía global se caracteriza más por la desregulación que por la implementación de normas. Es una estructura mínima al comparársele con el rol de la economía al momento de configurar las relaciones internacionales o la sociedad global en sentido amplio. Su impacto en la estructura básica internacional es descomunal. En este caso, existe una pequeña estructura de gobernanza, pero frente a una amplia estructura básica. Y los efectos de esta última traspasan enormemente lo económico a tal punto de poner en riesgo el clima del mundo. En los 70's y 80's cuando comienza a advertirse este impacto ambiental negativo, aparece también la conciencia de la necesidad de normarlo. Pero no había estructuras de gobernanza respecto de temas ambientales globales.

Algo semejante había sucedido antes con el Protocolo de Montreal (1987)¹⁷. Se identificó como muy riesgoso el deterioro de la capa de ozono producido por la utilización industrial de clorofluorocarbonos (CFC). No existía una estructura de gobernanza, pero sí una estructura de producción, comercio, consumo —una estructura básica— que había que normar, pues producía efectos negativos sobre la capa de ozono y afectaba a algunos pueblos más que otros y potencialmente a toda la humanidad. El Protocolo de Montreal significó la implementación, exitosa hasta la fecha, de una estructura de gobernanza para eliminar un problema que afectaba a todos. No había sujeción dado que no había estructura semejante, pero sí afectación. En los términos del presente texto, se podría decir que los afectados, grupos de sociedad civil, representantes de estados, demandaron la implementación de una estructura de gobernanza que controlase los desajustes de la estructura básica respecto al deterioro de la capa de ozono. El principio de todos los afectados fue útil aunque no todo el mundo lo invocara conscientemente.

Volvamos al calentamiento global y cambio climático. Los afectados tendrían derecho a demandar incluso la instauración de instituciones y marcos de control: exigir apelando al principio de todos los afectados la implementación de estructuras de gobernanza donde posteriormente se podría aplicar el principio de todos los sujetos. Algo así sucedió, aunque no de forma planificada. Durante las primeras negociaciones y la conformación de medidas que llevaron a la instauración de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992)¹⁸ y el

¹⁷ <https://ozone.unep.org/treaties/montreal-protocol>.

¹⁸ <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>.

Protocolo de Kioto (1997)¹⁹, el principio de todos los sujetos era poco útil, pues a este nivel no existía aún ninguna estructura de gobernación, sino que hacía falta constituir una. Entonces, frente a la necesidad de instaurar estructuras de gobernación, el principio de todos los afectados resultó más pertinente que el de todos los sujetos —pues aún no había nadie subordinado a una estructura de gobernación que no existía, aunque sí existiesen estructuras de afectación. Así, el Protocolo de Kioto se implementó y creó la obligación a los países miembros de «reducir el total de sus emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el periodo de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012» según reza su Art 3.

Una vez generados mecanismos, organismos de control o una estructura de gobernación, ¿es suficiente en adelante el principio de todos los sujetos? La posterior evolución de los arreglos internacionales frente al cambio climático demuestra que no. Lamentablemente, el ordenamiento resultó insuficiente —entre otras razones, por la renuencia de algunos países con una alta emisión per cápita de GEI, como Estados Unidos o Canadá, y el crecimiento de los países en desarrollo. Por tanto, era imprescindible modificar la estructura y realizar cambios profundos. Para esta nueva etapa en el desarrollo de la estructura de gobernación, ¿era suficiente el principio de todos los sujetos? Sostenemos que no por dos razones que tomaremos del análisis del posterior Acuerdo de París (2015)²⁰. Primero, veamos el contenido del acuerdo. El objetivo del pacto era lograr que el incremento de la temperatura global no fuese superior a 2°, para lo cual cada parte o país firmante se comprometía voluntariamente a reducir sus emisiones de GEI según metas progresivas autoimpuestas conocidas como NDC por sus siglas en inglés —*National Determined Contributions*. La adopción o fijación de las NDC correspondían a cada país. Eran monitoreadas por los organismos técnicos del Acuerdo, pero sin ningún mecanismo sancionatorio o penalidad. Como resultado, las medidas pactadas en París fueron deficientes para lograr el objetivo. Si el convenio final permite que cada miembro decida cómo, cuánto y en qué tiempo reducir sus emisiones, nos exponemos a la arbitrariedad de la acción individual que puede terminar en una tragedia de los comunes. Factores como la buena voluntad y la confianza mutua, el egoísmo o incluso el descuido de cada país, finalmente determinarán si se alcanza la meta. Si cada parte realiza el mínimo esfuerzo que se propone, es claro que habrán cumplido con *hacer algo*, pero es claro también que esta acción minúscula sería insuficiente. Aunque todos estén sujetados por el acuerdo, no hay garantía de que se cumplirá el objetivo. En cambio, desde el principio de todos los afectados, se puede solicitar la revisión del pacto. Se puede cuestionar si las medidas acordadas son suficientes para eliminar la afectación dañina. Desde el principio de todos los afectados, las cuotas libres que devienen esfuerzos insignificantes jamás serían válidas aun si la mayoría optó democráticamente por ellas. El principio de todos los sujetos, más orientado a la participación, cuestionaría el modo en que se llega al acuerdo, pero no el acuerdo en sí. Sin embargo, es pertinente un principio externo para evaluar el convenio porque a veces la mayoría o un amplio consenso pueden elegir una situación injusta con efectos negativos. El principio de todos los afectados cumple

