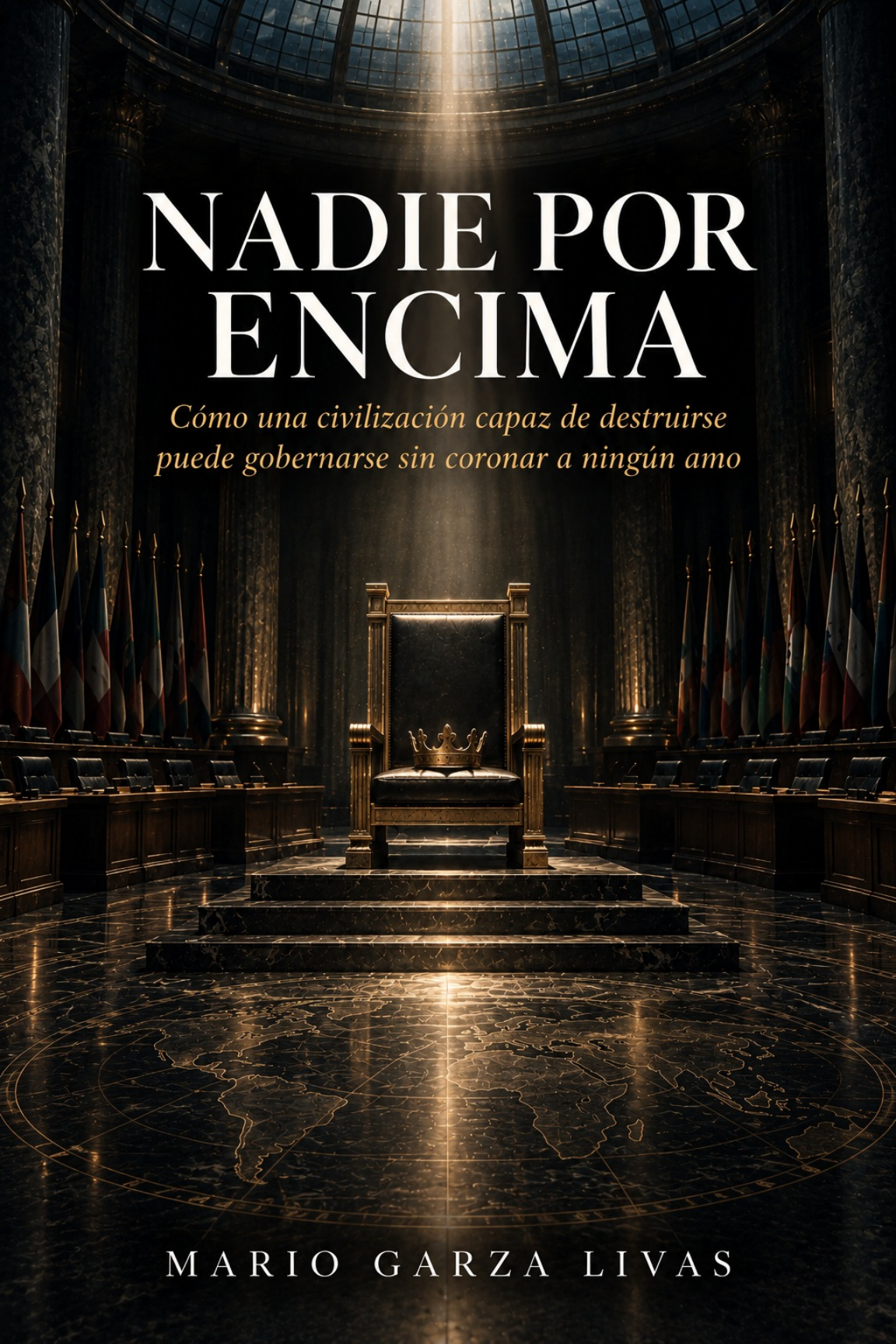

NADIE POR ENCIMA
Cómo una civilización capaz de destruirse puede gobernarse sin coronar a ningún amo
MARIO GARZA LIVAS

NADIE POR ENCIMA

MARIO GARZA LIVAS

NADIE
POR ENCIMA

Cómo una civilización capaz de destruirse puede gobernarse sin coronar a ningún amo

EL ATELIER MX
HISTORIAS QUE IMPORTAN

NADIE POR ENCIMA · PRIMERA EDICIÓN
El Atelier MX · Mario Garza Livas · 2026

Índice

Preliminares

PRÓLOGO
Carta desde el año 3026 10

INTRODUCCIÓN
La pregunta que precede a todas las demás 14

Notas 27

PARTE I
El Desfase 29

CAPÍTULO 1
Prometeo sin constitución 32

CAPÍTULO 2
Un planeta cosido sin costura común 42

CAPÍTULO 3
Las cinco brechas 56

CAPÍTULO 4
El circuito de la impunidad 66

Notas · Parte I 75

PARTE II
La anatomía del poder real 77

CAPÍTULO 5
Lo que los organigramas no dicen 80

CAPÍTULO 6
La lógica fría 89

CAPÍTULO 7
Clausewitz ampliado 99

CAPÍTULO 8
Las cuatro capas del poder 108

CAPÍTULO 9
El agente que se emancipa 117

CAPÍTULO 10
Ver sin delirar 127

Notas · Parte II 138

PARTE III

La ley que no muerde 141

CAPÍTULO 11
Un derecho real con dientes desiguales 144

CAPÍTULO 12
La ecuación de la impunidad 152

CAPÍTULO 13
La cadena de cumplimiento 160

CAPÍTULO 14
El juez de sí mismo 170

Notas · Parte III 178

PARTE IV

La paradoja del guardián 180

CAPÍTULO 15
El fantasma de Hobbes 183

CAPÍTULO 16
¿Quién vigila al vigilante? 188

CAPÍTULO 17
La regla de las cuatro manos y el principio del espejo 194

CAPÍTULO 18
El tercer camino 203

Notas · Parte IV 213

PARTE V

La constitución de una civilización adulta 215

CAPÍTULO 19
Los cimientos 218

CAPÍTULO 20
Las reglas del poder 226

CAPÍTULO 21
Las reglas de la verdad 235

CAPÍTULO 22
Cuando los principios chocan 241

Notas · Parte V 247

PARTE VI

La arquitectura 249

CAPÍTULO 23
La Comunidad Constitucional Planetaria 252

CAPÍTULO 24
Cuatro fuentes de legitimidad 259

CAPÍTULO 25
Jueces sin amo 267

CAPÍTULO 26
La escalera de la consecuencia 274

CAPÍTULO 27
Quién gobierna a los gobernantes 283

Notas · Parte VI 291

PARTE VII

Los sistemas vitales 294

CAPÍTULO 28
La paz como ingeniería 297

CAPÍTULO 29
Los minutos finales 306

CAPÍTULO 30
La biosfera como límite constitucional 313

CAPÍTULO 31
El contrato con quienes aún no nacen 322

CAPÍTULO 32
Una economía que no premie la fragilidad 326

CAPÍTULO 33
Máquinas que asesoran, humanos que responden 334

CAPÍTULO 34
El dinero no compra soberanía 342

Notas · Parte VII 351

PARTE VIII

Diseñar para fallar 355

CAPÍTULO 35
La emergencia con puerta de salida 358

CAPÍTULO 36
Robustez, resiliencia y antifragilidad 363

CAPÍTULO 37
Atacar el propio diseño 368

CAPÍTULO 38
Ocho pruebas de fuego 372

CAPÍTULO 39
Nueve maneras de fracasar 381

Notas · Parte VIII 388

PARTE IX
El camino 390

CAPÍTULO 40
Del mundo actual al orden posible 393

CAPÍTULO 41
Medir lo que importa 401

CAPÍTULO 42
El correctivo sin soberano 407

Notas · Parte IX 416

CONCLUSIÓN
La civilización corregible 417

EPÍLOGO
Respuesta al año 3026 423

Notas de la conclusión 426

Apéndices 427

APÉNDICE A
La carta de principios 428

APÉNDICE B
Glosario 434

APÉNDICE C
La ecuación de la impunidad y la matriz de cumplimiento 439

APÉNDICE D
Las doce pruebas de aceptación 443

APÉNDICE E
El tablero de desempeño civilizatorio 446

APÉNDICE F
Las diez reglas de diseño 449

APÉNDICE G
Cronología de las escenas 452
APÉNDICE H
Guía de lectura y discusión 455

Aparato del libro

Notas y fuentes 460
Índice analítico 464

PRÓLOGO

Carta desde el año 3026

A quienes vivían en el año 2026:

Les escribo desde un tiempo que para ustedes todavía no existe y que, quizá, nunca llegue a existir de este modo. Soy historiadora. Mi oficio consiste en explicar a mis contemporáneos cómo llegamos hasta aquí, y hay una pregunta que mis estudiantes repiten cada año con la misma mezcla de asombro e incredulidad. No me preguntan por sus guerras, por sus imperios ni por sus revoluciones tecnológicas; esas cosas las entienden bien, porque se parecen a las de cualquier otro siglo. Me preguntan algo más inquietante: *¿cómo sobrevivieron?*

La pregunta no es retórica. A comienzos del siglo XXI, su especie ya disponía de los medios para destruir en una sola tarde buena parte de la vida organizada sobre el planeta. Podía alterar la composición química de la atmósfera, reorganizar el genoma de otros seres vivos, mover en segundos capitales equivalentes al producto de naciones enteras y construir máquinas capaces de aprender. Sus sistemas financieros, energéticos, sanitarios e informativos estaban tan entrelazados que una falla en un rincón del mundo podía convertirse en una crisis en todos los demás antes de que alguien terminara de comprenderla. Era, en suma, una civilización con el poder de un adulto.

Y, sin embargo, carecía de algo mucho más modesto que ese poder: un procedimiento fiable para decidir colectivamente qué hacer con él y

para corregir a quienes lo usaban mal. Tenía tratados, tribunales, organismos internacionales y declaraciones solemnes, y no eran poca cosa; mis colegas que estudian su época los consideran logros extraordinarios, levantados con frecuencia sobre las ruinas de catástrofes. Pero esas instituciones compartían un defecto de origen que ustedes conocían perfectamente y que, por costumbre, habían dejado de ver: casi siempre, los actores más capaces de causar daño eran también los más capaces de eludir las consecuencias de causarlo.

Mis estudiantes tardan en asimilar esto. Les cuesta imaginar un mundo en el que una gran potencia podía invadir a un vecino y vetar después la condena de su propia conducta. Un mundo en el que una sola empresa podía controlar la infraestructura de la que dependían miles de millones de personas sin rendir cuentas a ninguna de ellas. Un mundo en el que un servicio de inteligencia podía invocar el secreto para decidir por sí mismo qué estaba permitido y quién tenía derecho a investigarlo. Un mundo en el que la emergencia, una vez declarada, rara vez tenía fecha de caducidad. Un mundo, en fin, en el que la generación presente podía consumir las opciones de supervivencia de las siguientes sin tener que justificarlo ante nadie, porque las siguientes aún no tenían voz.

Aquí, en 3026, esas cosas ya no ocurren de ese modo. No porque hayan desaparecido la ambición, el miedo o la codicia, sino porque dejaron de ser rentables en la forma en que lo eran. Una gran potencia ya no obtiene inmunidad jurídica por el simple hecho de ser grande. Una empresa no puede convertir el control de una infraestructura indispensable en una soberanía privada sin contrapesos. Una agencia de inteligencia no puede usar el secreto como una autorización ilimitada. Una mayoría no puede abolir los derechos fundamentales mediante una votación. Una institución internacional no puede ampliar indefinidamente sus competencias invocando amenazas que ella misma define. Y una generación no puede ignorar, sin dar explicaciones, los daños irreversibles que transfiere al futuro. Para nosotros, todo esto es tan obvio como para ustedes lo es que un rey no puede

encarcelar a quien quiera. Pero sé, porque he leído sus archivos, que para ustedes parecía casi imposible.

Les debo una advertencia, porque es la lección que más me costó aprender y la que más me cuesta enseñar. Mis estudiantes suelen suponer que la humanidad sobrevivió porque se volvió mejor: más sabia, más generosa, más racional. Es una suposición reconfortante y, hasta donde puedo juzgar, falsa. Los seres humanos de mi tiempo siguen siendo vanidosos, temerosos, impacientes y capaces de crueldad. Siguen persiguiendo sus intereses, desconfiando de sus rivales y cometiendo errores de juicio. Ningún documento de la época de ustedes que haya llegado hasta nosotros sugiere que la naturaleza humana haya cambiado de manera apreciable en mil años.

Lo que cambió fue el diseño.

En algún momento, que los historiadores todavía discutimos, un número suficiente de personas dejó de preguntar quién debía mandar y empezó a preguntar algo distinto: cómo organizar el poder para que nadie, ni siquiera quien vigila a los demás, quedara por encima de la posibilidad de ser examinado, impugnado y corregido. Fue un desplazamiento pequeño en apariencia y enorme en sus consecuencias. Dejaron de buscar gobernantes virtuosos y empezaron a construir instituciones que no dependieran de la virtud de nadie. Dejaron de confiar en que el poderoso se contendría a sí mismo y empezaron a distribuir las funciones de manera que ningún actor pudiera escribir las reglas que lo obligaban, investigar sus propias faltas, juzgarse y decidir qué castigo estaba dispuesto a aceptar. Y, sobre todo, se negaron a resolver el problema de la impunidad creando un poder superior sin límites, porque comprendieron que eso habría sido cambiar a muchos amos pequeños por uno solo, más grande y más difícil de derrocar.

No lo hicieron de golpe. Las primeras piezas fueron modestas y, vistas desde aquí, casi aburridas: registros públicos de compromisos, verificaciones independientes, canales de comunicación que funcionaban incluso entre enemigos, consecuencias pactadas antes de las crisis y no improvisadas en medio de ellas. Muchas de esas piezas fracasaron y

tuvieron que rehacerse. Algunas fueron capturadas por los mismos intereses que pretendían contener. Lo decisivo no fue que acertaran siempre, sino que construyeron la capacidad de darse cuenta cuando se equivocaban y de corregirse antes de que el error fuera irreversible. En mis cursos llamamos a esa propiedad *corregibilidad*, y la enseñamos como el rasgo que distingue a una civilización adulta de una que simplemente es poderosa.

No les escribo para tranquilizarlos. El futuro desde el que les hablo no está garantizado; es solo uno de los futuros posibles, y ustedes están parados justo en la bifurcación. Si les escribo es porque, revisando sus archivos, encontré algo que me conmovió: ustedes ya tenían casi todas las ideas que necesitaban. Sabían que el poder sin control tiende al abuso. Sabían que la seguridad de uno puede ser la inseguridad de otro. Sabían que un tribunal sin capacidad de hacer cumplir sus sentencias es una promesa, y que un ejecutor sin límites es una amenaza. Lo que les faltaba era reunir esas ideas en una arquitectura coherente y decidirse a construirla.

Por eso les dejo la pregunta que mis estudiantes, cuando terminan el curso, aprenden a formular por sí mismos. No es *quién debe gobernar el mundo*. Es esta otra, más difícil y más fértil:

> ***¿Pueden construir un orden capaz de limitar incluso a los más poderosos, resolver los problemas que ninguno de ustedes puede resolver solo y prevenir los daños que no tendrían reparación, sin entregarle a nadie, ni siquiera a ese mismo orden, un poder que esté por encima de toda corrección?***

De la respuesta que den depende que alguien, dentro de mil años, pueda escribirles una carta como esta.

Con gratitud anticipada y con la inquietud de quien sabe que nada estaba escrito,

Una historiadora del año 3026

INTRODUCCIÓN

La pregunta que precede a todas las demás

La carta que abre este libro es, desde luego, una ficción. Nadie escribe desde el año 3026, y no tengo la menor pretensión de adivinar qué ocurrirá en los próximos mil años. La utilizo por una razón metodológica, no literaria. Mirar nuestro presente desde un futuro hipotético obliga a hacer algo que la urgencia cotidiana casi nunca permite: separar lo que es verdaderamente inevitable de lo que solo parece inevitable porque llevamos demasiado tiempo conviviendo con ello. La historiadora imaginaria se asombra de cosas que a nosotros ya no nos asombran. Ese asombro es el punto de partida de este libro.

I. Una paradoja de dimensiones civilizatorias

La pregunta que organiza todo lo que sigue puede formularse con sencillez, aunque su respuesta no la tenga: *¿por qué una civilización que ha desarrollado capacidades extraordinarias de conocimiento, producción, comunicación y destrucción sigue teniendo tantas dificultades para gobernar colectivamente las consecuencias de sus propias decisiones?*

Conviene detenerse en los términos de la pregunta, porque cada uno descarta una respuesta fácil.

No se trata de un problema de inteligencia. La especie que descifró la estructura del átomo, cartografió el genoma humano y cons-

truyó una red de comunicación que conecta a miles de millones de personas en tiempo real no carece de capacidad intelectual para comprender sus problemas. De hecho, los comprende con una precisión sin precedentes. Sabemos con un grado razonable de detalle cómo se acumula el calor en la atmósfera, cómo se propaga un patógeno, cómo se transmite el pánico en un sistema financiero y cómo puede escalar una crisis militar entre potencias que no desean la guerra. Lo que nos falla no es el diagnóstico técnico de cada problema por separado.

Tampoco se trata de una ausencia de normas. El orden internacional contemporáneo no es una selva. Contiene miles de tratados, cientos de organizaciones, tribunales permanentes, órganos de supervisión, regímenes de verificación y una densa red de costumbres diplomáticas que orientan la conducta de los Estados todos los días. La mayor parte de las obligaciones internacionales se cumple la mayor parte del tiempo, y lo hace sin estridencias, precisamente porque funciona. Describir este orden como un vacío jurídico sería no solo injusto con quienes lo construyeron, sino analíticamente falso.

Y no se trata, por último, de una falta de voluntad moral. Las declaraciones de principios abundan. Pocas generaciones han proclamado con tanta frecuencia y tanta elocuencia su compromiso con la paz, los derechos humanos, la sostenibilidad y la cooperación.

El problema está en otro lugar, y su localización exacta es la primera tesis de este libro. A lo largo de los últimos dos siglos, y de manera acelerada en las últimas décadas, la capacidad humana de producir consecuencias ha crecido mucho más deprisa que la capacidad humana de gobernarlas de forma legítima, coordinada y verificable. A esa distancia la llamaré, en adelante, **el Desfase**. No es un problema entre otros. Es, sostendré, la raíz común de muchas de las crisis que solemos tratar como asuntos separados: la guerra entre potencias, la degradación ecológica, las pandemias, la inestabilidad financiera, la concentración del poder tecnológico y la erosión de la confianza en las instituciones.

El Desfase se manifiesta en cuatro hechos que conviene enunciar con precisión, porque reaparecerán a lo largo de todo el libro.

El primero es que la autoridad política sigue distribuida principalmente entre Estados soberanos, organizaciones internacionales, instituciones regionales, empresas y otros actores con competencias, recursos e incentivos muy diferentes, mientras que los problemas más graves no respetan esa distribución. Las causas del cambio climático están repartidas entre todos los países y sectores; sus efectos, también. Una pandemia se propaga antes de que ninguna autoridad disponga de información completa. Un ciberataque puede afectar infraestructuras situadas en docenas de jurisdicciones a la vez.

El segundo es que quienes deciden, quienes se benefician, quienes soportan los costos y quienes tienen capacidad para corregir los daños no suelen ser los mismos actores. Una decisión tomada en una capital puede producir consecuencias para millones de personas que no participaron en ella, que no pueden impugnarla y que, en muchos casos, ni siquiera saben que fue tomada.

El tercero es que las obligaciones internacionales pueden estar perfectamente formuladas y, aun así, encontrar enormes dificultades de aplicación cuando chocan con los intereses de quienes tienen más capacidad para resistirlas. No es que la ley no exista; es que pesa de forma distinta según quién la quebrante.

El cuarto es que, cuando intentamos remediar esta situación, solemos oscilar entre dos tentaciones simétricas: resignarnos a la fragmentación, con su secuela de impunidad para los fuertes, o imaginar una autoridad central capaz de imponerse a todos, con su riesgo evidente de dominación. Ninguna de las dos es aceptable. Buena parte de este libro está dedicada a demostrar que tampoco son las únicas opciones.

De estos cuatro hechos se desprende la pregunta que la historiadora de 3026 deja planteada al final de su carta, y que aquí formulo en su versión más rigurosa:

¿Cómo puede la humanidad construir un orden capaz de limitar incluso a los actores más poderosos, resolver problemas que exceden las fronteras nacionales y prevenir daños de alcance planetario, sin sustituir la fragmentación actual por una autoridad central incontrolable?

Es la pregunta que precede a todas las demás. Antes de discutir qué tratado conviene firmar, qué institución hay que reformar o qué tecnología conviene regular, hay que saber qué tipo de orden estamos tratando de construir y bajo qué condiciones ese orden merecería ser obedecido.

II. Toda solución esconde una teoría de las causas

Cuando un problema es grave y urgente, la tentación natural es saltar directamente a las soluciones. Es una tentación comprensible y, en el terreno de la gobernanza, peligrosa. Toda propuesta de transformación institucional contiene una teoría, explícita o implícita, sobre las causas del problema que pretende resolver, y esa teoría determina la forma de la solución mucho más de lo que suele admitirse.

Si una crisis se atribuye a la falta de normas, la respuesta consistirá en producir más normas. Si se atribuye a la ausencia de una autoridad central, la respuesta consistirá en concentrar competencias. Si se atribuye a la malicia o la incompetencia de ciertos dirigentes, la respuesta consistirá en sustituirlos. Si se atribuye a la desigualdad material, se buscará redistribuir recursos. Si se atribuye a la desconfianza, se promoverán cumbres, declaraciones y gestos de buena voluntad.

Cada una de estas respuestas captura una parte de la verdad. Ninguna debería aceptarse sin antes verificar si identifica correctamente los mecanismos causales en juego, por tres razones.

La primera es que un diagnóstico parcial produce soluciones que desplazan el problema en lugar de resolverlo. Más normas sin mejores mecanismos de cumplimiento generan un derecho cada vez más extenso y cada vez menos creíble. Sustituir a un dirigente sin modificar los incentivos que lo condujeron a actuar como lo hizo suele producir, al cabo de un tiempo, un sucesor que actúa de manera parecida.

La segunda es que algunas soluciones, aplicadas sobre un diagnóstico equivocado, generan problemas más graves que los originales. La historia política está llena de ejemplos de poderes extraordinarios concedidos para afrontar una amenaza concreta que sobrevivieron a esa amenaza durante décadas. Una autoridad concentrada para corregir la fragmentación puede terminar ejerciendo una dominación que nadie había previsto. Una capacidad de vigilancia creada para prevenir atentados puede convertirse en un instrumento de control político. El remedio, mal calibrado, se convierte en la enfermedad.

La tercera razón es más sutil. Los resultados políticos rara vez obedecen a una sola causa. Suelen surgir de la interacción entre la estructura del sistema internacional, las decisiones de los Estados, las rutinas de las burocracias, las redes de influencia, los recursos materiales disponibles, las normas jurídicas, la información con la que se decide y los incentivos de cada institución. A veces una causa explica la mayor parte del resultado; a veces varias se refuerzan mutuamente; y a veces el resultado no fue diseñado por nadie, sino que emergió de muchas decisiones independientes. Una teoría monocausal, por atractiva que sea, siempre dejará fuera algo decisivo.

De aquí se sigue una regla que este libro aplicará con disciplina: ninguna propuesta institucional será aceptable si no puede responder con claridad a seis preguntas. Qué problema resuelve. Qué capacidad introduce. Qué incentivos modifica. Qué riesgos nuevos genera. Cómo será supervisada. Y cómo podrá corregirse o desacti-

varse si fracasa. Una propuesta que no sabe responder a la última pregunta no es una solución; es una apuesta irreversible.