¹⁹ <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>.

²⁰ https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf

mejor este requisito que, más allá del resultado de un acuerdo libre, apunta hacia una trascendencia normativa²¹.

Veamos el segundo argumento, vinculado con la forma del acuerdo. Prácticamente por presión de Estados Unidos, el Acuerdo de París no es legalmente vinculante, es decir, no existen mecanismos de sanción o penalidades para quien incumpla la cuota que voluntariamente se asigna a sí mismo. Por ejemplo, supongamos que Estados Unidos promete disminuir sus emisiones de GEI en 10% durante 5 años; y 20%, en 10. Dado que adquiere un compromiso solo de palabra, en el camino un nuevo gobierno estadounidense puede decidir rebajar sus metas o extender sus plazos. Incluso puede no poner en práctica medida alguna, como de hecho sucedió²². El país, sus ciudadanos e industrias no fueron sujetados como debieran a esta nueva estructura, dado que podían cambiar las metas o incluso abandonarlas cuando quisieran. Lastimosamente, ningún país se encuentra bien sujetado, por más que hayan sido sujetos o agentes del debate y aprobado el acuerdo final. Aunque formalmente sujetados de palabra, lo están inapropiadamente en otro sentido profundo y realista: el ordenamiento acordado carece de sanciones y poder disuasivo para quien no cumple su parte. Entonces, cuando la estructura existe, pero nace fallida y es imperioso rediseñarla, precisamente para que sus poderes de sujeción —no solo la forma de participación— sean normativamente correctos y prácticamente eficientes, el principio de todos los sujetos falla.

Fraser podría replicar: los problemas anteriores se presentan porque no todos han contado como verdaderos sujetos o pares en la negociación de la estructura, o en el rediseño de alguna vigente. Estar sujetado implica la capacidad de demandar justicia, de participar equitativamente en los acuerdos ante una estructura de gobernanza transnacional. Si algunos países o corporaciones transnacionales imponen en la práctica sus visiones e intereses, ellos no están considerando al resto como sujetos sino solo como subordinados. En nombre del principio de todos los sujetos, los países pobres, los más vulnerables o los pueblos indígenas, por ejemplo, podrían protestar alegando no haber sido considerados propiamente sujetos y, por tanto, solicitar la revisión del acuerdo y sus formas de sujeción.

Hasta aquí la posible respuesta de Fraser. Frente a ella, podría replicarse que una vez que se lograsen mejores formas participación y negociación inspiradas en el principio de todos los sujetos, igualmente los dos problemas mencionados seguirían vigentes, pues no se corrige ni el fondo ni la forma del acuerdo. Primero, un amplio consenso, no solo entre unos pocos con poder, podría suscribir una decisión normativamente incorrecta si no considera principios externos a la sola

²¹ Además, otra prueba de la ventaja del principio de todos los afectados puede hallarse en los inicios de la negociación en Kioto, en que los países en desarrollo exigían que los países desarrollados adoptaran mayores medidas y asumieran compromisos en virtud de la mayor afectación causada históricamente. Sin embargo, los segundos pretendían que las cuotas de responsabilidad se determinasen a partir del momento del acuerdo, es decir, desde 1997. Si el problema del cambio climático ha sido generado precisamente por décadas de industrialización y el estilo de vida de los países desarrollados, era intuitivamente correcto que se les exija mayor responsabilidad a estos. El argumento fue ganando eco en la opinión pública y, finalmente, casi todos lo aceptaron —las excepciones dramáticas fueron Estados Unidos y Canadá.

²² El actual presidente estadounidense, Donald Trump, anunció que EE. UU. se retirará del Acuerdo de París. *Cfr. ONU. La retirada del Acuerdo de París es una «gran decepción».* ONU, 2017.

regla de mayorías. Democráticamente, se puede llegar a decisiones absurdas e injustas que mantienen afectaciones negativas. Segundo, una extensa mayoría puede acordar que la forma de sujeción sea solo decorativa, sin incentivos ni sanciones para actuar de la manera correcta. El Acuerdo de París demuestra dramáticamente que debemos ser cuidadosos, desde el punto de vista normativo y eficiente, con las formas de sujeción promovidas. Para ello, la pauta externa de exigencia de eliminación de la afectación es útil. El principio de todos los afectados y su noción de afectación resultan útiles.

CONCLUSIÓN

El análisis presentado ha contrapuesto la corrección y la utilidad de dos categorías: la estructura básica y la estructura de gobernanza. Ambas comparten un carácter descriptivo y prescriptivo, es decir, nos dicen algo del mundo contemporáneo con fines normativos. Desde ellas, podemos estudiar cómo funciona la globalización y proponer cómo debiera hacerlo. Una ponderación de cómo funcionan algunos procesos de la globalización en la estructura básica transnacional y su adecuación o desfase respecto de las vigentes estructuras de gobernanza, plantea serias dudas sobre la corrección del principio de todos los sujetos. La crítica expuesta se basa en el siguiente hecho: los procesos esenciales de la globalización tienen solo en algunos casos una clara y pertinente estructura de gobernanza asignada donde el principio de todos los sujetos podría corregir los déficits de participación y reclamaciones de justicia. Pero si los procesos de la globalización no obedecen a ninguna estructura de gobernanza o esta debe ser reformulada significativamente, parece preferible el principio de todos los afectados.

Demostrar la superioridad del principio de todos los afectados frente al de todos los sujetos, no significa que aquel sea suficiente para superar los principales problemas de un mundo globalizado como el nuestro. Queda pendiente responder a las críticas que Fraser y otros han presentado contra el principio de todos los afectados. Además, puede haber situaciones reales e intuiciones normativas que el principio de todos los sujetos atienda mejor. Por ello, podría pensarse en conjugar ambos principios. También es posible recuperar los otros dos que la propia Fraser descartó rápidamente: el principio de la condición de miembro y/o el principio del humanismo —los cuales vimos en la primera sección. Todos ellos tienen un reto común, pues un principio correcto puede terminar en la gaveta de un escritorio o en la estantería de un libro. Una cosa es la discusión pública apoyada en principios, buscando justificación ante la opinión pública —la prensa y la sociedad civil internacional—; y otra, la privada, donde reina la *realpolitik*.

Las recientes discusiones y acuerdo final en la Vigésimo Quinta Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas, más conocida como COP25 en Madrid, demuestran que lamentablemente ambos principios, de los sujetos y afectados, siguen siendo ignorados. Respecto del principio de todos los sujetos, ciertamente el peso de las negociaciones y decisiones recae en los líderes estatales. Se concede voz a otros sujetos como las ONGs, representantes de pueblos indígenas, uniones de científicos, entre otros. Otorgar voz sin voto se muestra aún

insuficiente y, por tanto, el #29 del documento final deja la puerta abierta para involucrar más a estos sujetos. Pero no precisa cómo. Los agentes plenos son los líderes estatales, muchos de ellos dirigidos por sendos lobbies empresariales; pero, no todos los sujetados por las estructuras de gobernanza. Además, incluso entre los delegados nacionales existen algunos con mayor poder frente a otros a quienes desconocen como sujetos equiparables o pares. Estados Unidos, representados por la administración de Trump, actúa así como anteriormente puede haber sucedido ante otros organismos internacionales que emitían directrices discordantes de sus intereses.