III. Diagnosticar antes de diseñar

La consecuencia práctica de lo anterior es que una iniciativa seria de reforma civilizatoria no puede empezar dibujando instituciones ideales. Debe empezar identificando con precisión las condiciones bajo las cuales las instituciones existentes producen resultados insuficientes, contradictorios o vulnerables. Por eso este libro sigue una secuencia intelectual deliberada, y conviene hacerla explícita desde el principio, porque es también la secuencia en la que está organizado.

Primero, el diagnóstico. Antes de proponer nada, hay que describir el mundo tal como funciona y no como quisiéramos que funcionara: dónde se concentra el poder, cómo se forman las decisiones, qué problemas superan la escala de las autoridades existentes.

Segundo, la explicación causal. No basta con constatar que algo falla; hay que entender por qué. Qué mecanismos convierten decisiones individualmente razonables en resultados colectivamente destructivos. Qué incentivos premian el incumplimiento. Qué estructuras permiten a ciertos actores eludir sistemáticamente sus responsabilidades.

Tercero, la identificación de las brechas. Del diagnóstico y de la explicación causal surgen las distancias concretas entre lo que el orden actual promete y lo que efectivamente produce. Son esas brechas, y no una insatisfacción genérica con el estado del mundo, las que justifican explorar nuevas soluciones.

Cuarto, los principios. Antes de diseñar instituciones hay que decidir qué valores no pueden sacrificarse en nombre de la eficiencia. Un diseño institucional sin principios explícitos termina optimizando cualquier cosa, incluida la comodidad de quienes lo administran.

Quinto, el diseño. Solo entonces tiene sentido proponer una arquitectura: qué funciones deben ejercerse a qué escala, con qué competencias, bajo qué controles y con qué mecanismos de cumplimiento.

Sexto, la prueba. Finalmente, toda propuesta debe someterse a los escenarios en los que podría fracasar, incluidos aquellos en los que sus propios responsables intentan abusar de ella.

El orden importa. Una solución institucional puede fracasar no porque sus principios sean indeseables, sino porque parte de un diagnóstico incompleto, ignora incentivos relevantes o crea dependencias que nadie había previsto. La arquitectura que este libro propone no se construye mediante la acumulación de instituciones bienintencionadas, sino mediante una correspondencia rigurosa entre cada problema, la competencia necesaria para afrontarlo, la capacidad requerida para ejercerla, las salvaguardas que impiden su abuso y el resultado que permitirá evaluarla.

Hay una implicación adicional que conviene subrayar desde ahora. Lo que el lector encontrará en estas páginas no es una constitución terminada que solo espera ser ratificada. Es un programa de investigación y de diseño. Sus propuestas deben someterse a análisis jurídico, comparación institucional, modelización de incentivos, evaluación distributiva, simulaciones adversariales y deliberación democrática. Sus hipótesis deben poder revisarse y sus mecanismos, modificarse. No defenderé ninguna estructura por fidelidad a su diseño original. Lo que importa es encontrar configuraciones que resuelvan problemas reales y que puedan demostrar, con evidencia, su legitimidad y su eficacia. Un libro que pretende limitar el poder de las instituciones sería incoherente si reclamara para sí mismo una autoridad inmune a la crítica.

IV. Instituciones para una humanidad imperfecta

Toda arquitectura política descansa, en última instancia, sobre una antropología: una idea, rara vez declarada, de cómo se comportarán las personas que la habiten. Las utopías fracasan casi siempre por el mismo motivo. Diseñan instituciones para seres humanos que no existen: generosos sin cálculo, informados sin esfuerzo, dispuestos a sacrificar su interés al bien común cada vez que este lo requiera. Cuando los seres humanos reales llegan a ocupar esas instituciones, con sus ambiciones, sus miedos y sus sesgos, el diseño se desmorona.

Este libro adopta el criterio contrario. El estándar que deberá satisfacer cualquier propuesta es este: **un orden que funcione razonablemente bien incluso cuando sus participantes no sean buenos, no confíen entre sí y tengan incentivos para aprovecharse del sistema.** No una humanidad perfecta, sino instituciones diseñadas para una humanidad imperfecta.

La idea no es nueva, y conviene reconocer su linaje. En 1788, defendiendo el proyecto de constitución que acababa de redactarse en Filadelfia, James Madison escribió unas líneas que deberían figurar en el escritorio de cualquiera que diseñe instituciones: si los hombres fueran ángeles, ningún gobierno sería necesario; si los ángeles gobernaran a los hombres, no harían falta controles externos ni internos sobre el gobierno.[1] Puesto que no somos ángeles ni nos gobiernan ángeles, la tarea consiste en construir un poder capaz de controlar a los gobernados y, al mismo tiempo, obligado a controlarse a sí mismo. Madison pensaba en una república. Este libro extiende su intuición a la escala en que hoy se producen las consecuencias: la del planeta.

El criterio de la humanidad imperfecta tiene tres corolarios que recorrerán todas las páginas siguientes.

El primero es que **ninguna pieza de la arquitectura puede depender de la virtud de quien la ocupe.** Un sistema que funciona solo si

sus dirigentes son prudentes, honestos y competentes no es un sistema; es una apuesta sobre el carácter de personas que todavía no conocemos. Las instituciones deben estar diseñadas para limitar a los incompetentes, corregir a los corruptos y permitir la sustitución pacífica de quienes fracasan.

El segundo es que **los incentivos importan más que las intenciones.** El realismo institucional no presupone que todos los actores sean malintencionados. Reconoce algo más incómodo: que incluso actores legítimos, actuando de buena fe, pueden producir resultados perjudiciales cuando las reglas, los incentivos y los mecanismos de supervisión están mal diseñados. Un Estado que busca su seguridad puede alimentar la inseguridad de sus vecinos. Una agencia que protege su presupuesto puede exagerar las amenazas que justifican su existencia. Una empresa que maximiza su rentabilidad puede trasladar costos ambientales a comunidades que nunca conocerá. Ninguno necesita ser un villano. Basta con que el diseño le permita trasladar los costos de sus decisiones a otros.

El tercero es que **la cooperación debe ser posible sin confianza previa.** La diplomacia suele formular la cooperación como si primero hiciera falta confiar y después se pudiera cooperar. Pero la confianza no se decreta; se construye mediante experiencias repetidas de cumplimiento, verificación y reparación. Una arquitectura sólida debe permitir que cooperen incluso actores que desconfían profundamente unos de otros, sustituyendo la exigencia de fe por procedimientos que cualquiera pueda comprobar.

Hay una consecuencia que se sigue de estos tres corolarios y que constituye, quizá, la aportación más importante de este libro. Si las instituciones deben diseñarse para gente que no es buena, esa exigencia no puede detenerse en los Estados, las empresas o los dirigentes nacionales. Debe aplicarse también a las instituciones que creemos para controlarlos. Un organismo internacional no se vuelve virtuoso por perseguir la paz; un tribunal no se vuelve imparcial por declararse independiente; una autoridad de seguridad no se vuelve

inofensiva por invocar el interés de la humanidad. Quien vigila a los demás debe estar sometido a los mismos límites que impone. Esta idea, que desarrollaré bajo el nombre de *principio del espejo*, es la que separa la propuesta de este libro de cualquier proyecto de gobierno mundial.

V. Tres disciplinas

Escribir sobre el poder a escala planetaria expone a tres riesgos simétricos, y cada uno exige una disciplina específica.

Realismo sin cinismo. Comprender el poder tal como opera exige reconocer los intereses estratégicos, las amenazas percibidas, las asimetrías materiales y los incentivos para incumplir. Ignorarlos produce diseños ingenuos que se derrumban al primer contacto con una crisis real. Pero comprender por qué un actor puede imponer sus preferencias no equivale a considerar legítimo que lo haga. La capacidad de ejercer coerción es un hecho político; la legitimidad de esa coerción es una cuestión jurídica y normativa; la probabilidad de que una acción tenga éxito es una cuestión estratégica. Confundir estas categorías conduce a dos errores opuestos: creer que los principios jurídicos determinan por sí solos la conducta de los Estados, o creer que el más fuerte tiene, por serlo, derecho a imponerse. El realismo de este libro es un método, no una doctrina: sirve para diseñar mecanismos más eficaces, nunca para justificar la ausencia de límites.

Ambición sin utopía. El horizonte de este libro es deliberadamente amplio. Me pregunto qué arquitectura habría que construir si pudiéramos reconsiderar desde sus fundamentos la manera en que la humanidad se gobierna a sí misma y administra su relación con la biosfera. Esa ambición es necesaria, porque las reformas que solo imaginan lo que hoy parece políticamente posible tienden a reproducir los límites que pretenden superar. Pero la ambición se vuelve peligrosa cuando deja de someterse a prueba. Por eso cada propuesta

de estas páginas va acompañada de sus costos, sus riesgos y las condiciones bajo las cuales debería abandonarse. Una propuesta que no puede fracasar en ninguna circunstancia imaginable no es una propuesta; es una profesión de fe.

Crítica con evidencia. Cualquiera que estudie el poder internacional encuentra, tarde o temprano, operaciones encubiertas documentadas, casos de corrupción probados, redes de influencia opacas y decisiones cuyas justificaciones públicas no coinciden con la evidencia disponible. Esos hallazgos justifican una mirada crítica. No justifican saltar a la conclusión de que todos los acontecimientos relevantes obedecen a un director oculto. Que varios actores se beneficien de una decisión no demuestra que la hayan coordinado. Que una institución proteja su presupuesto no demuestra que obedezca a un plan central. Distinguiré a lo largo del libro entre coordinación deliberada, convergencia de intereses y resultados que nadie diseñó, y entre hechos documentados, inferencias razonables e hipótesis que aún necesitan prueba. Esta disciplina no debilita la crítica del poder. La hace más precisa y, por eso mismo, más difícil de ignorar. Una crítica institucional solo es robusta si acepta someterse a los mismos estándares de evidencia que exige a las instituciones que critica.

VI. Lo que este libro no promete

La credibilidad de una propuesta depende tanto de lo que afirma como de lo que se niega a afirmar. Por eso conviene declarar desde el principio sus renuncias.

Este libro no promete que la arquitectura que propone eliminará las guerras, los conflictos de intereses, la corrupción o los errores de juicio. La política seguirá enfrentando problemas de compromiso, información incompleta, intereses incompatibles y diferencias de poder. Ningún diseño institucional elimina esas condiciones.

No promete que una institución internacional podría obligar siempre a cualquier potencia a obedecer sin riesgo de escalada. Sería

intelectualmente deshonesto hacerlo. No existe una fórmula que garantice la ejecución eficaz de una decisión contra cualquier actor, bajo cualquier distribución de poder, sin importar el costo. Lo que sí puede diseñarse es un sistema que haga la resistencia a la ley progresivamente menos rentable y más difícil de sostener.

No propone un gobierno mundial. La arquitectura que el lector encontrará en la Parte VI tiene competencias enumeradas, limitadas y revisables, y deja deliberadamente fuera la inmensa mayoría de los asuntos que organizan la vida de las personas: su educación, su cultura, su lengua, su política local, su sistema económico.

No afirma que las instituciones actuales carezcan de valor. Son el punto de partida inevitable de cualquier transformación realista y contienen conocimientos, capacidades y relaciones de cooperación que sería irresponsable destruir.

Y no predice que la humanidad avanzará inevitablemente hacia un orden constitucional planetario. Puede que no lo haga. La historiadora de 3026 escribe desde uno de los futuros posibles, no desde el único.

Lo que el libro sí promete es más modesto y, a la vez, más exigente: identificar con rigor por qué el orden actual produce impunidad, proponer una arquitectura capaz de reducir la frecuencia con que los conflictos se convierten en catástrofes, hacer más costosa la impunidad, limitar la captura de las instituciones y aumentar la probabilidad de que los errores se corrijan antes de producir daños irreversibles. El criterio de éxito no es la perfección. Es construir un orden mucho menos dependiente de la buena voluntad de los poderosos y mucho más capaz de corregirse cuando alguien abuse de su poder.

VII. Cómo leer este libro

El libro está organizado en nueve partes que siguen la secuencia descrita en la sección III. Cada parte se abre con un episodio histórico

real que encarna su tema, y cada capítulo termina con una sola frase que resume su idea central. Algunos capítulos incluyen recuadros titulados *Lo que esto no significa*, destinados a cerrar las lecturas equivocadas que un argumento podría invitar.

La **Parte I, El Desfase**, establece el diagnóstico. Muestra cómo la capacidad humana de producir consecuencias superó a la capacidad de gobernarlas, identifica las cinco brechas concretas en las que el orden actual se rompe y explica por qué esas brechas forman un circuito que se alimenta a sí mismo.

La **Parte II, La anatomía del poder real**, enseña a mirar el poder como opera y no como se declara. Distingue autoridad de poder y capacidad, recorre la lógica del realismo estratégico, amplía el repertorio de instrumentos que Clausewitz identificó, propone un modelo de cuatro capas para leer cualquier decisión y cierra con la disciplina que separa la crítica del poder de la paranoia.

La **Parte III, La ley que no muerde**, explica por qué las reglas obligan con facilidad a los débiles y negocian con los fuertes. Introduce la ecuación de la impunidad y la cadena de cumplimiento, y localiza el defecto central del orden internacional: la posibilidad de ser juez de la propia causa.

La **Parte IV, La paradoja del guardián**, afronta el dilema que ha paralizado durante siglos el pensamiento sobre el orden mundial: un garante débil no protege y un garante fuerte domina. Propone la salida que organiza el resto del libro: la regla de las cuatro manos, el principio del espejo y una arquitectura policéntrica basada en la subsidiariedad.

La **Parte V, La constitución de una civilización adulta**, formula los principios que no pueden sacrificarse en nombre de la eficiencia y los criterios para decidir cuando entran en tensión.

La **Parte VI, La arquitectura**, describe las instituciones: una comunidad constitucional de competencias limitadas, una legislatura con cuatro fuentes de legitimidad, una judicatura indepen-

diente, un sistema de ejecución distribuida y los órganos encargados de vigilar a quienes vigilan.

La **Parte VII, Los sistemas vitales**, aplica esa arquitectura a los ámbitos donde se juega la supervivencia: la paz y la seguridad estratégica, la biosfera, las generaciones futuras, la economía, la tecnología y la integridad de la información pública.

La **Parte VIII, Diseñar para fallar**, somete la propuesta a sus peores escenarios: la emergencia que no termina, las instituciones capturadas, los casos límite y las nueve maneras en que todo podría degenerar.

La **Parte IX, El camino**, traza la transición desde el mundo actual, propone cómo medir si el sistema funciona y ofrece, en su último capítulo, una respuesta a la pregunta más difícil de todas: cómo obligar a una gran potencia a aceptar un correctivo legítimo sin entregar a nadie un poder absoluto.

El libro termina con una conclusión sobre lo que llamaré *corregibilidad* y con un epílogo que responde a la carta de la historiadora. Los apéndices reúnen, para consulta, los principios, el glosario, las herramientas de evaluación y las fuentes.

Puede leerse de corrido, y está escrito para eso. Pero también está pensado como una obra de consulta. Quien diseñe una institución, evalúe un tratado o analice una crisis encontrará en sus capítulos herramientas que puede aplicar por separado. Lo único que pido al lector es que no salte las Partes II y III. Sin una comprensión precisa de cómo opera el poder y de por qué la ley no muerde a los fuertes, la arquitectura de las partes siguientes parecería un ejercicio de imaginación. Con esa comprensión, se revela como lo que pretende ser: una respuesta de ingeniería a un problema que conocemos demasiado bien.

Comencemos, entonces, por el diagnóstico.

Notas

[1] James Madison, *El Federalista*, núm. 51 (1788). Paráfrasis del pasaje en que Madison justifica la necesidad de controles internos y externos sobre el gobierno. La referencia bibliográfica completa y la edición en español se fijarán en el aparato de notas del libro.

PARTE

I

El Desfase

Diagnóstico de una civilización más poderosa que sabia

Una fotografía sin fronteras

El 24 de diciembre de 1968, la nave Apolo 8 completaba su cuarta órbita alrededor de la Luna cuando sus tres tripulantes vieron algo que ningún ser humano había visto antes: la Tierra elevándose sobre el horizonte lunar. William Anders tomó la fotografía con una cámara de mano, casi como una ocurrencia, entre las tareas de reconocimiento del terreno que la misión le exigía.[1] La imagen, conocida después como *Earthrise*, se convertiría en una de las más reproducidas del siglo.

Lo que la fotografía muestra es tan sencillo que resulta fácil pasar por alto su carga política. Es una esfera azul y blanca, parcialmente iluminada, suspendida sobre un paisaje gris y muerto. No aparece en ella ninguna frontera. No hay colores que distingan a un país de otro, ni líneas que separen jurisdicciones, ni marcas que indiquen dónde termina la autoridad de un gobierno y empieza la de otro. Hay océanos, continentes, nubes y una atmósfera delgada como la piel de una fruta. Todo lo que vemos está conectado con todo lo demás.

Y sin embargo, la civilización que habitaba aquella esfera se gobernaba, como se gobierna todavía hoy, mediante fronteras. Las mismas personas que celebraban la fotografía vivían bajo la amenaza de arsenales nucleares capaces de alterar el clima del planeta entero, administrados por gobiernos que no rendían cuentas a nadie fuera de su territorio. La imagen mostraba un sistema; la política seguía organizada en parcelas.

Esa contradicción es el tema de la Parte I. No se trata de una paradoja estética, sino de una discordancia estructural entre la escala a la que se producen hoy las consecuencias de las decisiones humanas y la escala a la que se toman esas decisiones. A esa discordancia, y a todas las brechas que de ella se derivan, la he llamado el Desfase.

Los cuatro capítulos que siguen construyen el diagnóstico en etapas. El capítulo 1 describe cómo la capacidad humana de transformar el mundo creció más rápido que la capacidad de gobernarla, y por qué esa asimetría constituye un problema de naturaleza constitucional. El capítulo 2 examina la interdependencia que esa capacidad ha producido y la paradoja de una soberanía que protege y, a la vez, desprotege. El capítulo 3 localiza con precisión las cinco brechas en las que el orden actual se rompe. El capítulo 4 muestra cómo esas brechas se alimentan entre sí hasta formar un circuito que reproduce la impunidad.

Al final de esta parte, el lector debería ser capaz de reconocer en las noticias de cualquier día, en un conflicto, una crisis financiera o una catástrofe ambiental, el mismo patrón de fondo. Esa capacidad de reconocimiento es el primer paso para dejar de tratar como accidentes aislados lo que en realidad son síntomas de un mismo defecto de diseño.

Prometeo sin constitución

La capacidad que creció más rápido que el gobierno

En el mito griego, Prometeo roba el fuego a los dioses y lo entrega a los hombres. El castigo que recibe es célebre; menos atención ha recibido la pregunta que el mito deja abierta: ¿qué hicieron los hombres con el fuego? Platón, en uno de sus diálogos, ofrece una respuesta inquietante. Los seres humanos, dotados de técnica, sobrevivían mal, porque carecían del arte de vivir juntos; se agrupaban y se dañaban mutuamente, hasta que recibieron, además, el sentido de la justicia y del respeto, sin los cuales ninguna ciudad podía sostenerse.[2] La técnica sin política, sugiere el relato, es una forma refinada de vulnerabilidad.

Este capítulo sostiene que la humanidad contemporánea vive en una versión ampliada de esa situación. Ha recibido el fuego, en una escala que ningún mito anticipó, sin haber completado todavía el arte de gobernarlo.

1.1 La expansión de lo posible

Durante la mayor parte de la historia humana, las consecuencias de una decisión tenían un alcance limitado por la física. Un rey podía arruinar su reino, un ejército podía arrasar una región, una hambruna podía diezmar a una población; pero incluso las peores catás-

trofes estaban contenidas por la distancia, por la lentitud de las comunicaciones y por la modestia de las herramientas disponibles. El daño que una sociedad podía infligirse, o infligir a otras, tenía un techo.

Ese techo se ha elevado de manera sostenida, y en el último siglo lo ha hecho a un ritmo que no tiene precedente. Conviene distinguir cuatro dominios en los que la expansión de lo posible ha sido especialmente drástica, porque cada uno plantea un problema de gobierno distinto.

El conocimiento. La capacidad de comprender el mundo ha dejado de ser un patrimonio disperso y se ha convertido en un sistema acumulativo, global y acelerado. Una comunidad científica conectada puede secuenciar un patógeno nuevo en días, modelar el comportamiento de la atmósfera con décadas de antelación o diseñar materiales que no existen en la naturaleza. El conocimiento es, en principio, el mejor aliado del buen gobierno, porque permite anticipar consecuencias. Pero también es la condición de posibilidad de todos los demás poderes: no hay armas nucleares sin física nuclear, ni manipulación masiva de la información sin ciencia del comportamiento.

La producción. La capacidad de transformar materia y energía en bienes ha crecido hasta el punto de que la actividad económica humana se ha convertido en una fuerza geológica. Movemos más sedimento que los ríos, alteramos los ciclos del carbono y del nitrógeno y modificamos la composición de la atmósfera. Esta capacidad ha sacado a miles de millones de personas de la pobreza extrema, y nada en este libro debe leerse como una nostalgia por la escasez. Pero una fuerza de esa magnitud, ejercida sin coordinación, produce efectos agregados que ningún productor individual decidió y que ninguno puede corregir por sí solo.

La comunicación. La capacidad de transmitir información, coordinar acciones y mover capitales ha eliminado prácticamente la distan-

cia como obstáculo. Una orden financiera cruza el planeta en milisegundos. Un rumor puede alcanzar a cientos de millones de personas antes de que nadie haya verificado su origen. Esta capacidad ha democratizado el acceso al conocimiento de una manera que habría parecido milagrosa hace un siglo; también ha creado sistemas en los que el contagio, sea financiero, informativo o sanitario, se propaga más deprisa que cualquier mecanismo de contención.

La destrucción. Desde julio de 1945, cuando se detonó la primera bomba atómica en el desierto de Nuevo México, la especie humana dispone de medios para causar daños a escala de civilización.[3] A ese umbral se han añadido después otros: la posibilidad de diseñar agentes biológicos, de atacar las infraestructuras digitales de las que dependen hospitales y redes eléctricas, de desplegar sistemas autónomos cuya conducta en situaciones de crisis nadie ha probado por completo. La novedad no es que la humanidad pueda hacer la guerra, sino que algunas de sus decisiones militares ya no admiten corrección posterior.

Lo característico de nuestra época no es ninguno de estos dominios por separado, sino su convergencia. Los cuatro se refuerzan mutuamente. El conocimiento multiplica la producción; la producción financia la comunicación; la comunicación acelera el conocimiento; y los tres alimentan, directa o indirectamente, la capacidad de destruir. El resultado es una civilización cuyas decisiones tienen un alcance espacial planetario, un alcance temporal que se mide en generaciones y un margen de error cada vez menor.

1.2 Las mismas redes, dos caras

Sería un error describir esta expansión como una historia de amenazas. Las capacidades que han elevado el techo del daño son, en su inmensa mayoría, las mismas que han elevado el suelo del bienestar. Lo que las vuelve problemáticas no es su naturaleza, sino una pro-

piedad que comparten: **son redes, y las redes transmiten en ambas direcciones.**

El sistema financiero internacional es el ejemplo más nítido. La integración de los mercados permite que el ahorro de un país financie la inversión de otro, que las empresas obtengan capital más barato y que los riesgos se repartan entre muchos participantes. Esa misma integración hace que una crisis originada en un segmento relativamente pequeño de un mercado nacional pueda transmitirse a todo el sistema en cuestión de días. Lo vimos en 2008, cuando las pérdidas asociadas a hipotecas de baja calidad en Estados Unidos desencadenaron la crisis financiera más grave en ochenta años, con efectos sobre el empleo y el crecimiento de países que no tenían ninguna exposición directa a esas hipotecas.[4] La red que reparte el riesgo es la misma que lo concentra cuando todos los participantes descubren, al mismo tiempo, que no saben quién está expuesto a qué.

Las cadenas de suministro siguen la misma lógica. La especialización internacional ha abaratado extraordinariamente la producción de casi todo: medicamentos, componentes electrónicos, alimentos, equipos médicos. Pero una cadena optimizada para la eficiencia suele estar optimizada, también, para la fragilidad. Cuando la producción de un insumo crítico se concentra en pocos lugares, una interrupción en cualquiera de ellos, sea una pandemia, un conflicto o un accidente, se propaga a todos los que dependen de él. Lo que en tiempos normales es una ventaja competitiva, en tiempos de crisis se revela como un rehén.

La infraestructura de la información repite el patrón con una intensidad particular. Las mismas plataformas que permiten a un médico consultar en segundos la literatura científica mundial permiten a una campaña coordinada de manipulación alcanzar a millones de votantes. La misma red que hace posible la cooperación científica en tiempo real hace posible que un error, o una mentira, se propague antes de que nadie pueda corregirlo.

Incluso la ciencia, el más benigno de los sistemas, tiene esta doble cara. Las técnicas que permiten desarrollar una vacuna en meses son, en parte, las mismas que permitirían diseñar un patógeno más peligroso. Los modelos que predicen el clima son los mismos que podrían orientar una intervención deliberada sobre él.

De esta observación se desprende una consecuencia que el resto del libro desarrollará: **no podemos resolver el problema renunciando a las redes, porque las redes son también la fuente de nuestra prosperidad y de nuestra capacidad de respuesta.** La pregunta no es si debemos estar interconectados; ya lo estamos, de manera irreversible. La pregunta es cómo gobernar una interconexión que transmite, con la misma eficacia, beneficios y catástrofes.

1.3 El progreso de la capacidad no garantiza el progreso del gobierno

Existe una suposición tácita, muy extendida en la cultura moderna, según la cual el progreso técnico arrastra consigo, con cierto retraso, el progreso institucional. Primero llega la máquina; después, por necesidad, llegan las reglas que la domestican. La historia ofrece ejemplos que parecen confirmarla: la regulación de los ferrocarriles siguió a los ferrocarriles, el derecho laboral siguió a la fábrica, las normas de seguridad aérea siguieron a los primeros accidentes de aviación.

Esta suposición es peligrosa por dos motivos. El primero es que los ejemplos que la sostienen corresponden casi siempre a capacidades cuyos daños eran locales y reversibles. Se podía aprender de un accidente ferroviario porque el accidente, por terrible que fuera, no destruía la posibilidad de construir otro ferrocarril mejor. Cuando el daño potencial es planetario e irreversible, el método de aprender después del desastre deja de estar disponible. Una guerra nuclear o un colapso ecológico no ofrecen una segunda oportunidad para corregir el diseño.

El segundo motivo es más profundo y explica por qué el Desfase tiende a ampliarse en lugar de cerrarse por sí solo. **La capacidad y el gobierno crecen según lógicas distintas.**

La capacidad se acumula. El conocimiento técnico es transferible, combinable y, una vez adquirido, difícilmente se pierde. Cada generación de ingenieros parte de lo que construyó la anterior. Además, la capacidad puede ejercerse de manera unilateral: un laboratorio, una empresa o un Estado pueden desarrollar una tecnología sin pedir permiso a nadie, y obtienen ventajas inmediatas al hacerlo.

El gobierno, en cambio, se negocia. Requiere acuerdo entre actores con intereses distintos, legitimidad ante quienes quedan sujetos a él, recursos para funcionar y confianza para sostenerse. No se acumula de forma automática: las instituciones envejecen, son capturadas, pierden legitimidad y deben reconstruirse. Y, a diferencia de la capacidad, el gobierno casi nunca puede ejercerse unilateralmente cuando el problema es compartido. Un país puede desarrollar solo una tecnología de alto riesgo; no puede regularla solo a escala planetaria.

De esta asimetría se sigue una dinámica estructural. La capacidad avanza al ritmo del actor más rápido; el gobierno avanza al ritmo del consenso más lento. En un mundo de competencia entre Estados y empresas, los incentivos para desarrollar capacidad son inmediatos y concentrados, mientras que los incentivos para gobernarla son diferidos y difusos. Quien innova primero gana; quien regula primero, a menudo, solo asume costos que sus competidores no asumen.

Nada de esto significa que el Desfase sea una fatalidad. Significa que no se cerrará solo. Cerrarlo exige un esfuerzo deliberado de diseño institucional, comparable en ambición, aunque no en método, al esfuerzo técnico que lo abrió.

1.4 Un problema constitucional, no solo técnico

Cuando una sociedad enfrenta un riesgo nuevo, su primer reflejo suele ser técnico. Si el problema es el clima, se buscan tecnologías limpias. Si es una pandemia, vacunas. Si es un ciberataque, mejores defensas informáticas. Si es una crisis financiera, nuevos instrumentos de supervisión. Estas respuestas son indispensables y nada de lo que sigue pretende restarles valor. Pero comparten un límite: tratan cada problema como una cuestión de herramientas, cuando el núcleo de la dificultad es una cuestión de poder.

La tecnología limpia existe en muchos casos; lo que falta es un mecanismo para repartir los costos de adoptarla y para garantizar que quienes no la adoptan no se beneficien a costa de quienes sí lo hacen. Las vacunas pueden desarrollarse en tiempo récord; lo que falta es un procedimiento para distribuirlas que no dependa exclusivamente de quién puede pagarlas primero. La defensa informática mejora cada año; lo que falta es un sistema creíble para atribuir los ataques y establecer consecuencias sin que una acusación no verificada desencadene una escalada. En todos los casos, el cuello de botella no está en lo que sabemos hacer, sino en cómo decidimos quién lo hace, quién paga, quién responde y quién corrige.

Por eso propongo entender el Desfase como un problema **constitucional**. Uso la palabra en su sentido más preciso: el conjunto de reglas que determina cómo se constituye el poder, a quién se atribuye, qué límites lo contienen y qué procedimientos permiten corregirlo cuando se excede. La pregunta constitucional por excelencia es cómo organizar el ejercicio del poder para que sirva a quienes lo sufren y no solo a quienes lo detentan.

En el ámbito interno de los Estados, esa pregunta recibió durante los últimos tres siglos respuestas de enorme sofisticación: separación de poderes, derechos fundamentales, control judicial, elecciones periódicas, prensa libre. No son respuestas perfectas ni universa-

les, pero constituyen uno de los grandes logros de la civilización. Lo que el Desfase pone de manifiesto es que esas respuestas fueron diseñadas para un poder cuyas consecuencias coincidían, más o menos, con el territorio en el que se ejercía. Hoy esa coincidencia se ha roto en tres sentidos.

El poder **excede su jurisdicción** cuando sus efectos alcanzan a personas que viven fuera del territorio de quien lo ejerce y que, por tanto, no participan en su control. Un gobierno responde ante sus votantes por las emisiones de sus centrales eléctricas, pero no ante los habitantes de las islas que esas emisiones contribuyen a hacer inhabitables.

El poder **excede su voluntad** cuando produce consecuencias que nadie eligió. Muchos de los grandes riesgos contemporáneos no son el resultado de una decisión maligna, sino la suma de millones de decisiones razonables, cada una de las cuales, por separado, era inocua. Nadie decidió acidificar los océanos. El resultado emergió de una multitud de actos que nadie tenía razones para evitar individualmente.

Y el poder **excede su control** cuando quien lo ejerce ya no puede contener lo que ha desencadenado. Un banco central puede iniciar una política monetaria; no puede controlar cómo reaccionarán los mercados de todo el mundo. Un laboratorio puede liberar una tecnología; no puede decidir quién la usará después ni para qué.

Estos tres excesos definen la tarea. Necesitamos una forma de constitucionalismo capaz de alcanzar las consecuencias que exceden la jurisdicción, de gobernar los resultados que exceden la voluntad y de corregir los efectos que exceden el control. No se trata de reproducir a escala planetaria las instituciones del Estado, como veremos en la Parte IV. Se trata de extender a la escala de nuestras consecuencias la intuición central del constitucionalismo: que ningún poder significativo debe quedar fuera del alcance de la revisión, la impugnación y la corrección.

1.5 Lo que sí tenemos

Un diagnóstico honesto debe ser tan preciso al describir lo que funciona como al describir lo que falla. La tentación de presentar el orden internacional como un caos, o como una farsa al servicio de los poderosos, es comprensible, pero conduce a dos errores graves: subestima lo que se ha logrado y, sobre todo, lleva a proponer soluciones que destruirían capacidades valiosas en nombre de una refundación que quizá nunca llegue.

El orden internacional contemporáneo es uno de los logros institucionales más notables de la historia humana, y fue construido en buena medida por generaciones que acababan de sobrevivir a catástrofes. La Carta de las Naciones Unidas, firmada en 1945, estableció por primera vez una prohibición general del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, con excepciones definidas.[5] Los Convenios de Ginebra de 1949 codificaron límites a la conducta en la guerra que hoy son aceptados por prácticamente todos los Estados del mundo.[6] Una densa red de organismos técnicos, muchos de ellos poco conocidos por el público, coordina silenciosamente actividades de las que depende la vida cotidiana. La Unión Postal Universal, fundada en 1874, permite que una carta cruce cualquier frontera.[7] La aviación civil internacional funciona sobre normas comunes establecidas desde la Convención de Chicago de 1944, sin las cuales ningún avión podría aterrizar con seguridad en un país extranjero.[8] El comercio mundial se rige por reglas que, con todas sus imperfecciones, han reducido la arbitrariedad en las relaciones económicas entre Estados.

Estos regímenes funcionan, y su funcionamiento enseña algo importante. Tienden a ser más eficaces cuando concurren ciertas condiciones: los intereses de los participantes son recíprocos, los costos de cumplir son moderados, la conducta exigida es fácil de observar y el incumplimiento perjudica de manera visible a quien

incumple. Nadie gana nada desobedeciendo las normas de la aviación civil; quien lo hiciera quedaría simplemente excluido de un sistema del que necesita formar parte. En esos ámbitos, el derecho internacional se cumple casi siempre, sin necesidad de sanciones espectaculares, porque cumplirlo conviene.

Los regímenes fallan, o funcionan de manera intermitente, cuando esas condiciones desaparecen: cuando los intereses de los participantes divergen, cuando cumplir resulta costoso y los beneficios del cumplimiento se reparten entre todos, cuando la conducta es difícil de observar o cuando quien incumple tiene capacidad suficiente para resistir las consecuencias. Es decir, fallan precisamente en los ámbitos donde más se juega: la seguridad entre potencias, la protección del clima, la prevención de atrocidades, el control de tecnologías de alto riesgo.

Esta distinción es fundamental para todo lo que sigue. El problema del orden internacional no es su inexistencia, sino la variación de su eficacia. Es razonablemente eficaz donde menos se necesita la coerción y notablemente débil donde la tentación de incumplir es mayor. **No hay que confundir insuficiencia con inutilidad.** Las instituciones existentes son el punto de partida inevitable de cualquier transformación realista, el depósito de un conocimiento acumulado que ninguna refundación podría improvisar. La tarea no es demolerlas, sino identificar con precisión en qué condiciones fallan y construir, a partir de ellas, las capacidades que les faltan.

El capítulo siguiente examina la raíz de esa variación: un planeta cuya interdependencia crece sin que crezca, al mismo ritmo, la capacidad de gobernarla.

> La idea en una frase:
> Nunca fuimos tan capaces de cambiar el mundo ni tan incapaces de decidir juntos cómo cambiarlo.

Un planeta cosido sin costura común

Interdependencia, soberanía y la discordancia de escalas

Si el capítulo anterior describía la expansión de la capacidad humana, este describe el tejido que esa expansión ha producido. La humanidad no solo es más poderosa; está más entrelazada que nunca. Sus economías, sus sistemas de salud, sus redes de información y sus ecosistemas forman una sola trama en la que un tirón en un extremo se siente en el otro. Pero esa trama carece de una costura común: no existe un nivel de autoridad que corresponda a la escala en que la trama se tensa y se rompe. Este capítulo examina las consecuencias de esa ausencia.

2.1 El carbono no lleva pasaporte

La frase es casi un lugar común, pero conviene tomarla en serio. Una tonelada de dióxido de carbono emitida en cualquier lugar del mundo produce el mismo efecto sobre el clima global que una tonelada emitida en cualquier otro. La molécula no distingue entre el país que la emitió y los países que sufrirán sus consecuencias. Lo mismo ocurre, con variaciones, con un virus que viaja en un avión comercial, con un pánico financiero que salta de una bolsa a otra, con un código malicioso que infecta sistemas en decenas de jurisdicciones a la vez o con la nube radiactiva de un accidente nuclear.

Estos fenómenos son distintos en casi todo, pero comparten cinco propiedades estructurales que explican por qué resultan tan difíciles de gobernar con las instituciones actuales.

Son transfronterizos. Sus causas y sus efectos se distribuyen entre jurisdicciones distintas, de modo que ninguna autoridad nacional controla por sí sola ni el origen ni el desenlace.

Son acumulativos. El daño no proviene de un acto aislado, sino de la suma de muchos actos, a menudo pequeños. Ninguna emisión individual calienta el planeta; ninguna operación financiera aislada provoca una crisis sistémica. Esto diluye la responsabilidad hasta hacerla casi invisible.

Son diferidos. Entre la causa y la consecuencia suele mediar un tiempo largo, a veces de décadas. Quien decide rara vez está presente cuando llega la factura, y quien la paga rara vez puede identificar con precisión a quien la generó.

Son no lineales. Muchos de estos sistemas tienen umbrales: durante mucho tiempo absorben presiones sin cambios aparentes y, al cruzar cierto punto, cambian de estado de manera abrupta y a veces irreversible. Un sistema financiero parece estable hasta la víspera de su colapso; un ecosistema parece resistir hasta que deja de hacerlo. Esta propiedad hace que el aprendizaje por ensayo y error sea especialmente peligroso, porque el error puede consistir, precisamente, en cruzar un umbral del que no hay retorno.

Son asimétricos en su distribución. Los beneficios de la actividad que genera el riesgo y los costos del riesgo materializado rara vez recaen sobre los mismos actores. Con frecuencia, quienes menos contribuyeron al problema son quienes tienen menos medios para protegerse de él.

Un problema que reúna estas cinco propiedades es, por definición, un problema que ninguna autoridad organizada territorialmente

puede resolver sola. No porque sus gobernantes sean incompetentes, sino porque la forma del problema no coincide con la forma de la autoridad.

2.2 La discordancia de escalas

La autoridad política moderna está organizada por territorios. Un gobierno tiene competencia sobre lo que ocurre dentro de sus fronteras y, en principio, sobre nada más. Este diseño tiene una lógica poderosa: permite asignar responsabilidades con claridad, vincular el poder con una comunidad concreta de ciudadanos que pueden controlarlo y proteger a esa comunidad frente a la injerencia exterior.

Los problemas que hemos descrito, en cambio, no están organizados por territorios, sino por sistemas: el sistema climático, el sistema financiero, la red de transporte aéreo, la infraestructura digital, la biosfera. La discordancia entre ambas lógicas adopta tres formas que conviene distinguir.

La primera es la **discordancia de tamaño**: el problema es simplemente más grande que cualquier autoridad capaz de afrontarlo. Ningún gobierno puede estabilizar el clima por sí solo, por grande que sea su economía.

La segunda es la **discordancia de fragmentación**: el problema podría gestionarse si las autoridades relevantes actuaran de manera coordinada, pero cada una dispone, de hecho, de capacidad para bloquear o debilitar la acción común. Una cuenca hidrográfica compartida por varios países puede gestionarse bien, pero basta con que uno de ellos construya una presa sin consultar a los demás para que el equilibrio se rompa.

La tercera es la **discordancia temporal**: la autoridad decide según un horizonte de tiempo, el de un mandato o un ciclo presupuestario, mientras que el problema se despliega según otro, el de las décadas o

los siglos. Volveré sobre esta tercera forma al final del capítulo, porque merece un análisis propio.

La respuesta convencional a estas discordancias ha sido la cooperación internacional: los Estados, conscientes de que no pueden resolver solos ciertos problemas, acuerdan coordinarse. Esa respuesta ha producido resultados valiosos. Pero adolece de un límite estructural: la cooperación voluntaria funciona bien cuando todos ganan cooperando y nadie gana mucho incumpliendo. Cuando las ganancias de incumplir son altas, o cuando los costos de cooperar son desiguales, la cooperación voluntaria se vuelve frágil, selectiva o simbólica.

2.3 Los cuatro actores que no coinciden

Hay una manera sencilla de diagnosticar si un problema está bien gobernado. Basta con hacerse cuatro preguntas. ¿Quién decide? ¿Quién se beneficia de la decisión? ¿Quién paga sus costos? ¿Quién tiene capacidad para corregirla si resulta dañina?

En un sistema bien gobernado, estas cuatro figuras coinciden, o al menos están vinculadas por mecanismos que obligan a cada una a tener en cuenta a las demás. Quien decide responde ante quienes pagan; quien se beneficia asume una parte proporcional de los costos; quien puede corregir dispone de la información y la autoridad necesarias para hacerlo. Una comunidad que decide construir una carretera, la paga con sus impuestos, la usa y puede exigir responsabilidades si se construye mal, está razonablemente bien gobernada en ese asunto concreto.

El Desfase consiste, en buena medida, en la disociación sistemática de estas cuatro figuras. Pensemos en algunas configuraciones típicas.

Una empresa decide una inversión que le reporta beneficios, mientras que los costos ambientales recaen sobre una comunidad que no participó en la decisión, y la capacidad de corregir el daño

corresponde a una autoridad que depende fiscalmente de la propia empresa. Las cuatro figuras están separadas.

Un país construye una presa en la cabecera de un río compartido. Decide él, se beneficia él, pagan los países río abajo y nadie tiene autoridad clara para corregir el desequilibrio.

Un conjunto de instituciones financieras asume riesgos excesivos que les generan beneficios extraordinarios en los años buenos. Cuando el riesgo se materializa, las pérdidas se trasladan a los contribuyentes mediante rescates, a los trabajadores mediante el desempleo y a países enteros mediante el contagio. Quienes decidieron y se beneficiaron no son quienes pagaron, y quienes debían corregir carecían de la información o de la voluntad para hacerlo a tiempo.

Este esquema de cuatro figuras es una de las herramientas analíticas más útiles del libro, y el lector puede aplicarlo a casi cualquier problema público. Cuando las cuatro figuras coinciden, el sistema tiende a corregirse por sí mismo, porque quien decide siente las consecuencias de su decisión. Cuando se disocian, el sistema tiende a producir daños de manera persistente, porque quien decide puede ignorar las consecuencias sin sufrirlas. **Buena parte del diseño institucional que propondré más adelante consiste, en el fondo, en volver a vincular a quien decide con quien paga y con quien puede corregir.**

2.4 La paradoja de la soberanía

Ninguna discusión seria sobre el orden mundial puede eludir el concepto de soberanía, y ninguna puede tratarlo con ligereza. La soberanía, entendida como el derecho de una comunidad política a gobernarse sin injerencia exterior, es uno de los principios fundamentales del orden internacional. Suele asociarse a los tratados de Westfalia de 1648, que pusieron fin a décadas de guerras religiosas en Europa estableciendo, entre otras cosas, que los príncipes no debían intervenir en los asuntos religiosos de los territorios ajenos.[9] La historia

exacta es más compleja de lo que sugiere el mito westfaliano, pero la idea que se le atribuye ha tenido una vida extraordinaria.

La soberanía cumple una función de protección que sería irresponsable subestimar. Es el escudo de los débiles frente a los fuertes. Durante el siglo XX, fue el principio en cuyo nombre decenas de pueblos colonizados reclamaron su independencia. Es lo que impide, al menos en principio, que una potencia decida cómo debe vivir otra sociedad. Cualquier propuesta que trate la soberanía como un mero obstáculo a la cooperación olvida que, para buena parte de la humanidad, la soberanía fue y sigue siendo una conquista frente a la dominación.

Pero la soberanía tiene también una segunda cara, menos invocada en los discursos y muy visible en los hechos. Si cada Estado conserva la facultad exclusiva de decidir qué riesgos acepta, qué obligaciones cumple y qué consecuencias tolera, la soberanía se convierte en una licencia para exportar daños. El principio que protege a una comunidad de la injerencia ajena es el mismo que le permite producir, dentro de sus fronteras, actividades cuyos costos recaen fuera de ellas sin tener que responder ante quienes los soportan.

De esta doble naturaleza surge una paradoja que explica gran parte de la conducta de los Estados. Todos necesitan un orden internacional relativamente previsible para proteger su seguridad, su comercio y su autonomía. Todos desconfían, sin embargo, de las instituciones que podrían limitar sus decisiones futuras, sobre todo cuando no están seguros de que esas instituciones actuarán con imparcialidad. El resultado es una preferencia estructural muy humana: **cada Estado prefiere que los demás estén sujetos a reglas estrictas mientras conserva para sí la mayor flexibilidad posible.** Cuando todos persiguen esa preferencia al mismo tiempo, el sistema produce obligaciones débiles, aplicación selectiva y desconfianza persistente.

Conviene subrayar que esta paradoja no demuestra que los Estados sean irracionales ni malintencionados. Demuestra que la racio-

nalidad individual, dentro de ciertas estructuras de incentivos, conduce a resultados colectivamente inferiores. La respuesta, por tanto, no puede consistir en abolir la soberanía, lo que equivaldría a desarmar a los débiles en nombre de un orden que todavía no existe. Debe consistir en transformarla: en pasar de una concepción de la soberanía como inmunidad absoluta a una concepción de la soberanía como autonomía constitucionalmente responsable. Libertad para gobernar los asuntos propios, dentro de límites que protejan los derechos fundamentales y eviten daños graves a otras comunidades. Desarrollaré esta idea, bajo el nombre de *soberanía responsable*, en el capítulo 18.

2.5 Racionalidad individual, irracionalidad colectiva

La paradoja de la soberanía es un caso particular de un fenómeno más general, que constituye quizá el hallazgo más importante de las ciencias sociales del siglo XX para entender el Desfase: **actores perfectamente racionales, persiguiendo sus intereses de manera razonable, pueden producir en conjunto resultados que ninguno de ellos desea.**

La teoría de juegos ha formalizado este fenómeno en varias estructuras clásicas. La más conocida es el dilema del prisionero. Dos actores pueden cooperar o traicionarse. Si ambos cooperan, ambos obtienen un buen resultado. Si uno traiciona mientras el otro coopera, el traidor obtiene el mejor resultado posible y el cooperador, el peor. Si ambos traicionan, ambos obtienen un resultado malo, aunque no el peor. La lógica es implacable: hagas lo que haga el otro, a ti te conviene traicionar. Y como al otro le ocurre lo mismo, ambos traicionan y terminan peor de lo que habrían estado cooperando.

El biólogo Garrett Hardin popularizó en 1968 una variante con muchos participantes, que llamó la tragedia de los comunes.[10] Un pastizal abierto a todos los pastores será sobreexplotado, porque cada pastor obtiene el beneficio completo de añadir un animal más a

su rebaño y solo soporta una fracción del deterioro que ese animal causa al pasto común. Cada decisión individual es sensata; la suma de todas ellas destruye el recurso del que todos dependen.

Estas estructuras no son abstracciones académicas. Describen con notable precisión la carrera armamentista, la sobrepesca de los océanos, la acumulación de gases de efecto invernadero y la competencia por debilitar las normas fiscales para atraer inversión. En todos los casos, los actores no fracasan por ignorancia: saben perfectamente que el resultado colectivo será malo. Fracasan porque, dentro de la estructura en la que se encuentran, cooperar unilateralmente equivale a asumir los costos mientras los demás se quedan con los beneficios.

De este análisis se derivan dos lecciones que orientarán el diseño institucional de las partes siguientes.

La primera es que **los llamados a la buena voluntad tienen un alcance limitado.** Si la estructura premia el incumplimiento, pedir a los actores que cumplan por altruismo es pedirles que actúen contra sus propios incentivos. Algunos lo harán, por convicción o por presión de sus ciudadanos; muchos no lo harán, y los que sí lo hagan quedarán en desventaja frente a los que no.