Respecto del principio de todos los afectados, la COP25 no ha mostrado un avance significativo con metas más ambiciosas y concretas que eliminan la afectación negativa. El documento final mantiene las metas de París, añade algunas frases como «recordar» o incluso «urgir» que se cumplan los compromisos o NDC que cada país fijó. Pero, como se mostró en la sección anterior, tales llamados solo constituyen invitaciones y cada país sigue siendo autónomo. Es más un país puede reducir su expectativa inicial si considera que pone en riesgo, por ejemplo, la lucha contra la pobreza local, como continuamente alega India. Mientras que algunos países han asumido compromisos individualmente o en bloque para arribar al año 2050 con carbono neutralidad, meta que reduciría enormemente la afectación negativa actual, las Partes de la Convención y del Acuerdo no logran consensos semejantes. La emisión agregada de GEI sigue constituyendo una grave afectación, y muy desigual en muchos casos precisamente sobre quienes menos contaminan.

Es menester, pues, continuar con la búsqueda de principios que permitan evaluar y enfrentar los problemas transnacionales. Si bien el de todos los afectados parece más adecuado que el de todos los sujetos, no se descarta que ambos operen conjuntamente. Otros principios, como el de responsabilidades comunes pero diferenciadas —invocado desde Kyoto— o el de género —anunciado en la COP19 y ratificado en esta COP25—, son también parte de la historia de discusiones y negociaciones en torno al calentamiento global.

BIBLIOGRAFÍA

- Benhabib, S. (2005). *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*. Barcelona: Gedisa.
- Beitz, C. (2000). «Rawls's Law of Peoples». *Ethics* 110 (4), pp. 669-696.
- Caney, S. (2002). «Cosmopolitanism and The Law of Peoples». *Journal of Political Philosophy* 10 (1), pp. 95-123.
- Fraser, N. (1989). *Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*. Minneapolis: University of Minnesota.
- Fraser, N. (2008). *Escalas de justicia*. Barcelona: Herder.
- Held, D. y McGrew, A. (ed.) (2000). *The Global Transformations Reader*. Cambridge: Polity.
- Held, D. y McGrew, A. (ed.) (2002). *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*. Cambridge: Polity.
- Held, D. y McGrew, A. (2003). *Globalización / antiglobalización: sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Paidós.
- Held, D. y Roger, C. (ed.) (2013). *Global Governance at Risk*. Cambridge: Polity.
- Ibáñez, F. (2015). *Globalización, justicia y pobreza*. Lima: UARM.

- Ibáñez, F. (2015) *Pensar la justicia social hoy. Nancy Fraser y la reconstrucción del concepto de justicia en la era global*. Roma: Editrice Pontificia Università Gregoriana.
- Kymlicka, W. (2001). «Territorial Boundaries. A Liberal-Egalitarian Perspective». En: Miller, D y Hasmi, S. (ed.). *Boundaries and Justice: Diverse Ethical Perspective*, Princeton: Princeton University Press.
- Miller, D. (1997). *Sobre la nacionalidad: autodeterminación y pluralismo cultural*. Barcelona: Paidós.
- Nussbaum, M. (1999). «Patriotismo y cosmopolitismo». En: Cohen, J. (ed.) *Los límites del patriotismo*. Barcelona, Paidós, pp. 13-29.
- OIT. *C169 – Convenio sobre pueblos indígenas y tribales 1989 (núm. 169)*. Recuperado de: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314 [Consulta: 19/2/18].
- ONU. *La retirada del Acuerdo de París es una «gran decepción»*. ONU, 2017. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2017/06/1380001#.WfVjtSxhE> [Consulta: 19/2/18].
- Owen, D. (2014). «Dilemmas of Inclusion. The All-Affected Principle, The All-Subjected Principle and Transnational Public Spheres». En: Fraser, N. y Nash, K. (ed.) *Transnationalizing the Public Sphere* (112-128). Cambridge: Polity, pp. 112-128.
- Pogge, T. (2000). «An Egalitarian Law of Peoples». *Philosophy & Public Affairs* 23 (5), pp. 195-224.
- Pogge, T. (2007). «Reconocidos y violados por la ley internacional: los derechos humanos de los pobres globales». En: Cortés, F. y Giusti, M. (ed.) *Justicia global, derechos humanos y responsabilidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de Antioquia, Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 27-75.
- Rawls, J. (1997). *Teoría de la justicia*. México: FCE.
- Rawls, J. (2001). *El Derecho de gentes*. Barcelona: Paidós.
- Stiglitz, J. y Charlton, A. (2007). *Comercio justo para todos*. Madrid: Taurus.

Universidad Nacional Mayor de San Marcos – Lima, Perú
fibanezb@unmsm.edu.pe

FRANKLIN IBAÑEZ

[Artículo aprobado para publicación en marzo de 2020]