La segunda es que **la solución consiste en cambiar la estructura, no en cambiar a los jugadores.** Es posible modificar los incentivos para que cooperar resulte más conveniente que traicionar: haciendo observable la conducta de cada participante, estableciendo consecuencias previsibles para el incumplimiento, repitiendo la interacción de modo que la reputación importe, o creando mecanismos que permitan a todos comprometerse a la vez. Esta es, en esencia, la función de las instituciones. Buena parte de este libro trata de cómo diseñarlas para que esa función se cumpla incluso frente a los jugadores más poderosos.

Hay que añadir una precisión importante. Elinor Ostrom, cuyo trabajo examinaré en el capítulo 18, demostró que la tragedia de los comunes no es inevitable: muchas comunidades han gestionado con

éxito durante siglos recursos compartidos sin privatizarlos ni entregarlos a una autoridad central, gracias a reglas diseñadas por ellas mismas con mecanismos de vigilancia y sanción graduada. La tragedia es una tendencia estructural, no un destino. Pero su superación requiere precisamente aquello que hoy falta a escala planetaria: reglas claras, conducta observable y consecuencias creíbles.

2.6 Tres tipos de interdependencia

No toda interdependencia es igual, y tratarlas como si lo fueran conduce a errores graves en ambos sentidos: a una desconfianza paralizante hacia toda conexión con el exterior o a una confianza ingenua en que la interconexión garantiza por sí sola la paz. Propongo distinguir tres tipos.

La **interdependencia beneficiosa** es aquella en la que los participantes ganan con la conexión y ninguno puede convertirla fácilmente en un arma contra los demás. El comercio diversificado entre economías con muchos proveedores alternativos, la cooperación científica abierta o los estándares técnicos compartidos pertenecen a esta categoría. Su ruptura sería costosa para todos y beneficiosa para nadie.

La **dependencia crítica** aparece cuando un actor necesita algo que solo puede obtener de una fuente o de muy pocas, y cuya interrupción le causaría daños graves. Una dependencia crítica no es necesariamente hostil; puede existir entre aliados y funcionar durante décadas sin incidentes. Pero introduce una vulnerabilidad: su buen funcionamiento depende de que el proveedor no decida, o no se vea forzado, a interrumpirla.

La **vulnerabilidad instrumentalizable** es la dependencia crítica que alguien puede y quiere utilizar como instrumento de presión. Los politólogos Henry Farrell y Abraham Newman acuñaron una expresión precisa para este fenómeno: la *interdependencia convertida en arma*.[11] Quien controla un nodo central de una red, sea un sistema

de pagos, una infraestructura de comunicaciones o el suministro de un material estratégico, puede observar lo que fluye por ella y, si lo desea, cortar el acceso a otros. El poder no reside entonces en la fuerza militar, sino en la posición dentro de la red.

Para distinguir en la práctica un tipo de otro, propongo tres preguntas. ¿Existen fuentes alternativas o sustitutos razonables? ¿Cuánto tiempo y cuánto costo exigiría reemplazar la fuente actual? ¿Está el control de la red concentrado en un actor con capacidad e incentivos para usarlo como presión? Una dependencia con sustitutos disponibles, reemplazable en poco tiempo y sin un controlador dominante es, casi siempre, una interdependencia beneficiosa. Una dependencia sin sustitutos, de reemplazo lento y con un controlador único es una vulnerabilidad, aunque nunca se haya utilizado como tal.

La arquitectura que este libro propone no persigue la autarquía. La autosuficiencia generalizada sería empobrecedora y, paradójicamente, más peligrosa, porque eliminaría los incentivos que la interdependencia beneficiosa crea para la paz. Lo que persigue es identificar y reducir las dependencias críticas que pueden convertirse en armas, conservando los beneficios de la conexión.

2.7 Bienes públicos y externalidades

Dos conceptos de la economía son imprescindibles para comprender por qué la cooperación planetaria no se obtiene simplemente pidiéndola.

Un **bien público**, en sentido técnico, es aquel cuyo disfrute no puede restringirse a quienes contribuyen a producirlo y cuyo consumo por parte de uno no reduce la cantidad disponible para los demás. La estabilidad del clima, la seguridad frente a una pandemia o la reducción del riesgo de guerra nuclear son, en buena medida, bienes públicos globales: si existen, benefician a todos, hayan contribuido o no.

Esta propiedad crea el incentivo del polizón. Si puedo beneficiarme de un bien sin pagar por él, me conviene que lo paguen los demás. Mancur Olson mostró en 1965 que, precisamente por este motivo, los grupos grandes tienen muchas más dificultades que los pequeños para producir bienes colectivos, aunque todos sus miembros los deseen.[12] A escala planetaria, el grupo es el más grande posible: toda la humanidad.

Una aportación especialmente útil para el diseño institucional proviene del economista Scott Barrett, quien mostró que no todos los bienes públicos globales tienen la misma estructura y que, por tanto, no requieren las mismas instituciones.[13] Simplificando su tipología, pueden distinguirse tres casos:

— **Bienes de esfuerzo agregado**, cuyo nivel depende de la suma de las contribuciones de todos. La estabilidad climática es el ejemplo típico: cada tonelada evitada cuenta, y el resultado depende del esfuerzo total. Son los más difíciles de producir, porque el incentivo del polizón es máximo y ningún actor puede resolver el problema solo.

— **Bienes del eslabón más débil**, cuyo nivel depende de la contribución del participante que menos aporta. La vigilancia epidemiológica es un ejemplo: un sistema mundial de detección temprana de pandemias es tan bueno como su punto más vulnerable. Aquí el desafío no es tanto el polizón como la capacidad: los eslabones débiles suelen ser países que no pueden, y no que no quieren, contribuir más.

— **Bienes del mejor esfuerzo**, cuyo nivel depende de la contribución del participante que más aporta. El desarrollo de una vacuna o de una tecnología capaz de desviar un asteroide son ejemplos: basta con que un actor lo logre para que todos se beneficien. Estos bienes pueden producirse incluso sin cooperación amplia, siempre que algún actor tenga capacidad e incentivos suficientes.

La lección es decisiva: **no existe una única fórmula institucional para la cooperación global.** Los bienes de esfuerzo agregado requieren mecanismos que hagan observable y exigible la contribución de cada uno. Los del eslabón más débil requieren, sobre todo, transferencias de capacidad hacia quienes no pueden contribuir. Los del mejor esfuerzo requieren reglas de acceso que garanticen que el beneficio se comparta. Confundir estos casos lleva a diseñar instituciones equivocadas para problemas reales.

El concepto complementario es el de **externalidad**: el efecto que una decisión produce sobre terceros y que no se refleja en el cálculo de quien la toma. La contaminación es la externalidad negativa clásica; la investigación científica que beneficia a quienes no la financiaron es una externalidad positiva. Mientras las externalidades negativas no se incorporen a las decisiones de quienes las producen, estos seguirán generándolas aunque el daño agregado sea enorme, porque no les cuesta nada hacerlo. Corregir una externalidad significa, en esencia, volver a vincular la decisión con su consecuencia, que es exactamente lo que el esquema de los cuatro actores identificaba como la tarea central del diseño institucional.

2.8 El reloj electoral contra el reloj civilizatorio

La tercera discordancia de escalas, la temporal, merece un análisis propio porque es quizá la más difícil de corregir sin sacrificar algo valioso.

Las instituciones políticas operan con relojes cortos. Los mandatos duran pocos años; los presupuestos se aprueban cada año; los resultados trimestrales determinan el valor de las empresas; los ciclos informativos se miden en horas. Estos relojes no son un defecto en sí mismos. La brevedad de los mandatos es una garantía democrática: permite sustituir a los gobernantes que fracasan y obliga a quienes ejercen el poder a rendir cuentas con frecuencia.

Pero muchos de los problemas que definen el Desfase operan con relojes mucho más largos. Las decisiones sobre infraestructura energética comprometen emisiones durante medio siglo. La deuda pública acumulada hoy se pagará dentro de generaciones. Los residuos nucleares permanecerán peligrosos durante milenios. La pérdida de una especie es definitiva.

Cuando ambos relojes se cruzan, se produce un sesgo sistemático en favor del presente. Las políticas cuyos beneficios son inmediatos y cuyos costos son diferidos resultan políticamente atractivas aunque su balance total sea negativo. Las políticas cuyos costos son inmediatos y cuyos beneficios son diferidos resultan políticamente difíciles aunque su balance total sea muy positivo. Los ciudadanos de mañana, que soportarán las consecuencias, no votan hoy.

La respuesta a este problema no puede consistir en entregar las decisiones de largo plazo a una autoridad tecnocrática independiente de la ciudadanía. Esa solución, tentadora para quienes desconfían de la miopía democrática, crearía una élite no elegida con poder para decidir en nombre de un futuro que nadie puede consultar. Sería sustituir un sesgo por una dominación. La respuesta debe ser procedimental: crear mecanismos que obliguen a incorporar las consecuencias futuras en las decisiones presentes, que hagan visibles los costos diferidos y que exijan una justificación especial para las decisiones irreversibles. La responsabilidad intergeneracional debe integrarse en la gobernanza ordinaria, no depender de declaraciones ocasionales ni de la buena conciencia de gobernantes excepcionales. Dedicaré a esta cuestión el capítulo 31.

Con este análisis concluye la descripción del tejido que la expansión de la capacidad humana ha producido. Hemos visto que los problemas son transfronterizos, acumulativos, diferidos, no lineales y asimétricos; que la autoridad está organizada según una lógica territorial que no coincide con ellos; que quienes deciden, se benefician, pagan y corrigen suelen ser actores distintos; que la soberanía protege y desprotege a la vez; que la racionalidad individual produce

irracionalidad colectiva; y que los bienes públicos globales tienen estructuras distintas que exigen instituciones distintas. El capítulo siguiente traduce este diagnóstico general en cinco brechas concretas.

> La idea en una frase:
> Los problemas ya son planetarios; nuestra manera de decidir sigue siendo local.

PARTE I · CAPÍTULO 3

Las cinco brechas

Dónde exactamente se rompe el orden actual

Un diagnóstico general tiene la virtud de mostrar el patrón y el defecto de no indicar dónde intervenir. Decir que la capacidad humana ha superado a su capacidad de gobierno es verdadero, pero no basta para diseñar una sola institución. Para eso hace falta localizar con precisión los puntos en los que el orden actual falla de manera sistemática, del mismo modo que un ingeniero no se conforma con saber que un puente es inseguro y necesita saber qué vigas, qué uniones y qué cargas lo comprometen.

Este capítulo identifica cinco brechas. Cada una es una distancia concreta entre dos cosas que deberían coincidir y no coinciden. Cada una tiene síntomas reconocibles, causas identificables y, como veremos en las partes siguientes, respuestas institucionales específicas. Ninguna de ellas, por separado, explica el Desfase en su totalidad. Juntas, lo describen con suficiente precisión como para empezar a corregirlo.

3.1 Primera brecha: entre poder formal y poder efectivo

Las instituciones distribuyen competencias jurídicas. Una constitución atribuye facultades al parlamento, al gobierno y a los tribunales; un tratado crea un órgano internacional y le asigna funciones; un

estatuto declara independiente a un banco central o a una agencia reguladora. Esa distribución formal es indispensable, porque establece quién puede legítimamente decidir qué. Pero no describe por sí sola quién decide de hecho.

Entre la competencia que una institución tiene sobre el papel y la capacidad que efectivamente ejerce median tres factores: los recursos de los que dispone, la información a la que tiene acceso y las dependencias que la atan a otros actores. Cuando esos factores están bien alineados con la competencia formal, la institución hace lo que su mandato dice. Cuando no lo están, aparece la primera brecha, que adopta tres formas típicas.

La primera es la **autoridad sin capacidad**. Un tribunal internacional puede tener plena competencia para declarar que un Estado ha violado sus obligaciones y carecer de cualquier medio para hacer cumplir su sentencia. Un organismo de supervisión puede tener derecho a inspeccionar instalaciones y no disponer de los inspectores, el presupuesto o el acceso físico necesarios para hacerlo. La competencia existe; el poder, no.

La segunda es la **capacidad sin autoridad**. En el extremo opuesto, hay actores que ejercen una influencia enorme sobre decisiones públicas sin tener ninguna competencia formal para hacerlo. Una empresa que controla una infraestructura crítica puede condicionar las políticas de un gobierno sin haber sido elegida por nadie. Un acreedor dominante puede imponer condiciones a un Estado endeudado que ningún parlamento ha votado. El poder existe; la autoridad legítima que debería acompañarlo, no.

La tercera, y la más sutil, es la **independencia formal con dependencia material**. Una institución puede ser jurídicamente independiente y, sin embargo, depender en la práctica de los actores que debería supervisar. Un regulador que necesita el conocimiento técnico de la industria regulada para entender lo que regula, que recluta a su personal entre las empresas del sector y que ve a sus directivos marcharse a esas mismas empresas al terminar su mandato, puede

ser independiente en su estatuto y cautivo en su funcionamiento. Un organismo internacional cuyo presupuesto depende en gran medida de las contribuciones voluntarias de unos pocos Estados puede tener un mandato universal y una agenda condicionada por sus principales financiadores. Ninguna de estas situaciones requiere corrupción en sentido estricto. Basta con que la dependencia exista para que, con el tiempo, oriente las decisiones.

Esta brecha explica por qué tantas reformas institucionales fracasan pese a estar bien diseñadas sobre el papel. Se modifica el estatuto de una institución, se le otorgan nuevas competencias, se proclama su independencia, y nada cambia, porque los recursos, la información y las dependencias siguen donde estaban. **La independencia declarada no corrige una dependencia material.** La respuesta a esta brecha exige transparencia sobre las fuentes de financiación e influencia, diversidad en las fuentes de información, supervisión independiente y, sobre todo, la reducción deliberada de cualquier dependencia excesiva respecto de un único actor. La Parte II ofrecerá las herramientas para detectar esta brecha; la Parte VII, los mecanismos para cerrarla.

3.2 Segunda brecha: entre obligación y cumplimiento

Una norma puede existir sin que su infracción sea detectada, sin que la infracción detectada sea atribuida a su autor, sin que la atribución conduzca a una decisión imparcial, sin que la decisión se ejecute y sin que la ejecución repare el daño. Cada uno de estos pasos es un punto de falla posible, y basta con que uno falle para que la obligación, por clara y solemne que sea, deje de orientar la conducta de quien tiene incentivos para incumplirla.

Esta brecha se manifiesta de varias maneras. La más evidente es la **aplicación selectiva**: la misma norma se hace cumplir con rigor frente a unos actores y se tolera su violación por parte de otros, en función no de la gravedad de la conducta sino de la capacidad del

infractor para resistir las consecuencias. La segunda manifestación es la **inflación normativa**: ante la dificultad de hacer cumplir las obligaciones existentes, el sistema produce nuevas declaraciones, compromisos voluntarios y metas no vinculantes, que multiplican el volumen del derecho mientras reducen su densidad. La tercera es lo que podríamos llamar el **teatro del cumplimiento**: actores que adoptan todas las formas exteriores de la obediencia, informes, comités, planes de acción, sin modificar la conducta que la norma pretendía cambiar.

El efecto acumulado de estas manifestaciones es corrosivo. Cada infracción tolerada no solo deja sin corregir un daño concreto; enseña a todos los demás que la norma es negociable. El derecho pierde su capacidad de crear expectativas, que es su función esencial. Una obligación que se cumple solo cuando conviene no es una obligación; es una sugerencia con lenguaje jurídico.

Conviene evitar aquí una lectura equivocada. Esta brecha no significa que el derecho internacional sea irrelevante ni que toda obligación sea papel mojado. Como vimos en el capítulo 1, la mayor parte de las obligaciones se cumple la mayor parte del tiempo. La brecha se abre donde coinciden tres condiciones: un incentivo fuerte para incumplir, una baja probabilidad de que el incumplimiento tenga consecuencias y un infractor con capacidad para resistirlas. Es precisamente en esos casos donde el derecho más se necesita. La calidad de un orden jurídico debe evaluarse también por su capacidad de producir resultados legítimos en los casos difíciles, no solo por su funcionamiento en los fáciles. La Parte III está dedicada íntegramente a esta brecha.

3.3 Tercera brecha: entre la escala del problema y la escala de la autoridad

El capítulo 2 describió esta brecha en términos generales: los problemas están organizados por sistemas y la autoridad, por territorios.

Aquí conviene precisar qué implica para el diseño institucional, porque es la brecha que con mayor facilidad induce a error.

Frente a un problema que excede la escala de las autoridades existentes, hay dos respuestas simétricamente equivocadas. La primera es la **centralización por defecto**: concluir que, si el problema es global, la autoridad debe serlo también, y transferir competencias al nivel más alto posible. La segunda es la **descoordinación por defecto**: concluir que, como la centralización es peligrosa, cada autoridad debe seguir actuando sola y confiar en que la suma de las acciones nacionales sea suficiente.

Ambas respuestas cometen el mismo error: tratan la escala de la autoridad como una cuestión ideológica, de preferencia por lo grande o por lo pequeño, cuando es una cuestión técnica que debe resolverse caso por caso. Algunos problemas pueden resolverse mediante cooperación voluntaria y mecanismos técnicos ligeros. Otros requieren tratados vinculantes con procedimientos de verificación. Otros necesitan tribunales con jurisdicción obligatoria o financiación común. Y algunos, pocos, pueden requerir formas genuinas de autoridad compartida a escala planetaria.

De aquí se desprende un principio que el libro aplicará de manera sistemática: **la centralización nunca debe presumirse; debe demostrarse en cada ámbito.** Quien proponga elevar una competencia a un nivel superior debe acreditar que existe una externalidad que el nivel inferior no puede corregir, una insuficiencia de escala que le impide actuar eficazmente o un riesgo que no puede gestionarse mediante una cooperación menos intrusiva. Y debe acreditar, además, que el nivel superior dispondrá de los controles necesarios para no abusar de la competencia que recibe. En ausencia de esa demostración, la competencia debe permanecer donde está. El capítulo 18 convertirá este principio en un método de asignación de competencias.

3.4 Cuarta brecha: entre capacidad tecnológica y capacidad de gobernanza

La humanidad puede desarrollar herramientas cuyo alcance supera la capacidad de supervisión de las instituciones existentes. No es un fenómeno nuevo, pero en nuestra época presenta tres rasgos que lo agravan.

El primero es la **velocidad**. El ciclo entre el descubrimiento de una capacidad técnica y su despliegue masivo se ha acortado de manera drástica. Una innovación que antes tardaba décadas en difundirse puede alcanzar hoy a cientos de millones de usuarios en pocos meses. Los procedimientos legislativos y regulatorios, en cambio, siguen operando con tiempos que se miden en años. Cuando la regla llega, la tecnología ya se ha transformado, y la regla regula algo que ha dejado de existir en la forma en que fue concebido.

El segundo es la **movilidad jurisdiccional**. Muchas tecnologías contemporáneas pueden desarrollarse y desplegarse desde cualquier lugar. Si una jurisdicción impone requisitos de seguridad exigentes, la actividad puede trasladarse a otra que no los imponga, y los riesgos que se pretendía controlar seguirán produciéndose, solo que fuera del alcance de quien quería controlarlos. Esta posibilidad de arbitraje regulatorio crea una presión estructural hacia la relajación de los estándares.

El tercero es la **concentración**. Algunas de las capacidades tecnológicas más relevantes de nuestra época requieren recursos tan grandes, de capital, de datos, de infraestructura de cómputo o de talento especializado, que solo unos pocos actores pueden desarrollarlas. Esto produce una situación paradójica: tecnologías de impacto potencialmente universal quedan bajo el control efectivo de un número muy reducido de empresas o gobiernos, cuyas decisiones afectan a todos sin que casi nadie participe en ellas.

A estos tres rasgos se suma una dificultad de fondo que el investigador David Collingridge formuló con notable precisión en 1980, y que desde entonces lleva su nombre.[14] Cuando una tecnología es nueva, sería relativamente fácil modificarla o restringirla, pero todavía no sabemos cuáles serán sus consecuencias. Cuando sus consecuencias se vuelven evidentes, la tecnología ya está tan integrada en la economía y en la vida social que modificarla resulta muy costoso. **Gobernar demasiado pronto es gobernar a ciegas; gobernar demasiado tarde es gobernar lo que ya no puede cambiarse.**

El dilema de Collingridge no tiene solución definitiva, pero admite estrategias que reducen su gravedad. La primera es sustituir la pretensión de predecir todas las consecuencias por mecanismos que permitan detectarlas pronto: registros de incidentes, auditorías independientes, trazabilidad de los sistemas críticos. La segunda es preferir, en caso de incertidumbre significativa, despliegues graduales y reversibles sobre despliegues masivos e irreversibles. La tercera es graduar las exigencias según la capacidad de daño: una tecnología de bajo impacto no necesita el mismo régimen que una capaz de afectar infraestructuras críticas o de producir daños catastróficos. Y la cuarta, quizá la más importante, es no esperar a que una crisis demuestre que las capacidades de supervisión eran insuficientes. La gobernanza de la tecnología debe anticiparse al desastre, no reaccionar a él. El capítulo 33 desarrollará estas estrategias.

3.5 Quinta brecha: entre consecuencias presentes y responsabilidades futuras

Las decisiones actuales pueden producir daños acumulativos o irreversibles cuyos costos recaerán sobre personas que no participaron en ellas porque todavía no habían nacido. Esta brecha es la más silenciosa de las cinco, porque sus víctimas no pueden protestar, y quizá por eso la más fácil de ignorar.

Su mecanismo es la combinación de dos rasgos ya mencionados: el sesgo de las instituciones hacia el corto plazo y la existencia de daños irreversibles. Si todos los daños fueran reversibles, el sesgo hacia el presente sería un problema de eficiencia, corregible por las generaciones siguientes. Lo que convierte esta brecha en un problema de justicia es la irreversibilidad. Cuando una especie se extingue, un acuífero se agota, un ecosistema cruza un umbral de colapso o una deuda crece hasta volverse impagable, la generación que lo provocó no solo traslada un costo: destruye opciones. Reduce el abanico de futuros entre los que podrán elegir quienes vengan después.

Los economistas tienen un concepto útil para pensar este problema: el **valor de opción**. Mantener abierta una posibilidad tiene valor en sí mismo, incluso si no sabemos si la utilizaremos, porque el futuro es incierto y la posibilidad podría resultar valiosa en circunstancias que hoy no podemos prever. Las decisiones irreversibles destruyen ese valor. Por eso deben enfrentar una carga de justificación más exigente que las reversibles. No se trata de prohibir toda decisión con efectos de largo plazo, lo que paralizaría cualquier política de infraestructura, energía o desarrollo. Se trata de exigir que los costos futuros estén justificados, distribuidos razonablemente y sometidos a controles proporcionales a su gravedad.

La respuesta a esta brecha no puede depender de la buena conciencia de cada generación. Debe incorporarse a los procedimientos ordinarios de decisión mediante evaluaciones intergeneracionales obligatorias para las decisiones de gran alcance temporal, indicadores que hagan visible el estado del capital natural y mecanismos de representación fiduciaria de los intereses futuros con competencias delimitadas.

3.6 No son cinco problemas

Presentadas por separado, las cinco brechas podrían parecer un inventario de deficiencias heterogéneas: una de naturaleza organiza-

tiva, otra jurídica, otra territorial, otra tecnológica y otra temporal. Pero comparten una misma estructura, y reconocerla es el paso decisivo del diagnóstico.

En las cinco, **el lugar donde se ejerce el poder y el lugar donde alcanza la rendición de cuentas no coinciden.** En la primera, el poder efectivo opera fuera del perímetro de la autoridad formal que podría controlarlo. En la segunda, la obligación existe, pero la consecuencia de violarla no llega. En la tercera, el problema se despliega a una escala que ninguna autoridad abarca. En la cuarta, la tecnología se mueve más deprisa y más lejos que la supervisión. En la quinta, el daño se produce en un tiempo en el que nadie puede ya reclamar.

Brecha	Distancia entre	Síntoma típico	Dirección de la respuesta
Primera	Competencia formal y poder efectivo	Instituciones independientes en el papel y cautivas en la práctica	Transparencia, diversidad de fuentes, reducción de dependencias
Segunda	Obligación y consecuencia	Aplicación selectiva de las normas	Cadena completa de cumplimiento
Tercera	Escala del problema y escala de la autoridad	Problemas sin dueño institucional	Asignación de competencias por escala, con controles
Cuarta	Capacidad técnica y supervisión	Regulación que llega tarde o no llega	Evaluación de riesgos, trazabilidad, despliegue gradual
Quinta	Decisión presente y daño futuro	Costos irreversibles trasladados a quien no vota	Evaluación intergeneracional y representación fiduciaria

Vistas así, las cinco brechas son cinco caras del Desfase. Y esto tiene una implicación práctica de primer orden: **repararlas una por una, sin atender a su estructura común, produce resultados decepcionantes.** Mejorar los mecanismos de cumplimiento sin abordar la dependencia material de las instituciones que deben aplicarlos solo

traslada el problema. Crear autoridades de escala adecuada sin controlar la concentración de poder puede generar instituciones capturadas desde su nacimiento. Regular la tecnología sin mecanismos de cumplimiento creíbles produce normas que nadie obedece.

Hay algo todavía más grave. Las brechas no solo comparten una estructura; se alimentan entre sí. Cada una crea condiciones que agravan las demás, hasta formar un circuito que tiende a reproducirse a sí mismo. Ese circuito es el objeto del capítulo siguiente.

> La idea en una frase:
> Sabemos dónde se rompe el orden; lo que falta es dejar de repararlo pieza por pieza.

El circuito de la impunidad

Cómo las brechas se alimentan entre sí

Los sistemas complejos rara vez fallan por una sola causa. Fallan porque varias debilidades, cada una tolerable por separado, se combinan de manera que se refuerzan mutuamente. Los ingenieros llaman a este fenómeno retroalimentación positiva: un cambio en un componente produce efectos que amplifican el cambio original, en lugar de amortiguarlo. Un micrófono demasiado cerca de un altavoz genera un chillido creciente; una corrida bancaria se acelera porque cada retiro aumenta el temor que provoca el siguiente.

Este capítulo sostiene que las cinco brechas del orden actual forman un circuito de esa naturaleza. No son simplemente cinco defectos que coexisten; son cinco eslabones de una cadena causal que se cierra sobre sí misma. Lo llamaré **el circuito de la impunidad**, porque su resultado neto es reproducir y ampliar la capacidad de los actores poderosos para eludir las consecuencias de sus actos.

El circuito tiene cinco tramos. Los describo en orden, aunque en la realidad operan de manera simultánea y pueden activarse desde cualquier punto.

4.1 Primer tramo: la concentración debilita el cumplimiento

El circuito comienza con la concentración de poder, sea militar, económico, tecnológico o informativo. Un actor que concentra recursos adquiere, por eso mismo, capacidad para resistir las consecuencias de incumplir sus obligaciones.

Esa capacidad opera por varias vías. Puede elevar el costo que deben asumir quienes intenten sancionarlo, de modo que los potenciales sancionadores prefieran abstenerse. Puede utilizar la dependencia que otros tienen respecto de él para disuadirlos de actuar. Puede bloquear procedimientos en las instituciones donde dispone de un veto, formal o informal. Puede influir en la producción de la información que debería servir para establecer los hechos. Y puede, simplemente, esperar: un actor poderoso suele sobrevivir a la atención pública mejor que sus críticos.

En términos que el capítulo 12 formalizará, la concentración reduce la probabilidad efectiva de que el incumplimiento tenga consecuencias. Y cuando esa probabilidad baja lo suficiente, incumplir se convierte en una opción racional, incluso para un actor que en otras circunstancias preferiría cumplir. No hace falta suponer mala fe. Basta con que el cálculo cambie.

Hay un efecto adicional que suele pasarse por alto. La concentración no solo facilita el incumplimiento del actor concentrado; también debilita la disposición de los demás a cumplir. Si los más poderosos pueden ignorar las reglas sin consecuencias, los actores medianos y pequeños perciben que cumplir es aceptar una desventaja que los grandes no aceptan. La legitimidad de la norma se resiente para todos.

4.2 Segundo tramo: el incumplimiento libera externalidades

Cuando una obligación deja de cumplirse, los costos que la obligación pretendía evitar no desaparecen. Se trasladan. Una norma

ambiental incumplida significa que alguien respira el aire contaminado, bebe el agua envenenada o pierde las tierras inundadas. Una obligación de transparencia financiera incumplida significa que alguien asume, sin saberlo, un riesgo que no habría aceptado de haberlo conocido. Una prohibición del uso de la fuerza incumplida significa que alguien muere.

El incumplimiento es, en este sentido, la puerta por la que las externalidades vuelven a entrar en el sistema. Las obligaciones jurídicas son, en buena medida, mecanismos para obligar a quien decide a tener en cuenta los efectos de su decisión sobre terceros; cuando dejan de aplicarse, la disociación entre quien decide y quien paga, que describimos en el capítulo 2, se restablece.

Este tramo del circuito tiene una dinámica de contagio que agrava sus efectos. Las normas internacionales descansan en buena medida sobre la reciprocidad: cada actor cumple, en parte, porque espera que los demás también lo hagan. Cuando un actor incumple sin consecuencias, se produce un **efecto demostración**. Otros observan que el incumplimiento es posible y rentable, y la tentación de imitarlo crece. Las normas no suelen derrumbarse de golpe. Se erosionan por acumulación de excepciones toleradas, hasta que un día se descubre que ya nadie las toma en serio. A partir de ese punto, reconstruirlas cuesta mucho más que haberlas defendido.

4.3 Tercer tramo: las externalidades se acumulan en riesgos globales

Una externalidad aislada produce un daño local. Muchas externalidades acumuladas, durante mucho tiempo, producen algo cualitativamente distinto: un riesgo sistémico.

Recordemos las propiedades que el capítulo 2 atribuyó a los grandes problemas contemporáneos: son acumulativos, diferidos y no lineales. Estas propiedades explican cómo se produce este tramo del circuito. Cada externalidad no corregida se suma a las anteriores.

Durante un tiempo, el sistema que las absorbe, sea la atmósfera, un sistema financiero o un equilibrio estratégico entre potencias, parece resistir sin cambios visibles. Pero la presión acumulada se aproxima a un umbral. Cuando lo cruza, el sistema cambia de estado de manera abrupta, y lo que eran costos dispersos y manejables se convierte en una crisis concentrada y, a veces, irreversible.

La transición del daño disperso a la crisis sistémica tiene una consecuencia política importante. Mientras el daño es disperso y lento, no genera la urgencia necesaria para movilizar una respuesta colectiva; cada actor puede considerar que su contribución es insignificante y que el costo de actuar es mayor que el beneficio. Cuando la crisis estalla, en cambio, la urgencia es máxima, pero el margen para actuar con calma, con deliberación y con garantías se ha reducido drásticamente. Las sociedades pasan, sin transición, de la indiferencia al pánico. Y el pánico, como veremos en el tramo siguiente, es un terreno fértil para decisiones que agravan el problema de fondo.

4.4 Cuarto tramo: los riesgos justifican poderes extraordinarios

Cuando un riesgo sistémico se materializa, o cuando su materialización parece inminente, las sociedades exigen respuestas rápidas. Y la rapidez tiene un precio institucional: casi siempre se obtiene suspendiendo, abreviando o eludiendo los procedimientos ordinarios que garantizan la deliberación, el control y la rendición de cuentas.

No hay nada intrínsecamente ilegítimo en ello. Toda tradición constitucional seria reconoce que ciertas crisis exigen facultades excepcionales. La República romana institucionalizó esta necesidad con notable lucidez: ante una amenaza grave, podía nombrar un dictador con poderes extraordinarios, pero solo por un plazo máximo de seis meses, transcurrido el cual el cargo expiraba aunque la amenaza persistiera.[15] La excepción tenía, desde su nacimiento, una fecha de caducidad.

El problema surge cuando la excepción carece de esa salida. Y aquí el circuito de la impunidad adquiere su forma más peligrosa, porque se sirve de un mecanismo que los estudiosos de la seguridad internacional han descrito con precisión. Los teóricos de la llamada Escuela de Copenhague denominaron *securitización* al proceso por el cual un asunto se presenta como una amenaza existencial que justifica medidas fuera de los cauces políticos normales.[16] Una vez que algo ha sido securitizado con éxito, quien lo invoca puede reclamar facultades que en otras circunstancias le serían negadas: vigilancia ampliada, secreto reforzado, restricción de derechos, concentración de decisiones, presupuestos exentos de escrutinio.

Conviene ser preciso sobre lo que esto implica. La securitización no es necesariamente manipulación. Muchas amenazas son reales y exigen, en efecto, respuestas excepcionales. El problema es estructural: **el mismo actor que declara la amenaza suele ser el que se beneficia de los poderes que la amenaza justifica.** Esa coincidencia crea un incentivo sistemático para exagerar los riesgos, prolongar las emergencias y resistirse a declararlas terminadas. Y como la información sobre la amenaza suele estar en manos de quien la invoca, los demás tienen pocos medios para comprobar si la excepción sigue estando justificada.

4.5 Quinto tramo: los poderes extraordinarios reducen la supervisión y vuelven a concentrar

El último tramo cierra el circuito. Las facultades extraordinarias concedidas para afrontar una crisis suelen implicar, por su propia naturaleza, una reducción de los controles: menos deliberación, menos transparencia, menos revisión judicial, menos participación de los afectados. Y la reducción de los controles produce exactamente la condición con la que comenzó el circuito: concentración de poder.

El historiador económico Robert Higgs describió un patrón que ayuda a entender por qué esta concentración tiende a ser duradera. Estudiando la evolución del gobierno de Estados Unidos a lo largo del siglo XX, observó que cada gran crisis, guerras y depresiones, producía una expansión súbita de las facultades públicas, y que al terminar la crisis esas facultades retrocedían, pero rara vez hasta su nivel anterior. Llamó a este fenómeno el *efecto trinquete*: como el mecanismo dentado que solo permite girar en una dirección, el poder acumulado en la emergencia tiende a conservarse una vez pasada.[17] No es necesario compartir todas las conclusiones de Higgs para reconocer la pertinencia del patrón, que se observa en contextos políticos muy distintos y en instituciones públicas y privadas por igual.

Con este quinto tramo, el circuito se cierra. La concentración debilita el cumplimiento; el incumplimiento libera externalidades; las externalidades se acumulan en riesgos; los riesgos justifican poderes extraordinarios; los poderes extraordinarios reducen la supervisión y concentran de nuevo el poder, que a su vez debilita todavía más el cumplimiento. Cada vuelta del circuito deja al sistema un poco más concentrado, un poco menos supervisado y un poco más expuesto a la siguiente crisis.

Conviene destacar una propiedad del circuito que lo hace especialmente difícil de romper: **opera a varias escalas a la vez.** Se observa en las relaciones entre grandes potencias, donde la concentración de capacidades militares alimenta la impunidad estratégica. Se observa en el interior de los Estados, donde las emergencias sucesivas pueden erosionar los contrapesos democráticos. Se observa en los mercados, donde la concentración de poder económico permite a ciertos actores trasladar sus riesgos a la sociedad y, en la crisis siguiente, reclamar su rescate en nombre de la estabilidad. Y, como veremos en la Parte VIII, puede observarse también en las propias instituciones creadas para combatir la impunidad, si no se diseñan con cuidado.

4.6 Dónde romper el circuito

Un circuito de retroalimentación puede romperse en cualquiera de sus tramos. La pregunta práctica es dónde intervenir para obtener el mayor efecto con el menor riesgo. El análisis anterior permite identificar cinco puntos de intervención, cada uno de los cuales corresponde a una parte de la arquitectura que este libro desarrollará.

Entre la concentración y el incumplimiento, la intervención consiste en impedir que la capacidad material se traduzca automáticamente en impunidad jurídica. Esto exige separar las funciones de crear las reglas, investigar los hechos, juzgar las infracciones y ejecutar las consecuencias, de modo que ningún actor, por poderoso que sea, las controle todas sobre su propia conducta. Es el objeto de las Partes III y IV.

Entre el incumplimiento y la externalidad, la intervención consiste en hacer visible el incumplimiento y obligar a reparar sus efectos. Verificación independiente, registros públicos de compromisos, mecanismos de reparación. Es el objeto de buena parte de las Partes VI y VII.

Entre la externalidad y el riesgo sistémico, la intervención consiste en detectar la acumulación antes de que cruce los umbrales críticos. Sistemas de alerta temprana, evaluación continua de riesgos, preferencia por decisiones reversibles. Es el objeto de la Parte VII.

Entre el riesgo y los poderes extraordinarios, la intervención consiste en garantizar que toda emergencia nazca con su propia salida: fundamento legal, alcance delimitado, duración limitada, supervisión independiente y criterios verificables de terminación. Es el objeto del capítulo 35.

Entre los poderes extraordinarios y la nueva concentración, la intervención consiste en asegurar que ninguna institución, ni

siquiera la creada para combatir la impunidad, quede fuera de los controles que limitan el poder. Es lo que llamaré el principio del espejo, y es el objeto del capítulo 17.

De este mapa se desprenden dos conclusiones estratégicas. La primera es que **los dos últimos puntos de intervención son los de mayor apalancamiento**, porque son aquellos en los que el remedio se convierte en enfermedad. Un sistema que gestiona sus crisis sin concentrar poder de manera permanente ha neutralizado el mecanismo que convierte cada crisis en un paso hacia una mayor impunidad. La segunda es que **ninguna intervención aislada es suficiente**, porque el circuito puede reiniciarse desde cualquiera de sus tramos. Una arquitectura capaz de romperlo debe actuar en los cinco puntos a la vez.

Hay, por último, una razón para el optimismo que conviene no pasar por alto. Si existe un circuito vicioso, puede existir también su inverso. El cumplimiento verificable genera confianza; la confianza facilita la cooperación; la cooperación reduce los riesgos acumulados; la reducción de los riesgos hace menos frecuentes las emergencias; y la ausencia de emergencias permanentes permite que el poder permanezca distribuido, lo que a su vez refuerza el cumplimiento. Un circuito virtuoso no se activa solo, pero, una vez activado, también tiende a sostenerse. Parte del objetivo de este libro es identificar las condiciones que permitirían ponerlo en marcha.

4.7 La gran pregunta

Con este capítulo concluye el diagnóstico de la Parte I. Hemos visto que la capacidad humana de producir consecuencias ha superado a su capacidad de gobernarlas; que esa distancia se manifiesta en una interdependencia sin costura común; que se concreta en cinco brechas identificables; y que esas brechas forman un circuito que reproduce la impunidad de los poderosos y convierte cada crisis en una oportunidad para concentrar todavía más poder.

El diagnóstico permite ahora formular con toda su precisión la pregunta que orienta el resto del libro:

> ***¿Cómo puede la humanidad construir un orden capaz de limitar incluso a los actores más poderosos, resolver problemas que exceden las fronteras nacionales y prevenir daños de alcance planetario, sin sustituir la fragmentación actual por una autoridad central incontrolable?***

Cada una de las cláusulas de esta pregunta responde a un tramo del circuito. *Limitar incluso a los actores más poderosos* significa romper el vínculo entre concentración e incumplimiento. *Resolver problemas que exceden las fronteras* significa cerrar la brecha de escala sin abandonar la subsidiariedad. *Prevenir daños de alcance planetario* significa intervenir antes de que las externalidades se conviertan en catástrofes. Y *sin sustituir la fragmentación por una autoridad incontrolable* significa impedir que la respuesta al circuito se convierta en su vuelta más peligrosa.

Responder a esta pregunta exige, antes que nada, una comprensión precisa de cómo opera el poder en la realidad, más allá de cómo se describe a sí mismo. Sin esa comprensión, cualquier arquitectura que propongamos estaría diseñada para un mundo que no existe. A esa tarea se dedica la Parte II.

> La idea en una frase:
> La impunidad no es un accidente del sistema; es un circuito que se alimenta a sí mismo.

Notas de los capítulos 1 y 2

[1] Misión Apolo 8 de la NASA (21 a 27 de diciembre de 1968), primera misión tripulada en orbitar la Luna. La fotografía *Earthrise* fue tomada por William Anders el 24 de diciembre de 1968.

[2] Platón, *Protágoras*, 320c–322d. Paráfrasis del mito en que Zeus otorga a los hombres el pudor y la justicia, sin los cuales la técnica no basta para fundar ciudades.

[3] Prueba Trinity, realizada el 16 de julio de 1945 en Alamogordo, Nuevo México.

[4] Sobre el origen y la transmisión de la crisis de 2008, véase el informe de la Comisión de Investigación de la Crisis Financiera de Estados Unidos (*Financial Crisis Inquiry Report*, 2011).

[5] Carta de las Naciones Unidas (1945), artículo 2, párrafo 4, y artículo 51.

[6] Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, ratificados por la totalidad de los Estados miembros de las Naciones Unidas.

[7] Unión Postal Universal, fundada por el Tratado de Berna de 1874.

[8] Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Chicago, 1944), que dio origen a la Organización de Aviación Civil Internacional.

[9] Tratados de Osnabrück y Münster (1648). Sobre la distancia entre el contenido histórico de estos tratados y el llamado mito westfaliano, véase Andreas Osiander, "Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth", *International Organization* 55, núm. 2 (2001).

[10] Garrett Hardin, "The Tragedy of the Commons", *Science* 162, núm. 3859 (1968).

[11] Henry Farrell y Abraham L. Newman, "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion", *International Security* 44, núm. 1 (2019).

[12] Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge: Harvard University Press, 1965).

[13] Scott Barrett, *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods* (Oxford: Oxford University Press, 2007).

Notas de los capítulos 3 y 4

[14] David Collingridge, *The Social Control of Technology* (Londres: Frances Pinter, 1980).

[15] Sobre la dictadura romana como institución de emergencia con límite temporal y su influencia en el pensamiento constitucional moderno, véase Clinton Rossiter, *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies* (Princeton: Princeton University Press, 1948).

[16] Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder: Lynne Rienner, 1998).

[17] Robert Higgs, *Crisis and Leviathan: Critical Episodes in the Growth of American Government* (Nueva York: Oxford University Press, 1987).

PARTE

II

La anatomía del poder real

Ver el poder como opera, no como se declara

Trece días de octubre

En octubre de 1962, el mundo estuvo más cerca de una guerra nuclear que en ningún otro momento conocido de su historia. Durante trece días, desde que los aviones de reconocimiento estadounidenses fotografiaron las rampas de misiles soviéticos en Cuba hasta que Moscú anunció su retirada, dos superpotencias se enfrentaron en una crisis cuyo desenlace parecía depender de dos hombres: John F. Kennedy y Nikita Jruschov.

Esa es, al menos, la versión que durante años dominó el relato popular: un duelo de voluntades entre dos líderes, cada uno al frente de un Estado que actuaba como una sola mente racional, calculando costos y beneficios hasta encontrar una salida. La versión tiene el atractivo de la sencillez. Y es, en aspectos decisivos, falsa.

En 1971, el politólogo Graham Allison publicó un estudio de la crisis que cambió la manera de pensar las decisiones de los Estados.[1] Allison mostró que el episodio no podía explicarse adecuadamente si se trataba a cada gobierno como un actor unitario y racional. Para entenderlo hacía falta, además, mirar dentro de los Estados: a las organizaciones que ejecutaban las órdenes según sus propias rutinas y procedimientos, y a las negociaciones entre los funcionarios y los organismos que competían por imponer su interpretación de la amenaza.

Los hechos posteriores, revelados a medida que se abrieron los archivos, confirmaron con creces la intuición. El 27 de octubre, el día más peligroso de la crisis, un avión espía estadounidense fue derri-

bado sobre Cuba por fuerzas soviéticas que actuaron sin una orden expresa de Moscú.[2] Ese mismo día, cerca de la línea de bloqueo, buques estadounidenses lanzaban cargas de profundidad de práctica para obligar a emerger a un submarino soviético. A bordo, sin comunicación con su mando y sin saber si la guerra había comenzado, los oficiales discutieron el uso de un torpedo con carga nuclear. Según los testimonios disponibles, la negativa de uno de ellos, Vasili Arjípov, fue decisiva para evitar el lanzamiento.[3] Los mensajes entre Kennedy y Jruschov, mientras tanto, tardaban horas en transmitirse, traducirse y descifrarse.

El mundo no estuvo a merced de dos voluntades soberanas, sino de un entramado de burocracias, rutinas militares, comunicaciones lentas, decisiones locales y malentendidos mutuos que ninguno de los dos líderes controlaba por completo.

Esa es la lección que organiza la Parte II. **El poder no opera como se declara.** Los organigramas, las constituciones y las declaraciones oficiales describen cómo debería distribuirse la autoridad. Para entender cómo se toman realmente las decisiones, y para diseñar instituciones capaces de gobernarlas, hay que mirar debajo de esa superficie: a los recursos, la información, las dependencias, los incentivos, las rutinas y las redes que convierten la autoridad formal en poder efectivo, o que permiten ejercer poder efectivo sin autoridad formal alguna.

Los seis capítulos de esta parte construyen esa mirada en etapas. El capítulo 5 establece el vocabulario: distingue autoridad, poder, capacidad y legitimidad, y describe las formas más sutiles del poder. El capítulo 6 examina la lógica del realismo estratégico y el dilema de seguridad. El capítulo 7 amplía el repertorio de instrumentos con los que se ejerce el poder internacional. El capítulo 8 propone un modelo de cuatro capas para leer cualquier decisión de alto impacto. El capítulo 9 analiza la supervisión, la captura y la influencia. Y el capítulo 10 establece la disciplina intelectual sin la cual todo lo anterior degeneraría en sospecha generalizada.

PARTE II · CAPÍTULO 5

Lo que los organigramas no dicen

Autoridad, poder, capacidad y legitimidad

TODA disciplina madura empieza por precisar su vocabulario. La medicina distingue entre síntoma, signo y causa; la ingeniería, entre carga, esfuerzo y deformación. El pensamiento sobre el poder, en cambio, suele utilizar sus palabras centrales como si fueran intercambiables. Se habla del poder de un tribunal cuando se quiere decir su autoridad; de la legitimidad de un gobierno cuando se quiere decir su eficacia; de la responsabilidad de una empresa cuando se quiere decir su capacidad. Estas confusiones no son inocentes. Cada una oculta una brecha que, si se nombrara con precisión, exigiría una respuesta.

5.1 Seis palabras que confundimos

Propongo fijar desde ahora seis definiciones que el libro utilizará de manera constante. No pretenden ser las únicas posibles, pero sí ser precisas y operativas: cada una designa algo que puede observarse, compararse y, cuando corresponda, corregirse.

Autoridad es la competencia reconocida para adoptar decisiones dentro de un marco normativo. Es un concepto jurídico: alguien tiene autoridad cuando una regla válida le atribuye la facultad de decidir sobre cierta materia. Un tribunal tiene autoridad para juzgar; un par-

lamento, para legislar; un organismo internacional, para ejercer las funciones que su tratado constitutivo le asigna.

Poder es la capacidad efectiva de influir en la conducta de otros o en los resultados, con autoridad formal o sin ella. Max Weber lo definió como la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia.[4] Es un concepto empírico: no se pregunta quién debería decidir, sino quién consigue que las cosas ocurran como desea.

Capacidad es el conjunto de recursos materiales, humanos, informativos, financieros, tecnológicos y organizativos disponibles para ejecutar una decisión. Es la condición material del poder. Una autoridad sin capacidad no puede hacer cumplir sus decisiones; una capacidad sin autoridad puede ejercerse, pero sin justificación reconocida.

Legitimidad es la justificación de una autoridad ante quienes están sujetos a ella. Weber distinguió tres fuentes clásicas: la tradición, el carisma personal del gobernante y la legalidad de procedimientos establecidos.[5] Para los fines de este libro, la legitimidad depende de una combinación de criterios jurídicos, procedimentales y éticos: que la autoridad derive de reglas válidas, que se ejerza mediante procedimientos justos, que respete los derechos fundamentales y que pueda rendir cuentas de sus decisiones.

Eficacia es el grado en que una decisión produce el resultado que perseguía. Es un concepto instrumental, ajeno en principio a la justicia de los fines o de los medios.

Responsabilidad es la obligación de explicar, justificar y, cuando corresponda, reparar las consecuencias de una conducta. Es la contrapartida del poder: quien puede afectar a otros debe poder ser llamado a responder.

La utilidad de estas distinciones se aprecia en las combinaciones que permiten detectar. Una institución puede tener autoridad jurídica y

carecer de capacidad para ejecutar sus decisiones: es el tribunal cuya sentencia nadie cumple. Un actor puede ejercer poder efectivo sin autoridad legítima: es la empresa que condiciona la política pública de un país sin haber sido elegida por nadie. Una medida puede ser eficaz y, al mismo tiempo, ilegítima: es la represión que restablece el orden violando derechos. Una decisión legítima puede fracasar por falta de capacidad: es la política correcta que nunca llega a aplicarse. Y un actor puede tener poder sin responsabilidad: es quien afecta a millones de personas sin tener que responder ante ninguna.

Recomendación de método. Ante cualquier actor relevante, sea un Estado, una empresa o una organización internacional, conviene preguntar por separado cuál es su autoridad formal, cuál su poder efectivo, de qué capacidades dispone, qué legitimidad puede invocar, qué resultados produce y ante quién responde. Las respuestas rara vez coinciden. Y los puntos donde divergen señalan, casi siempre, dónde hay que intervenir.

5.2 Soberanía, autoridad y poder

De las seis palabras anteriores, tres suelen fundirse en el lenguaje político cotidiano hasta volverse indistinguibles: soberanía, autoridad y poder. Separarlas es indispensable para comprender el orden internacional.

La **soberanía** designa el derecho de una comunidad política a tomar decisiones en un ámbito sin estar subordinada a otra autoridad. La **autoridad**, como vimos, designa la facultad jurídica de adoptar una decisión concreta. El **poder** designa la capacidad real de hacer que esa decisión se cumpla.

Un Estado puede conservar soberanía formal y carecer de poder material para ejercerla: es el caso de muchos Estados pequeños, jurídicamente iguales a las grandes potencias y materialmente dependientes de ellas. Una empresa puede carecer por completo de soberanía política y ejercer, sin embargo, un poder considerable sobre deci-

siones públicas. Una organización internacional puede tener autoridad jurídica plena en su materia y carecer de capacidad para imponer sus resoluciones.

Esta separación tiene una consecuencia normativa que será uno de los pilares del libro. Si soberanía, autoridad y poder son cosas distintas, ningún actor debería concentrarlas sistemáticamente. Quien decide que una conducta viola el derecho no debería ser, al mismo tiempo, quien determina los hechos, quien se juzga a sí mismo y quien decide si acepta la consecuencia. Del mismo modo que el constitucionalismo interno separó los poderes del Estado, un orden internacional legítimo debe impedir que las funciones de producir, interpretar, verificar y ejecutar el derecho se acumulen en las mismas manos. Este principio recibirá su formulación completa en el capítulo 17, bajo el nombre de la regla de las cuatro manos.

5.3 Cuando la competencia no es autonomía

El capítulo 3 identificó la primera brecha del orden actual como la distancia entre poder formal y poder efectivo. Conviene ahora examinar con más detalle cómo se manifiesta, porque sus formas son más variadas, y a menudo más discretas, de lo que suele suponerse. Cuatro situaciones típicas merecen atención.

El tribunal sin brazo ejecutor. Un órgano jurisdiccional internacional puede tener competencia indiscutible para resolver una controversia y dictar una sentencia irreprochable. Pero si no dispone de medios propios para ejecutarla, su cumplimiento depende de la disposición del condenado o de la voluntad de terceros dispuestos a asumir el costo de imponerla. Cuando el condenado es poderoso y los terceros no están dispuestos, la sentencia se convierte en un documento histórico. La competencia existe; la autonomía para hacerla valer, no.

El regulador que depende del saber del regulado. Una agencia reguladora puede tener facultades legales amplias y, al mismo tiempo,

depender de la industria que supervisa para entender lo que debe supervisar. En sectores técnicamente complejos, como las finanzas, la energía, la farmacología o la tecnología digital, el conocimiento especializado suele concentrarse en las empresas. El regulador recluta a sus expertos entre ellas, recibe de ellas la información con la que decide y ve partir a su personal hacia ellas al terminar su servicio. No hace falta corrupción para que esta dependencia oriente sus decisiones; basta con que el regulador termine viendo el mundo con los ojos de los regulados.

El parlamento que depende de la información del ejecutivo. En materia de seguridad, inteligencia y política exterior, los órganos legislativos suelen tener la facultad formal de supervisar al gobierno y carecer de acceso a la información necesaria para hacerlo. El ejecutivo decide qué se clasifica, qué se comparte y cuándo. El parlamento puede preguntar, pero solo sobre lo que sabe que existe. La supervisión se convierte así en una función dependiente de la buena voluntad del supervisado.

El Estado igual en derecho y desigual en hecho. El principio de igualdad soberana atribuye a todos los Estados los mismos derechos jurídicos. Pero un Estado cuya economía depende de un solo comprador, cuya deuda está en manos de un solo acreedor o cuya seguridad depende de un solo protector tiene una autonomía real muy inferior a la que su soberanía formal sugiere. Su voto en un foro internacional vale lo mismo que el de una gran potencia; su capacidad de votar en contra de ella, no.

En las cuatro situaciones, el defecto no está en la norma, que atribuye correctamente la competencia, sino en las condiciones materiales que determinan si esa competencia puede ejercerse con autonomía. Por eso las reformas que se limitan a reescribir estatutos, declarar independencias o ampliar facultades suelen fracasar. **Una institución es**

tan autónoma como lo sean sus recursos, su información y sus dependencias, y no más.

5.4 El poder como capacidad de alterar las opciones de otros

La imagen más común del poder es la de una orden obedecida: alguien manda, alguien cumple. Es la imagen correcta para muchos casos, pero deja fuera las formas de poder más importantes en un mundo interdependiente. Para verlas, conviene recorrer brevemente la evolución que la teoría política ha seguido en la segunda mitad del siglo XX, porque cada etapa descubrió una dimensión del poder que la anterior no veía.

La primera dimensión: quién gana las decisiones. En 1957, el politólogo Robert Dahl propuso una definición que se volvió canónica: A tiene poder sobre B en la medida en que puede conseguir que B haga algo que de otro modo no haría.[6] Para medir el poder, según este enfoque, basta con observar los conflictos abiertos y ver quién prevalece. Es una definición clara y operativa, y sigue siendo útil para estudiar votaciones, negociaciones y enfrentamientos explícitos.

La segunda dimensión: quién decide qué se decide. Pocos años después, Peter Bachrach y Morton Baratz señalaron que esa definición omitía algo decisivo.[7] El poder no solo se ejerce ganando los conflictos que llegan a plantearse, sino impidiendo que ciertos conflictos lleguen a plantearse. Quien controla la agenda, quien decide qué asuntos se discuten y cuáles quedan fuera, ejerce un poder que nunca aparece en el registro de las votaciones, porque opera antes de que haya votación. Un tema que nunca entra en el orden del día no produce derrotas visibles.

La tercera dimensión: quién moldea lo que los demás desean. En 1974, Steven Lukes dio un paso más.[8] Sostuvo que la forma más eficaz del poder consiste en influir en las preferencias, las percepciones y las creencias de los demás, de modo que acepten como natural, inevitable

o deseable un orden de cosas que en realidad perjudica sus intereses. El poder más completo es el que no encuentra resistencia porque ha hecho innecesaria la resistencia.

A estas tres dimensiones, pensadas inicialmente para la política interna, la economista política Susan Strange añadió una cuarta, decisiva para el orden internacional: el **poder estructural**.[9] Strange distinguió entre el poder relacional, la capacidad de A para conseguir que B haga algo, y el poder estructural, la capacidad de definir el marco dentro del cual los demás deben actuar. Identificó cuatro estructuras en las que ese poder se ejerce: la seguridad, la producción, las finanzas y el conocimiento. Quien controla alguna de ellas no necesita dar órdenes a nadie. Le basta con establecer las condiciones bajo las cuales los demás eligen.

De este recorrido se desprende la definición de poder que este libro utilizará en su sentido más amplio: **el poder es la capacidad de alterar las opciones disponibles para otros.** Esa alteración puede producirse mediante coerción directa, pero también mediante el control de un mercado, de un suministro crítico, de una posición financiera, de una infraestructura tecnológica, de la información necesaria para decidir o de la definición de qué alternativas se consideran viables.

Esta definición tiene consecuencias prácticas inmediatas para el diseño institucional. Una gobernanza que se limite a controlar los actos explícitos de coerción dejará intactas las formas más eficaces del poder contemporáneo. Una empresa que controla la infraestructura digital de la que depende un país no necesita amenazar a nadie para condicionar sus decisiones. Un acreedor que puede cerrar el acceso al financiamiento no necesita invadir a su deudor. Un actor que define qué datos se publican y qué expertos son escuchados no necesita censurar a nadie para orientar un debate. **La pregunta pertinente no es solo quién tiene autoridad jurídica para decidir, sino quién puede modificar las opciones, los costos y las consecuencias que enfrentan los demás.** A esa pregunta habrá que volver una y otra vez.

5.5 Comprender el poder no es justificarlo

Un libro que insiste tanto en mirar el poder tal como opera corre un riesgo evidente: que el lector confunda la descripción con la aprobación. Conviene despejar ese riesgo con toda claridad, porque de él depende la coherencia de todo el proyecto.

Hace más de dos mil cuatrocientos años, Tucídides puso en boca de los embajadores atenienses, en su célebre diálogo con los habitantes de la isla de Melos, una frase que resume con brutal economía la visión del poder desnudo: el fuerte hace lo que puede y el débil sufre lo que debe.[10] Los atenienses no pretendían que su exigencia fuera justa; pretendían que fuera inevitable. Los melios apelaron a la justicia y a la esperanza. Atenas sitió la isla, mató a los hombres y esclavizó a las mujeres y los niños.

El diálogo de Melos se ha leído durante siglos como la expresión fundacional del realismo político. Pero contiene en realidad dos tesis distintas que conviene no confundir. La primera es descriptiva: en ausencia de un orden capaz de limitarlo, el poder tiende a imponerse sobre la justicia. La segunda es normativa: como el poder se impone, es legítimo que se imponga. La primera tesis es, en buena medida, verdadera, y este libro la toma muy en serio. La segunda es una falacia, y este libro la rechaza por completo.

Confundir ambas tesis conduce a dos errores simétricos, y es necesario evitarlos a la vez.

El **primer error** consiste en suponer que los principios jurídicos determinan por sí solos la conducta de los actores. Es el error del jurista ingenuo, que cree que basta con prohibir una conducta para que deje de producirse y que interpreta cada violación de la norma como una anomalía pasajera. Este error subestima las amenazas, las asimetrías de capacidad y los incentivos para incumplir. Produce instituciones elegantes en el papel e impotentes en la práctica.

El **segundo error** consiste en suponer que el actor más poderoso tiene, por el hecho de serlo, una justificación suficiente para imponer sus preferencias. Es el error del realista cínico, que convierte la capacidad material en fuente de legitimidad y reduce el derecho a una expresión de la correlación de fuerzas. Este error no solo es moralmente inaceptable; es también analíticamente pobre, porque ignora que la legitimidad es ella misma una fuente de poder, que las normas modifican las expectativas y que los actores que se apoyan solo en la fuerza suelen pagar costos que su cálculo no había previsto.

La posición de este libro es distinta de ambas. **Comprender el poder tal como opera es la condición para limitarlo, no una razón para aceptarlo.** Del mismo modo que un médico debe comprender con precisión cómo actúa una enfermedad para poder combatirla, y que esa comprensión no lo convierte en partidario de la enfermedad, quien diseña instituciones debe comprender con precisión cómo actúa el poder para poder someterlo a límites. La comprensión realista del poder no obliga a aceptar la dominación. Permite identificar las condiciones que deben modificarse para impedirla.

Una arquitectura civilizatoria debe, por tanto, partir de lo que los atenienses sabían y negarse a aceptar lo que concluyeron. Debe reconocer que la capacidad de imponer una decisión es un hecho, y construir los mecanismos que impidan que ese hecho se convierta automáticamente en un derecho.

> La idea en una frase:
> El poder que importa es el que puede cambiar tus opciones sin pedirte permiso.

PARTE II · CAPÍTULO 6

La lógica fría

Realismo estratégico: incertidumbre, amenazas e incentivos

CUALQUIER propuesta para reformar el orden internacional debe sobrevivir a una objeción formulada desde la tradición realista. La objeción dice, en esencia: *los Estados no cooperan porque no pueden permitírselo.* Viven en un entorno sin autoridad superior capaz de protegerlos, deben desconfiar de las intenciones de los demás y, en consecuencia, priorizan su seguridad y su poder relativo sobre cualquier proyecto de cooperación que pueda dejarlos vulnerables. Desde esta perspectiva, las propuestas de gobernanza global son ejercicios de buena voluntad que se estrellan contra la realidad estructural del sistema.

Este capítulo toma esa objeción con toda seriedad. No para aceptarla en bloque, sino para extraer de ella lo que tiene de verdadero, que es mucho, y convertirlo en un requisito de diseño. Una arquitectura que no pueda responder a la lógica realista no merece ser tomada en serio. Una que pueda responderle habrá superado la prueba más exigente.

6.1 Anarquía no es ausencia de normas

La palabra que los teóricos de las relaciones internacionales utilizan para describir la condición fundamental del sistema es *anarquía*.

Conviene precisar su sentido técnico, porque en el lenguaje común evoca desorden y caos, y no es eso lo que significa.

En su acepción técnica, anarquía significa simplemente ausencia de una autoridad central con capacidad general para establecer y ejecutar reglas sobre todos los Estados. Kenneth Waltz, cuya obra de 1979 fundó el llamado realismo estructural, sostuvo que esta característica del sistema, más que la naturaleza de los Estados o de sus dirigentes, explica las regularidades de la política internacional.[11] En un sistema anárquico, cada Estado debe velar por su propia supervivencia, porque nadie lo hará por él. De ahí se derivan la búsqueda de seguridad, la desconfianza hacia los demás y la tendencia a equilibrar el poder de quien amenaza con volverse dominante.

Pero anarquía no equivale a ausencia de normas, instituciones o cooperación. Hedley Bull, en una obra publicada dos años antes que la de Waltz, propuso una lectura complementaria que resulta indispensable para este libro.[12] Bull observó que, pese a la ausencia de un gobierno común, los Estados forman una *sociedad anárquica*: comparten ciertas reglas, reconocen ciertas instituciones, como la diplomacia, el derecho internacional o el equilibrio de poder, y sostienen expectativas recíprocas sobre la conducta de los demás. La anarquía describe la distribución de la autoridad, no la ausencia de orden.

La síntesis de ambas perspectivas ofrece una descripción realista y, a la vez, no fatalista del sistema internacional. Existe orden, pero un orden cuya aplicación depende en buena medida de mecanismos descentralizados, acuerdos voluntarios y capacidades estatales desiguales. Existen normas, pero su cumplimiento frente a actores poderosos no está garantizado por ninguna instancia superior. La cooperación es posible y frecuente, pero frágil allí donde los intereses vitales están en juego.

Esta caracterización tiene una consecuencia directa para el diseño institucional. Cualquier arquitectura que pretenda mejorar el orden internacional debe hacerlo **dentro** de la anarquía, no suponiendo su desaparición. No puede partir de la premisa de que los Estados

renunciarán a velar por su seguridad o confiarán en instituciones cuya imparcialidad no esté demostrada. Debe ofrecerles razones verificables para cooperar, aun cuando sigan desconfiando unos de otros.

6.2 El problema de las intenciones futuras

Si los Estados pudieran conocer con certeza las intenciones presentes y futuras de los demás, la mayor parte de los problemas de seguridad se simplificaría enormemente. Un Estado sabría si su vecino se arma para defenderse o para atacar, si un acuerdo será respetado o violado, si una concesión será correspondida o explotada. El problema es que las intenciones no son observables directamente, pueden ocultarse y, sobre todo, pueden cambiar.

El politólogo James Fearon formuló en 1995 un análisis especialmente influyente de por qué las guerras ocurren incluso entre actores racionales que preferirían evitarlas.[13] Si la guerra es costosa para ambas partes, razonaba Fearon, siempre debería existir algún acuerdo negociado que ambas prefieran a combatir. Que las guerras ocurran de todos modos exige una explicación, y Fearon identificó dos mecanismos principales.

El primero es el **problema de información**: cada parte tiene incentivos para exagerar su fuerza y su determinación con el fin de obtener mejores condiciones en la negociación. Como ambas lo saben, ninguna puede creer plenamente lo que la otra afirma, y pueden terminar en una guerra que habrían evitado si hubieran conocido la verdadera distribución de capacidades.

El segundo es el **problema de compromiso**: aunque las partes alcancen un acuerdo hoy, ninguna puede garantizar que lo respetará mañana, cuando las circunstancias cambien. Si un Estado prevé que su rival será más fuerte en el futuro y podrá entonces imponerle condiciones peores, puede preferir combatir ahora, mientras todavía tiene una oportunidad, aunque la guerra sea costosa. La causa de la

guerra, en este caso, no es la falta de un acuerdo aceptable, sino la imposibilidad de comprometerse de manera creíble a respetarlo.

Este análisis tiene un valor extraordinario para el diseño de instituciones, porque identifica con precisión qué deben resolver. **Si las guerras nacen de la falta de información fiable y de la imposibilidad de compromisos creíbles, las instituciones que reduzcan esos dos problemas reducirán la probabilidad de guerra**, aunque no eliminen los conflictos de intereses. La verificación independiente ataca el problema de información: permite a cada parte comprobar lo que la otra hace, en lugar de tener que creer lo que dice. Los mecanismos que hacen costoso el incumplimiento, y que no dependen de la voluntad del propio incumplidor, atacan el problema de compromiso: vuelven creíbles las promesas que de otro modo nadie podría creer. Gran parte de la arquitectura que propondré en las partes VI y VII consiste, en el fondo, en una ingeniería de la información y del compromiso.

6.3 El dilema de seguridad

De todos los mecanismos descritos por la tradición realista, ninguno es más relevante para este libro que el dilema de seguridad. El concepto fue formulado por John Herz en 1950 y desarrollado después, con particular profundidad, por Robert Jervis.[14] Su lógica es sencilla y su alcance, inquietante.

Un Estado que se siente inseguro adopta medidas para aumentar su seguridad: incrementa su gasto militar, adquiere nuevas armas, forma alianzas, despliega tropas en sus fronteras. Sus vecinos, que no pueden conocer con certeza sus intenciones, interpretan esas medidas como una posible amenaza y responden adoptando medidas equivalentes. El primer Estado percibe esas respuestas como una confirmación de que sus temores estaban justificados y refuerza sus propias medidas. El resultado es una espiral de acción y reacción en

la que ambas partes terminan menos seguras de lo que estaban al principio, aunque ninguna haya buscado la confrontación.

El rasgo más perturbador del dilema de seguridad es que **no requiere que ningún actor desee la guerra.** Puede surgir entre Estados que solo buscan protegerse, por la combinación de incertidumbre sobre las intenciones ajenas, dificultad para verificar el carácter defensivo de las propias medidas y ausencia de mecanismos creíbles de desescalada. La historia de los meses que precedieron a la Primera Guerra Mundial ofrece un ejemplo ampliamente estudiado: planes de movilización diseñados con lógica defensiva, sujetos a rígidos calendarios ferroviarios, en los que la movilización de un país obligaba a los demás a movilizar los suyos para no quedar en desventaja, hasta que la mecánica de los preparativos superó la capacidad de los gobiernos para detenerla.

Jervis aportó una precisión de enorme valor práctico.[15] La intensidad del dilema de seguridad, sostuvo, depende de dos variables. La primera es si la tecnología y la geografía favorecen el ataque o la defensa: cuando el ataque tiene ventaja, cada Estado tiene incentivos para golpear primero, y el dilema se agrava. La segunda es si las posturas defensivas pueden distinguirse de las ofensivas: cuando es posible saber si un armamento sirve para defender o para atacar, un Estado puede protegerse sin amenazar a los demás, y el dilema se atenúa.

La combinación de ambas variables produce cuatro mundos posibles. En el más peligroso, el ataque tiene ventaja y es imposible distinguir las posturas defensivas de las ofensivas: cualquier medida de seguridad parece una amenaza y existe un fuerte incentivo para actuar primero. En el más estable, la defensa tiene ventaja y las posturas son distinguibles: los Estados pueden protegerse sin provocar a nadie. Los otros dos son intermedios.

La lección institucional es directa. Las arquitecturas de seguridad deben esforzarse por desplazar el sistema hacia el mundo más estable: favorecer configuraciones que hagan distinguibles las intencio-

nes defensivas, mediante transparencia, notificación de maniobras, verificación de despliegues y acuerdos que limiten las capacidades más inequívocamente ofensivas; y reducir las ventajas de golpear primero, mediante canales de comunicación, mecanismos de investigación de incidentes y protocolos que impidan que una señal ambigua se convierta en el detonante de una escalada. No se trata de eliminar los conflictos de intereses, que seguirán existiendo. Se trata de impedir que la incertidumbre transforme una disputa manejable en una crisis irreversible.

6.4 Lo que el dilema explica y lo que no

El dilema de seguridad es una herramienta analítica poderosa, y precisamente por eso conviene delimitar su alcance. Su atractivo intelectual, que muestra cómo actores razonables pueden producir resultados trágicos sin que nadie sea culpable, puede llevar a aplicarlo donde no corresponde.

No todos los conflictos nacen de la inseguridad mutua. Existen guerras de agresión emprendidas por actores que buscan expandirse, conquistar territorios o recursos, imponer una ideología o restaurar una grandeza perdida. Existen Estados revisionistas, insatisfechos con el orden existente y dispuestos a asumir riesgos para transformarlo. Existen dirigentes que inician guerras por razones de política interna, para consolidar su poder o desviar la atención de sus fracasos. En todos estos casos, interpretar la conducta del agresor como una reacción defensiva ante la inseguridad no solo es analíticamente erróneo; puede ser políticamente desastroso, porque conduce a ofrecer garantías de seguridad a quien no busca seguridad sino expansión.

El politólogo Charles Glaser ha propuesto una distinción útil para orientarse en este terreno.[16] Los Estados difieren, sostiene, en sus motivos: algunos buscan fundamentalmente seguridad y se conformarían con el statu quo si pudieran estar seguros de que nadie los

amenaza; otros tienen objetivos que van más allá de la seguridad y estarían dispuestos a alterar el statu quo aun sin sentirse amenazados. La estrategia adecuada frente a unos y otros es casi opuesta. Frente a un Estado que busca seguridad, la moderación, las garantías y las medidas de confianza reducen la tensión. Frente a un Estado con ambiciones expansionistas, esas mismas medidas pueden interpretarse como debilidad y alentar la agresión.

El problema práctico es que los motivos de los demás no son directamente observables. Y aquí reaparece, por otra vía, la importancia de la información. Distinguir entre un Estado que se arma por miedo y uno que se arma por ambición exige evidencia: sobre sus doctrinas, sus despliegues, su conducta pasada, la coherencia entre sus declaraciones y sus actos. Una arquitectura que mejore la calidad y la verificabilidad de esa evidencia ayuda a evitar dos errores igualmente graves: tratar como agresor a quien solo busca protegerse, lo que alimenta la espiral, y tratar como inofensivo a quien busca expandirse, lo que alienta la agresión.

> Lo que esto no significa.
> El reconocimiento del dilema de seguridad no implica que todas las partes de un conflicto sean igualmente responsables, ni que toda agresión pueda explicarse como una reacción comprensible ante el miedo. La responsabilidad de cada actor debe establecerse según la evidencia y el derecho aplicable, no según la simetría que el modelo abstracto sugiere.

6.5 La competencia no desaparece por declaración

Una de las ilusiones más persistentes del discurso internacional es que la cooperación requiere armonía de intereses, y que, una vez reconocido el interés común, la competencia se disuelve. No es así. Los Estados pueden compartir un interés genuino en la estabilidad económica, la protección ambiental o la prevención de una catás-

trofe y, al mismo tiempo, competir intensamente por influencia, recursos, ventajas tecnológicas o posiciones estratégicas.

El politólogo Joseph Grieco planteó en 1988 una objeción realista que ilumina por qué esta coexistencia complica la cooperación.[17] Los Estados, sostuvo, no se preocupan solo por las ganancias absolutas que obtienen de un acuerdo, sino también por las **ganancias relativas**: por cuánto ganan en comparación con sus rivales. Un acuerdo que beneficia a todos pero beneficia más a un competidor puede resultar inaceptable para quien teme que esa ventaja relativa se convierta, en el futuro, en una amenaza. La cooperación puede fracasar no porque no produzca beneficios, sino porque los reparte de una manera que altera el equilibrio de poder.

La tradición institucionalista, representada por autores como Robert Keohane, ofreció una respuesta parcial a esta objeción.[18] Las instituciones internacionales, sostuvo Keohane, pueden facilitar la cooperación incluso entre rivales al reducir los costos de negociar, proporcionar información sobre el cumplimiento de los demás, crear expectativas estables y vincular unos asuntos con otros, de modo que el incumplimiento en un ámbito tenga costos en los demás. Las instituciones no eliminan la competencia, pero cambian el contexto en el que se desarrolla.

La síntesis que este libro adopta toma algo de ambas tradiciones. Del realismo, la advertencia de que ningún diseño puede presuponer la desaparición de la rivalidad ni ignorar las consecuencias distributivas de los acuerdos. Del institucionalismo, la convicción de que las reglas, la información y los procedimientos pueden modificar el cálculo de los actores y hacer sostenible una cooperación que, en su ausencia, se derrumbaría. De ahí se deriva un requisito concreto: **la cooperación debe diseñarse para funcionar sin depender de una armonía permanente de intereses.** Eso exige información verificable, distribución justificable de los costos y beneficios, mecanismos de cumplimiento, incentivos para participar y procedimientos de revisión cuando cambien las circunstancias. No basta con apelar a la

solidaridad. Hay que construir condiciones en las que cooperar sea sostenible incluso para quienes siguen compitiendo.

6.6 Realismo como método, no como doctrina

Llegamos así a la conclusión de este capítulo, que precisa en qué sentido este libro es realista y en qué sentido no lo es.

El realismo, entendido como **doctrina**, sostiene que el poder es el único fundamento real de la política internacional, que las normas y las instituciones son epifenómenos de la distribución de fuerzas y que la búsqueda de un orden más justo es, en el mejor de los casos, ingenua y, en el peor, peligrosa. Este libro rechaza esa doctrina. Subestima la capacidad de las reglas para modificar las expectativas, ignora que la legitimidad es ella misma una fuente de poder y convierte una descripción parcial del mundo en una profecía que tiende a cumplirse a sí misma.

El realismo, entendido como **método**, es otra cosa. Es la exigencia de que cualquier propuesta considere cómo actuarán los participantes cuando sus intereses entren en conflicto con las reglas. Este libro adopta ese método sin reservas. Para cada institución que proponga, preguntaré no solo qué debería hacer un actor responsable, sino qué incentivos tendría un actor no responsable para incumplir, qué oportunidades encontraría para eludir las normas y qué mecanismos podrían modificar su comportamiento.

De la aplicación de este método a lo largo del capítulo se desprenden cuatro requisitos de diseño que reaparecerán en las partes siguientes:

1. **Reducir los problemas de información.** Las instituciones deben hacer observable la conducta relevante de los participantes, mediante verificación independiente y redundante, para que nadie tenga que confiar en las afirmaciones de los demás.

2. **Hacer creíbles los compromisos.** Los acuerdos deben incorporar mecanismos que vuelvan costoso el incumplimiento y que no dependan de la voluntad del propio incumplidor.
3. **Distinguir la defensa de la amenaza.** Las arquitecturas de seguridad deben favorecer configuraciones en las que protegerse no implique amenazar, y en las que golpear primero no ofrezca ventajas decisivas.
4. **Repartir con justificación.** Los costos y beneficios de la cooperación deben distribuirse según criterios públicos y revisables, para que las preocupaciones por las ganancias relativas no destruyan acuerdos que benefician a todos.

El realismo, así entendido, no es enemigo de un orden más justo. Es su condición. Un orden diseñado sin tener en cuenta la lógica fría de los incentivos será derribado por ella. Uno diseñado para resistirla tiene alguna posibilidad de transformarla.

> La idea en una frase:
> La guerra puede llegar sin que nadie la desee; basta con que nadie pueda verificar lo que el otro quiere.

PARTE II · CAPÍTULO 7

Clausewitz ampliado

El repertorio completo de los instrumentos del poder

Si el capítulo 5 definió qué es el poder y el capítulo 6 examinó la lógica que lo orienta en un sistema sin autoridad central, este capítulo examina sus herramientas. El poder internacional no se ejerce en abstracto; se ejerce mediante instrumentos concretos, cada uno con sus mecanismos, sus costos, sus requisitos de legitimidad y sus puntos ciegos de control. Una arquitectura capaz de gobernar el poder debe conocer ese repertorio con la misma precisión con que un regulador financiero conoce los instrumentos del mercado que supervisa.

7.1 Lo que Clausewitz vio

Carl von Clausewitz, oficial prusiano que combatió en las guerras napoleónicas, dedicó los últimos años de su vida a un tratado que dejó inacabado y que su viuda publicó tras su muerte, en 1832: *De la guerra*.[19] Pocas obras han sido tan citadas y tan mal leídas. Su frase más célebre sostiene que la guerra es la mera continuación de la política por otros medios. Se la suele interpretar como una apología cínica de la violencia. Es, en realidad, algo mucho más interesante: una tesis sobre la subordinación de los medios a los fines.

Lo que Clausewitz vio es que la guerra no tiene una lógica autónoma. No es un fenómeno natural que estalla por sí mismo ni un deporte con reglas propias, sino un instrumento al servicio de objetivos políticos. Por eso, sostenía, la dirección política debe prevalecer sobre la conducción militar: los objetivos de la guerra, su intensidad y su duración deben derivarse de los fines políticos que persigue, y no al revés. Cuando la lógica militar se emancipa de la política, cuando la guerra se libra por la guerra misma o se prolonga más allá de cualquier objetivo razonable, se convierte en una fuerza destructiva que nadie controla.

Clausewitz añadió dos observaciones que conservan una vigencia notable. La primera es su descripción de la guerra como una *trinidad* de fuerzas en tensión: las pasiones del pueblo, el juego de probabilidades y azar en el que se mueve el mando militar, y la razón política del gobierno. Ninguna de las tres puede ignorarse, y su equilibrio cambia de una guerra a otra. La segunda es el concepto de *fricción*: la acumulación de pequeños obstáculos, errores, malentendidos e imprevistos que hace que en la guerra todo resulte más difícil de lo que parece sobre el papel. A la fricción se suma la *niebla*: la incertidumbre que envuelve la información disponible para quien debe decidir. La crisis de 1962, con la que abrimos esta parte, fue una demostración casi de manual de la fricción y la niebla.

Para los fines de este libro, la aportación decisiva de Clausewitz es la relación entre fines y medios. Todo instrumento de poder debe evaluarse en función de los objetivos que persigue, y todo objetivo debe evaluarse en función de los medios que exige. Esta doble exigencia es el núcleo de cualquier juicio serio sobre el uso del poder.

7.2 Lo que sería un error deducir

De la tesis de Clausewitz no se sigue que toda política sea una guerra encubierta, ni que la fuerza sea un instrumento ordinario e inter-

cambiable con los demás. Ambas deducciones son frecuentes y ambas son erróneas.

La primera fue formulada, en una inversión deliberada de la frase clausewitziana, por el filósofo Michel Foucault, quien en sus lecciones de 1976 exploró la hipótesis de que la política es la continuación de la guerra por otros medios.[20] Como herramienta crítica para desenmascarar las relaciones de fuerza ocultas tras instituciones aparentemente neutrales, la hipótesis tiene valor. Como descripción general de la política, es insostenible: reduce toda cooperación a una tregua táctica, todo acuerdo a una rendición encubierta y toda institución a un campo de batalla. Un orden mundial pensado desde esa premisa no podría aspirar a nada más que a gestionar la guerra permanente.

La segunda deducción errónea consiste en tratar la fuerza militar como un instrumento más del repertorio, comparable a una sanción comercial o a una gestión diplomática, que puede utilizarse cuando resulte eficaz. Esta equiparación ignora diferencias fundamentales. La fuerza produce daños irreversibles: la muerte no admite reparación. Genera dinámicas de escalada difíciles de controlar. Y, desde 1945, el derecho internacional la ha sometido a una prohibición general, con excepciones definidas, que la distingue jurídicamente de los demás instrumentos.

La posición de este libro es que debe comprenderse la relación entre objetivos políticos y medios disponibles **sin normalizar el uso de la fuerza** como mecanismo ordinario para resolver desacuerdos. Los instrumentos del poder forman un repertorio, pero no un repertorio de piezas equivalentes. Sus consecuencias, sus costos y sus requisitos de legitimidad difieren profundamente, y una arquitectura legítima debe reflejar esas diferencias.

7.3 Seis familias de instrumentos

El poder internacional se ejerce mediante una combinación de instrumentos que pueden agruparse en seis familias. Cada una opera mediante mecanismos distintos y plantea problemas de control diferentes.

Diplomacia y negociación. Acuerdos, mediación, reconocimiento, compromisos, comunicación estratégica y gestión de crisis. Es el instrumento más antiguo y, en condiciones normales, el más utilizado. Su eficacia depende de la credibilidad de quien negocia, de las alternativas que cada parte tiene si la negociación fracasa y de la capacidad de verificar el cumplimiento de lo acordado. Su principal punto ciego es la opacidad: muchas negociaciones decisivas se desarrollan en secreto, y sus términos reales pueden diferir de los que se hacen públicos.

Instrumentos económicos. Comercio, inversión, financiamiento, acceso a mercados, ayuda, sanciones y control de suministros críticos. El economista Albert Hirschman mostró en 1945 que el comercio internacional puede convertirse en un instrumento de poder cuando las relaciones comerciales son asimétricas: el país del que otros dependen más de lo que él depende de ellos adquiere una influencia que puede utilizar con fines políticos.[21] Ochenta años después, esta intuición se ha extendido a las finanzas, la tecnología y la energía. El principal problema de control de esta familia es que sus efectos suelen recaer sobre poblaciones que no tomaron las decisiones que se pretende castigar.

Capacidades militares. Disuasión, defensa, despliegue, coerción armada y uso efectivo de la fuerza, sometidos al derecho aplicable. Thomas Schelling, en un estudio clásico de 1966, distinguió dos usos coercitivos de la fuerza: la *disuasión*, que busca impedir que el adversario haga algo amenazándolo con un castigo, y la *compulsión*, que

busca obligarlo a hacer algo, o a dejar de hacerlo, mediante la aplicación gradual de daño.[22] Schelling observó que gran parte del poder militar no reside en la capacidad de destruir, sino en la capacidad de amenazar con hacerlo; es, en sus palabras, el poder de herir. El problema de control de esta familia es el más grave de todos: sus errores son irreversibles y sus dinámicas de escalada pueden escapar a la voluntad de quienes las iniciaron.

Inteligencia y operaciones encubiertas. Obtención y análisis de información, contrainteligencia y, en ciertos casos, operaciones clandestinas cuyo patrocinador no se reconoce públicamente. Su rasgo definitorio es el secreto, que tiene justificaciones legítimas, como proteger fuentes y métodos, y efectos institucionales problemáticos, porque dificulta la supervisión. Cuando una operación está diseñada para que su autor pueda negar su participación, el control democrático y jurídico se vuelve, por definición, difícil.

Influencia política e informativa. Comunicación pública, persuasión, diplomacia cultural, propaganda, campañas de influencia y disputa por la interpretación de los acontecimientos. Joseph Nye acuñó en 1990 el concepto de *poder blando* para designar la capacidad de obtener lo que se desea mediante la atracción en lugar de la coerción o el pago: la influencia que proviene de la cultura, los valores y la legitimidad de un actor.[23] Esta familia abarca desde esa atracción legítima hasta la manipulación deliberada. Su problema de control es que la frontera entre persuasión legítima y manipulación es difícil de trazar, y que cualquier autoridad encargada de trazarla puede convertirse en un censor.

Redes institucionales y económicas. Relaciones profesionales, financiamiento de organizaciones, contratación, asesoría, producción de conocimiento, acceso a los centros de decisión y circulación de personal entre el sector público y el privado. Es la familia menos visible y, en ocasiones, la más eficaz. No opera mediante órdenes ni

amenazas, sino mediante la configuración del entorno en el que se toman las decisiones: quién asesora, quién financia los estudios que fundamentan una política, quién tiene acceso a los decisores. Su problema de control es la opacidad estructural. Gran parte de su influencia es legal, y la que no lo es resulta difícil de distinguir de la que sí lo es.

Familia	Mecanismo principal	Punto ciego de control
Diplomacia	Acuerdo y compromiso	Opacidad de las negociaciones
Economía	Dependencia y acceso	Costos sobre poblaciones ajenas a la decisión
Fuerza militar	Amenaza y daño	Irreversibilidad y escalada
Inteligencia	Información y acción encubierta	Secreto que impide la supervisión
Influencia informativa	Atracción y persuasión	Frontera difusa con la manipulación
Redes institucionales	Configuración del entorno de decisión	Opacidad estructural y legalidad aparente

7.4 Combinar, sustituir, reforzar

En la práctica, los instrumentos del poder rara vez se utilizan de manera aislada. Se combinan, se sustituyen unos a otros y se refuerzan mutuamente. Comprender estas tres dinámicas es indispensable para cualquier diseño institucional, porque explican por qué tantos regímenes de control fracasan.

La combinación. Un actor puede emplear simultáneamente presión diplomática, restricciones comerciales, campañas de información, despliegues militares y operaciones encubiertas para perseguir un mismo objetivo. Cada instrumento, por separado, puede permanecer por debajo del umbral que activaría una respuesta seria. Combinados, pueden producir un efecto que ninguno lograría solo. En las

últimas décadas se ha generalizado el uso de expresiones como *guerra híbrida* o *zona gris* para designar estrategias que explotan deliberadamente esta lógica: acciones calibradas para obtener ventajas sin cruzar nunca la línea que justificaría una respuesta militar o jurídica clara. Su eficacia reside precisamente en la ambigüedad.

La sustitución. Cuando un instrumento queda restringido, el actor que persigue un objetivo tiende a buscar otro que cumpla una función equivalente. Si una norma prohíbe cierto tipo de intervención militar, puede recurrirse a la presión económica; si se limitan las sanciones formales, pueden utilizarse restricciones informales; si se regula la financiación política directa, puede canalizarse a través de intermediarios. Este fenómeno tiene una consecuencia institucional de primer orden, que propongo llamar **efecto globo**: cuando se aprieta un globo por un lado, el aire se desplaza hacia otro. Un régimen de control que solo abarca un instrumento no elimina el poder que pretende contener; lo desplaza hacia los instrumentos que no controla.

El refuerzo. Los instrumentos también se potencian mutuamente. La capacidad militar respalda la credibilidad de la diplomacia. La dependencia económica amplifica la eficacia de la presión política. La influencia informativa prepara el terreno para que una medida coercitiva sea aceptada. El control de redes institucionales permite que los demás instrumentos operen con menos resistencia.

De estas tres dinámicas se sigue un principio de diseño que reaparecerá en la Parte VI: **la gobernanza del poder debe ser transversal a los instrumentos.** No basta con regular el uso de la fuerza, o las sanciones económicas, o las operaciones de inteligencia, cada una por separado. Hay que preguntar qué objetivo persigue un actor, qué combinación de instrumentos utiliza para alcanzarlo y qué mecanismos permiten examinar el conjunto. De lo contrario, cada regulación sectorial producirá su propio efecto globo.

Conviene, sin embargo, añadir una advertencia metodológica. Que los instrumentos puedan combinarse no significa que toda interacción internacional responda a una estrategia coordinada y secreta. La mayor parte de las veces, diferentes organismos de un mismo Estado persiguen objetivos distintos, a veces contradictorios, sin coordinación alguna. La cuestión central no es suponer que detrás de cada acontecimiento hay un plan, sino estudiar, caso por caso, qué instrumentos se utilizaron, qué objetivos perseguían, qué mecanismos de control existían y qué resultados produjeron. Esa disciplina será el tema del capítulo 10.

7.5 Fines y medios: tres preguntas separadas

Volvamos, para concluir, a la lección central de Clausewitz: la relación entre fines y medios. Una política puede perseguir un objetivo legítimo mediante instrumentos inadecuados. También puede utilizar medios eficaces para alcanzar un objetivo ilegítimo. Y puede, por último, elegir medios legítimos que no tienen ninguna posibilidad de alcanzar el objetivo declarado. Para evaluar cualquier ejercicio de poder, propongo separar tres preguntas que el debate público suele mezclar.

Primera: ¿qué objetivo se persigue? No el objetivo declarado, que puede ser incompleto o engañoso, sino el que puede inferirse razonablemente de las decisiones adoptadas, la evidencia disponible y la conducta del actor. Y, una vez identificado, ¿es legítimo ese objetivo?

Segunda: ¿qué probabilidad tienen los medios elegidos de alcanzarlo? Esta es una pregunta estratégica y empírica. Muchas políticas fracasan no porque sus fines sean malos, sino porque sus medios son inadecuados: sanciones que fortalecen al gobierno que pretendían debilitar, intervenciones que crean las amenazas que pretendían eliminar, presiones que endurecen las posiciones que pretendían ablandar.

Tercera: ¿es legítimo emplear esos medios, y qué consecuencias producirán? Esta es una pregunta jurídica y ética. Exige examinar si los medios respetan el derecho aplicable, si existen alternativas menos lesivas, si los daños previsibles guardan proporción con el objetivo y quién soportará esos daños.

Las tres preguntas son independientes. **La eficacia no sustituye a la legalidad. La legalidad no garantiza la eficacia. Y la legitimidad del fin no convierte en legítimo cualquier medio.** Una política solo supera el examen cuando responde satisfactoriamente a las tres.

Esta distinción tiene una implicación directa para el diseño de cualquier arquitectura de gobernanza internacional. La tentación, cuando se constata que las instituciones existentes no logran hacer cumplir sus decisiones, es dotarlas de la máxima capacidad coercitiva posible. Este libro rechaza esa tentación. El objetivo no debe ser maximizar el poder de las instituciones, sino desarrollar una combinación de capacidades, preventivas, informativas, judiciales, económicas y, solo en último término, coercitivas, que permita prevenir problemas, resolver controversias y ejecutar decisiones **dentro de límites legítimos**. Una institución que solo dispone de la fuerza tiende a ver cada problema como un problema que requiere fuerza. Una que dispone de un repertorio amplio y graduado puede elegir el instrumento proporcional a cada situación.

> La idea en una frase:
> Que un medio funcione no lo vuelve legítimo; que sea legal no lo vuelve eficaz.

Las cuatro capas del poder

Un modelo para leer cualquier decisión

Los capítulos anteriores han proporcionado conceptos: las formas del poder, la lógica de la anarquía, el repertorio de instrumentos. Este capítulo los organiza en un modelo de análisis. Su propósito es práctico: ofrecer al lector una herramienta que pueda aplicar a cualquier decisión de alto impacto, sea una guerra, una sanción, un tratado, una regulación o una crisis financiera, para entender cómo se produjo y dónde podría haberse controlado.

El modelo distingue cuatro capas. Ninguna, por sí sola, explica una decisión. Cada una ilumina factores que las demás dejan en sombra. Y es en la interacción entre ellas donde suelen encontrarse las explicaciones más completas y los puntos de intervención más útiles.

8.1 Primera capa: el sistema internacional

La primera capa es el entorno estructural en el que actúan los Estados y los demás actores relevantes. Comprende la distribución de capacidades militares, económicas y tecnológicas; las amenazas percibidas; las alianzas y las rivalidades; las dependencias materiales; el derecho internacional aplicable y las organizaciones existentes.

Esta capa responde a una pregunta fundamental: **¿qué restricciones y oportunidades enfrentaba el actor?** Una decisión no puede interpretarse adecuadamente sin considerar el entorno estratégico en el que se adopta. Un Estado rodeado de rivales poderosos no enfrenta las mismas opciones que uno protegido por la geografía. Un país cuya economía depende de la exportación de un solo producto no tiene el mismo margen de maniobra que uno con una economía diversificada. Una potencia que domina una estructura del poder internacional, en el sentido de Susan Strange que vimos en el capítulo 5, puede hacer cosas que a otros les están vedadas.

La primera capa es la que privilegia el realismo estructural, y su contribución es indispensable: muestra que muchas conductas que parecen elecciones libres son, en buena medida, respuestas a presiones del entorno. Pero su limitación es igualmente importante. El entorno establece límites y genera incentivos; no determina decisiones concretas. Dos Estados en posiciones estructurales similares pueden actuar de maneras muy distintas. Para entender por qué, hay que mirar dentro de ellos.

8.2 Segunda capa: el aparato estatal

La segunda capa abre la caja que la primera mantiene cerrada. Comprende a los dirigentes políticos, los ministerios, las fuerzas armadas, los servicios de inteligencia, las burocracias, los órganos legislativos, los tribunales y los mecanismos de supervisión.

Su premisa fundamental es que **el Estado no es un actor unitario.** Diferentes organismos disponen de información distinta, persiguen objetivos parcialmente divergentes y compiten por presupuesto, autoridad y prestigio. Las decisiones estatales son con frecuencia el resultado de procesos complejos de negociación interna, rutinas burocráticas, errores de coordinación y disputas sobre la interpretación de las amenazas.

El estudio de Graham Allison sobre la crisis de 1962, con el que abrimos esta parte, ofrece el marco más conocido para analizar esta capa. Allison propuso tres modelos complementarios para explicar las decisiones de un gobierno.

El **modelo del actor racional** trata al Estado como una entidad única que identifica sus objetivos, evalúa las alternativas y elige la que maximiza sus intereses. Es el modelo implícito en la mayor parte del análisis periodístico y en buena parte de la teoría realista.

El **modelo del proceso organizacional** sostiene que los gobiernos actúan a través de grandes organizaciones que funcionan según rutinas y procedimientos estandarizados. Lo que un gobierno puede hacer en una crisis está limitado por lo que sus organizaciones saben hacer. Las opciones que llegan a la mesa de los dirigentes no son todas las posibles, sino las que las organizaciones tienen preparadas.

El **modelo de la política burocrática** sostiene que las decisiones surgen de la negociación entre funcionarios y organismos que defienden perspectivas e intereses distintos. Una máxima atribuida al administrador público Rufus Miles resume esta lógica: la posición que alguien adopta depende del lugar en que se sienta.[24] El ministro de defensa, el de finanzas y el de asuntos exteriores verán la misma crisis desde ángulos distintos, y la decisión final reflejará el equilibrio de fuerzas entre ellos tanto como cualquier cálculo del interés nacional.

A estos tres modelos conviene añadir una aportación posterior que conecta la segunda capa con la primera. El politólogo Robert Putnam mostró en 1988 que las negociaciones internacionales son, en realidad, **juegos de dos niveles**.[25] Un gobierno que negocia un acuerdo con otros Estados negocia simultáneamente con sus propios actores internos, cuyo apoyo necesita para ratificar y aplicar lo acordado. Lo que es aceptable en el nivel internacional debe serlo también en el nivel interno, y viceversa. Esta doble restricción explica por qué acuerdos que parecen razonables fracasan, y por qué un

negociador puede, paradójicamente, fortalecer su posición exterior invocando la oposición que enfrenta en casa.

La implicación para el diseño institucional es considerable. Si el Estado no es un actor unitario, las instituciones internacionales no pueden limitarse a dialogar con los gobiernos como si fueran voluntades únicas. Deben tener en cuenta las organizaciones que ejecutan las decisiones, los organismos que pueden bloquearlas y los actores internos cuyo apoyo determina si un compromiso internacional se cumplirá.

8.3 Tercera capa: las redes transversales

La tercera capa comprende a los actores que no forman parte del aparato estatal pero influyen en sus decisiones: empresas, contratistas, financiadores, grupos de presión, consultoras, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones profesionales y redes de expertos.

Esta capa es transversal en un doble sentido. Atraviesa la frontera entre lo público y lo privado, porque sus actores influyen en decisiones públicas sin ser autoridades públicas. Y atraviesa las fronteras nacionales, porque muchas de estas redes operan en varios países a la vez y conectan a actores de distintos Estados.

Su influencia puede ser perfectamente legítima. Los gobiernos necesitan información especializada que a menudo solo poseen las empresas o los investigadores. Las organizaciones sociales aportan perspectivas que el aparato estatal no ve. El politólogo Peter Haas describió el papel de las **comunidades epistémicas**: redes de profesionales con conocimiento reconocido en un ámbito, que comparten criterios de validez y que pueden orientar las políticas públicas en materias técnicamente complejas, como la protección del ozono o la regulación financiera.[26] En muchos casos, estas comunidades han contribuido decisivamente a que los gobiernos adopten políticas mejor fundamentadas.

Pero la tercera capa también puede albergar formas de influencia problemáticas. En 1961, en su discurso de despedida, el presidente Dwight Eisenhower, un general que había dirigido la mayor operación militar de la historia, advirtió a sus conciudadanos sobre la influencia que podía adquirir la conjunción de una gran estructura militar permanente con una gran industria armamentística, y pidió que se protegiera la toma de decisiones frente a una influencia injustificada de ese complejo.[27] La advertencia sigue siendo pertinente, y no solo en el ámbito militar. Cualquier sector en el que un grupo reducido de actores privados concentre conocimiento técnico, recursos y acceso a los decisores puede desarrollar una influencia desproporcionada sobre las políticas que le afectan.

El análisis de esta capa exige, por ello, un equilibrio delicado. No debe partir de la premisa de que toda influencia privada es ilegítima, porque eso conduciría a aislar al Estado de la información que necesita. Tampoco debe ignorar que esa influencia puede volverse opaca, desproporcionada o incompatible con el interés público. Y, sobre todo, **no debe suponer que la existencia de redes de influencia demuestra que estas controlan centralmente las decisiones.** La tarea consiste en distinguir, con evidencia, entre coordinación demostrable, intereses convergentes, influencia indirecta y simple coincidencia de resultados. El capítulo 9 examinará los mecanismos concretos de esa influencia; el capítulo 10, la disciplina necesaria para analizarla sin caer en la sospecha generalizada.

8.4 Cuarta capa: instrumentos y resultados

La cuarta capa examina lo que finalmente ocurre: qué instrumentos se utilizaron, qué objetivos perseguían, qué consecuencias produjeron y qué mecanismos permitieron, o impidieron, corregir sus efectos. Es la capa de la evaluación, y su pregunta central es: **¿qué produjo realmente la decisión, más allá de lo que pretendía producir?**

Esta pregunta parece obvia, pero se formula con mucha menos frecuencia de lo que debería. Las instituciones tienden a evaluarse por sus intenciones, sus procedimientos o sus anuncios, y no por sus efectos. Una sanción se considera exitosa porque fue aprobada, no porque haya modificado la conducta que pretendía corregir. Una intervención se considera justificada por sus objetivos declarados, aunque haya producido resultados opuestos. Un programa de ayuda se mide por el dinero desembolsado, no por la mejora que produjo en la vida de sus destinatarios.

El sociólogo Robert Merton advirtió en 1936 sobre un fenómeno que esta capa debe tomar especialmente en serio: las **consecuencias no anticipadas** de la acción deliberada.[28] Toda intervención en un sistema complejo produce efectos que sus autores no previeron, algunos favorables y muchos desfavorables. Merton identificó varias fuentes de esta imprevisión: la ignorancia sobre el sistema, los errores de análisis, el interés inmediato que impide ver las consecuencias de largo plazo y la tendencia a actuar según valores que impiden considerar ciertas consecuencias. En el ámbito internacional, las consecuencias no anticipadas son la norma, no la excepción, y una arquitectura que no las mida sistemáticamente está condenada a repetir sus errores.

Por eso esta capa incluye, como componente esencial, la pregunta por los **mecanismos de corrección**. Cuando una decisión produjo efectos dañinos, ¿existía algún procedimiento para detectarlos a tiempo, para revisarla y para reparar el daño? Si la respuesta es negativa, el problema no es solo la decisión equivocada, sino la arquitectura que permitió que el error se prolongara sin consecuencias.

8.5 La retroalimentación entre capas

Las cuatro capas no son compartimentos estancos. Interactúan constantemente, y estas interacciones generan dinámicas que ninguna capa explica por sí sola.

Las condiciones del sistema internacional influyen en las instituciones estatales: una amenaza externa fortalece a los organismos de seguridad frente a los demás, les otorga más presupuesto y más autoridad, y modifica el equilibrio interno del aparato estatal. Las redes transversales pueden alterar las prioridades del Estado: un sector económico con acceso privilegiado a los decisores puede orientar la definición del interés nacional en una dirección que favorezca sus propios intereses. Los instrumentos producen resultados que modifican el entorno: una sanción puede debilitar a su destinatario o, por el contrario, permitir a su gobierno movilizar el sentimiento nacional en torno a la resistencia frente a la presión exterior. Y los resultados modifican de nuevo los incentivos y las relaciones de poder en las tres capas anteriores.

Estas retroalimentaciones explican por qué tantas políticas producen efectos contrarios a los buscados. Una intervención militar destinada a eliminar una amenaza puede, al desestabilizar una región, crear condiciones para amenazas nuevas. Una política de seguridad que amplía la vigilancia para prevenir atentados puede, al erosionar la confianza de una comunidad en sus instituciones, reducir la cooperación que la prevención necesitaba. Una crisis que concentra poder en el ejecutivo puede debilitar los controles parlamentarios que habrían ayudado a evitar la crisis siguiente, un mecanismo que reconocerá el lector como un tramo del circuito de la impunidad descrito en el capítulo 4.

El método que se desprende de esta observación es sencillo de enunciar y exigente de aplicar. Primero, analizar cada capa por separado para identificar los factores que operan en ella. Segundo, examinar cómo interactúan esas capas en el caso concreto. Tercero, identificar los bucles de retroalimentación que podrían amplificar o neutralizar los efectos de una decisión. Y cuarto, **resistir la tentación de presumir un director único detrás de todos los acontecimientos.** Que las capas interactúen y que sus interacciones produzcan resultados coherentes no significa que alguien haya diseñado esa

coherencia. Con frecuencia, el resultado emerge de la combinación de muchas decisiones parciales, ninguna de las cuales lo buscaba.

8.6 Doce preguntas para cualquier decisión de alto impacto

El modelo de las cuatro capas puede convertirse en un instrumento práctico mediante una lista de preguntas. Propongo doce, que cualquier analista, periodista, legislador o ciudadano puede formular ante una decisión pública de alto impacto. Juntas permiten reconstruir lo que podríamos llamar la **trazabilidad** de la decisión: la cadena que va de la propuesta a sus efectos.

1. ¿Quién propuso la decisión?
2. ¿Quién podía modificarla o bloquearla?
3. ¿Quién proporcionó la información utilizada para tomarla?
4. ¿Qué fuentes independientes confirmaron esa información?
5. ¿Quién obtiene beneficios directos o indirectos de ella?
6. ¿Quién soporta sus costos?
7. ¿Qué alternativas se consideraron y cuáles fueron excluidas, y por qué?
8. ¿Qué incentivos enfrentaban quienes decidieron?
9. ¿Qué mecanismos de supervisión existían y si actuaron?
10. ¿Qué actores afectados carecieron de acceso al proceso?
11. ¿Qué explicaciones alternativas son compatibles con los hechos conocidos?
12. ¿Qué evidencia podría refutar la hipótesis principal sobre cómo y por qué se tomó la decisión?

Las preguntas están ordenadas según las capas, aunque no de manera rígida. Las primeras tres exploran el aparato estatal y las redes que lo rodean. Las preguntas cinco y seis aplican el esquema de los cuatro actores presentado en el capítulo 2. Las siete a la diez

examinan los incentivos y los controles. Y las dos últimas introducen la disciplina epistémica que el capítulo 10 desarrollará: obligan a considerar explicaciones rivales y a identificar qué evidencia podría desmentir la conclusión.

Un ejemplo hipotético ilustra el uso de la lista. Supongamos que un gobierno decide adquirir un sistema de armas de alto costo, justificándolo por una amenaza externa. La primera capa invita a examinar si la amenaza es real y si el sistema responde a ella. La segunda, a preguntar qué organismos promovieron la adquisición y qué rivalidades internas influyeron en la elección. La tercera, a identificar al fabricante, sus vínculos con los decisores y quién elaboró los estudios técnicos que sustentaron la compra. La cuarta, a evaluar si el sistema, una vez adquirido, redujo efectivamente el riesgo o, por el contrario, alimentó la respuesta del rival en una espiral de seguridad como la descrita en el capítulo 6. Ninguna de estas preguntas presume que hubo corrupción o error. Pero, juntas, permiten detectarlos si existieron, y confirmar la solidez de la decisión si no existieron.

Recomendación de diseño. La arquitectura que este libro propone convertirá estas preguntas en una obligación institucional: un protocolo de trazabilidad de las decisiones estratégicas que permita reconstruir la cadena de propuesta, información, deliberación, autorización, ejecución y evaluación posterior, con las reservas legítimas que exijan la seguridad y la privacidad. Una decisión cuya trazabilidad no puede reconstruirse es una decisión que nadie puede revisar, y una decisión que nadie puede revisar es, por definición, una decisión fuera del alcance de la corrección.

> La idea en una frase:
> Ninguna decisión importante se explica mirando una sola capa.

PARTE II · CAPÍTULO 9

El agente que se emancipa

Supervisión, captura e influencia

TODA institución es, en el fondo, una delegación. Los ciudadanos delegan en sus representantes; los representantes, en los gobiernos; los gobiernos, en sus ministerios, sus fuerzas armadas y sus servicios de inteligencia; los Estados, en las organizaciones internacionales; los accionistas, en los directivos de las empresas. La delegación es indispensable: ninguna sociedad compleja podría funcionar si cada decisión tuviera que tomarla directamente quien soporta sus consecuencias. Pero la delegación tiene un costo estructural que este capítulo examina. Quien recibe un mandato desarrolla, con el tiempo, intereses propios, y dispone de información y de capacidades que quien delegó no tiene. El agente puede emanciparse de su principal.

9.1 Principal y agente

Los economistas Michael Jensen y William Meckling formalizaron en 1976 lo que se conoce como la teoría de la agencia.[29] Su punto de partida es una relación en la que una parte, el *principal*, encarga a otra, el *agente*, que actúe en su nombre. Si los intereses de ambos coincidieran perfectamente, y si el principal pudiera observar sin costo todo lo que

el agente hace, la delegación no plantearía ningún problema. Pero ninguna de las dos condiciones se cumple en la práctica.

Los intereses divergen, aunque sea parcialmente. Un directivo puede preferir el crecimiento de la empresa que dirige, que aumenta su prestigio y su remuneración, a la rentabilidad que interesa a los accionistas. Un organismo público puede preferir la expansión de su presupuesto y de su jurisdicción al cumplimiento eficiente de su misión. Y la información es asimétrica: el agente sabe cosas que el principal ignora. Esta asimetría adopta dos formas clásicas. La **acción oculta** ocurre cuando el principal no puede observar lo que el agente hace. La **información oculta** ocurre cuando el agente conoce circunstancias relevantes que el principal desconoce y puede presentarlas de la manera que le convenga.

El problema no se limita a las empresas. Aparece en ministerios, fuerzas armadas, servicios de inteligencia, organismos reguladores y, de manera particularmente aguda, en las organizaciones internacionales. Un grupo de investigadores encabezado por Darren Hawkins y David Lake mostró que los Estados, al crear organizaciones internacionales, actúan como principales que delegan en agentes, y que esas organizaciones desarrollan, como cualquier agente, márgenes de autonomía que sus creadores no siempre previeron ni pueden controlar.[30] Michael Barnett y Martha Finnemore fueron más lejos: sostuvieron que las organizaciones internacionales son burocracias con culturas, reglas y patologías propias, capaces de expandir su mandato, de aplicar procedimientos rígidos a situaciones que exigirían flexibilidad y de perder de vista los fines para los que fueron creadas.[31]

En el ámbito internacional, el problema de agencia se agrava por la longitud de la **cadena de delegación**. Un ciudadano elige a un representante, que contribuye a formar un gobierno, que nombra a un embajador, que vota en el órgano de gobierno de una organización internacional, que supervisa a una secretaría, que dirige a un equipo técnico, que toma una decisión que afecta al ciudadano. Cada eslabón introduce divergencia de intereses y pérdida de información. Al final

de la cadena, la capacidad del ciudadano para controlar la decisión que le afecta es prácticamente nula. Este fenómeno explica una parte considerable del llamado déficit democrático de las instituciones internacionales, y ninguna arquitectura planetaria seria puede ignorarlo.

Conviene subrayar que nada de esto implica necesariamente mala conducta. La autonomía operativa y la especialización son indispensables para el funcionamiento de cualquier organización compleja. Un servicio de salud pública que tuviera que consultar cada decisión técnica con el parlamento no podría responder a una epidemia. El problema no es la autonomía, sino la autonomía sin mecanismos adecuados de información, responsabilidad y corrección.

9.2 Autonomía con responsabilidad

Si el problema de agencia no puede eliminarse, debe gestionarse. La pregunta es cómo controlar a los agentes sin destruir la autonomía que los hace útiles.

Los politólogos Mathew McCubbins y Thomas Schwartz propusieron en 1984 una distinción que sigue siendo muy útil para responderla.[32] Existen, sostuvieron, dos estilos de supervisión. La **supervisión por patrullaje** consiste en que el principal vigile directamente y de manera continua la conducta del agente, como un policía que recorre las calles: examina informes, realiza auditorías, interroga a los responsables. Es exhaustiva, pero costosa, y tiende a detectar sobre todo lo que el principal ya sabe buscar. La **supervisión por alarma de incendio** consiste en establecer procedimientos para que los propios afectados por las decisiones del agente puedan dar la voz de alerta cuando algo va mal: reclamaciones, recursos, denuncias, acceso a tribunales. Es más barata y descentralizada, y aprovecha el conocimiento disperso de quienes sufren las consecuencias.

Una arquitectura eficaz necesita ambos estilos. El patrullaje es indispensable para las áreas donde los afectados no pueden detectar el

problema, como las operaciones secretas o los riesgos técnicos complejos. Las alarmas son indispensables para que la supervisión no dependa exclusivamente de la diligencia, y de la independencia, del supervisor. Buena parte de los mecanismos que propondré en la Parte VI, como las defensorías, los derechos de impugnación, la protección de denunciantes y el acceso directo de las personas a la justicia, son alarmas de incendio diseñadas para un orden planetario.

Hay que evitar, sin embargo, el error simétrico. Un exceso de controles mal diseñados produce efectos tan perjudiciales como su ausencia. Cuando cada decisión exige múltiples autorizaciones, los agentes desarrollan una burocracia defensiva: priorizan la protección frente a posibles sanciones sobre el cumplimiento de su misión, evitan la iniciativa, documentan en exceso y deciden tarde. La rendición de cuentas se convierte en un ritual que consume recursos sin mejorar los resultados.

El equilibrio que este libro propone puede formularse así: **el objetivo no es eliminar la discrecionalidad, sino hacerla justificable, trazable y revisable.** Justificable, porque toda decisión relevante debe poder explicarse con razones públicas. Trazable, porque debe poder reconstruirse quién decidió qué, con qué información y bajo qué autoridad. Revisable, porque debe existir una instancia independiente capaz de examinarla y corregirla cuando sea necesario.

9.3 Siete vías de captura

El problema de agencia alcanza su forma más grave cuando el agente deja de servir a su principal y pasa a servir, de manera sistemática, a los intereses de un tercero: precisamente aquel a quien debía supervisar o regular. Este fenómeno se conoce como **captura**.

El economista George Stigler formuló en 1971 la versión más radical de la teoría de la captura regulatoria: la regulación, sostuvo, es por lo general adquirida por la industria y diseñada y aplicada principalmente en su beneficio.[33] La tesis de Stigler ha sido matizada por la

investigación posterior, que muestra que la captura no es inevitable ni universal. Pero su intuición central sigue siendo valiosa: los actores con mayores recursos, mayor interés concentrado y mejor información sobre una política tienen ventajas sistemáticas para influir en ella frente a un público disperso que soporta sus costos sin saberlo.

La captura puede producirse por siete vías principales, que conviene distinguir porque cada una exige salvaguardas distintas.

La corrupción directa. El pago de sobornos o la concesión de favores personales a cambio de decisiones. Es la forma más burda y, en sistemas con controles mínimamente funcionales, la más fácil de perseguir. Paradójicamente, es también la menos importante en términos agregados, porque las demás vías logran resultados parecidos sin cruzar la línea de la ilegalidad.

La dependencia financiera. Cuando una institución depende, para su presupuesto, de los actores que debería supervisar, o de unos pocos financiadores con intereses definidos, sus decisiones tienden a orientarse hacia lo que esos financiadores consideran aceptable, sin necesidad de ninguna instrucción explícita.

Las puertas giratorias. La circulación del personal entre el sector regulado y el regulador. Quien espera trabajar en una industria al terminar su servicio público tiene incentivos para no enemistarse con ella mientras la supervisa. Quien proviene de la industria llega con sus perspectivas, sus redes y, a menudo, sus lealtades.

El monopolio del conocimiento. Cuando el conocimiento técnico necesario para regular un sector se concentra en las empresas del propio sector, el regulador depende de ellas para entender lo que regula, y termina adoptando sus marcos de análisis.

La financiación condicionada del conocimiento. Cuando los estudios que fundamentan una política son financiados por quienes se benefician de ella, el riesgo de sesgo, consciente o inconsciente, es considerable, incluso si los investigadores actúan de buena fe.

Las relaciones informales. La pertenencia a los mismos círculos sociales, educativos y profesionales crea afinidades, confianzas y lealtades que reducen la distancia crítica entre supervisores y supervisados.

La captura cultural. La vía más sutil de todas. El economista James Kwak la describió como el proceso por el cual el regulador llega a compartir la visión del mundo de los regulados, no porque se le pague o se le presione, sino porque se mueve en su mismo entorno intelectual, utiliza su mismo vocabulario y considera razonables sus mismas premisas.[34] El regulador capturado culturalmente no traiciona su mandato; simplemente ha dejado de ver las alternativas que el mandato exigiría considerar.

La lección de esta tipología es que **la captura rara vez es un acto; casi siempre es un proceso.** No se produce en un momento identificable, sino por acumulación de dependencias, afinidades y hábitos que, uno a uno, parecen inofensivos. Por eso no se combate únicamente persiguiendo la corrupción, sino diseñando instituciones que reduzcan de manera estructural cada una de estas vías: financiación diversificada y protegida, periodos de incompatibilidad, capacidad técnica propia, transparencia sobre el origen de los estudios, diversidad en los perfiles de quienes deciden y evaluaciones independientes que examinen si la institución sigue sirviendo a su mandato.

9.4 Influencia legítima y autoridad paralela

No toda influencia sobre las decisiones públicas es captura. Las empresas tienen intereses legítimos que pueden representar; los sindicatos, las organizaciones ambientales, las comunidades indígenas, las asociaciones profesionales y los grupos de ciudadanos también. Los gobiernos necesitan información especializada que a menudo solo esos actores poseen. Una democracia en la que nadie pudiera intentar

influir en las decisiones públicas no sería más pura; sería más ignorante.

La cuestión, por tanto, no es si existe influencia, sino cuándo la influencia se convierte en algo distinto: una **autoridad paralela** que decide sin rendir cuentas, en lugar del poder público que debería decidir y responder. Propongo cinco criterios para trazar esa frontera.

Visibilidad. La influencia legítima puede ejercerse a la luz. Quién se reunió con quién, qué propuso, en nombre de quién y con qué financiación son datos que pueden conocerse. Cuando la influencia solo funciona si permanece oculta, hay motivos para sospechar que no resistiría el escrutinio.

Proporcionalidad del acceso. En un proceso legítimo, los distintos intereses afectados tienen oportunidades comparables de hacerse oír. Cuando un solo actor dispone de un acceso privilegiado y permanente a los decisores, mientras los demás afectados carecen de él, la influencia ha dejado de ser participación para convertirse en privilegio.

Contestabilidad. La influencia legítima puede ser refutada. Sus argumentos, datos y estudios pueden ser examinados y discutidos por otros actores. Cuando un actor controla la información de la que depende la decisión y nadie puede contrastarla, su influencia es, en la práctica, inapelable.

Compatibilidad con el mandato. La influencia legítima intenta persuadir a la autoridad de que una opción sirve mejor al interés público que le corresponde proteger. La influencia ilegítima intenta que la autoridad sirva a un interés particular a costa de ese mandato.

Reversibilidad. Una decisión adoptada bajo influencia legítima puede revisarse si se demuestra equivocada. Cuando la influencia ha producido dependencias, como contratos de largo plazo sin cláusulas de salida, infraestructuras que solo un proveedor puede mantener o normas redactadas a la medida de un actor, la decisión se vuelve difícil de deshacer aunque sus efectos sean perjudiciales.

Estos cinco criterios no establecen una línea perfectamente nítida, y sería ingenuo pretender que la establecieran. Pero permiten formular la pregunta correcta ante cualquier relación entre un actor privado y una decisión pública. La regla que de ellos se desprende es sencilla: **la influencia política debe ser visible y no convertirse en una autoridad secreta paralela.** La Parte VII desarrollará los mecanismos institucionales para aplicarla.

9.5 Quien define los datos define la decisión

De todas las formas de influencia, ninguna es tan poderosa ni tan difícil de detectar como el control de la información. Quien define qué datos se publican, qué expertos son escuchados, qué incertidumbres se reconocen y qué alternativas se consideran viables influye en el resultado de una decisión antes de que esta se tome, y lo hace sin necesidad de ninguna autoridad formal.

Este poder opera en varios planos. Opera en la **selección de los datos**: un mismo fenómeno puede describirse con indicadores distintos que conducen a conclusiones distintas, y quien elige el indicador elige, en buena medida, la conclusión. Opera en la **selección de los expertos**: la composición de un comité asesor puede determinar el rango de opiniones que llegarán a los decisores. Opera en la **gestión de la incertidumbre**: una evaluación que presenta como seguro lo que es probable, o como improbable lo que es posible, orienta la decisión tanto como si mintiera. Y opera en la **definición del espacio de alternativas**: lo que nunca se plantea como opción no puede ser elegido.

La historia reciente ofrece un ejemplo documentado de las consecuencias de este poder cuando se ejerce sin controles suficientes. Antes de la invasión de Irak en 2003, los gobiernos que la promovieron afirmaron que el régimen iraquí poseía armas de destrucción masiva. Esas armas no fueron encontradas. Las investigaciones oficiales posteriores, tanto en Estados Unidos como en el Reino Unido, concluyeron que las evaluaciones de inteligencia habían presentado jui-

cios con un grado de certeza que la evidencia disponible no justificaba, y que los mecanismos destinados a contrastar esas evaluaciones no habían funcionado como debían.[35] No es necesario adoptar ninguna interpretación particular sobre las motivaciones de los responsables para extraer la lección institucional: una decisión de consecuencias enormes descansó sobre una información cuya fiabilidad no fue sometida a una verificación independiente adecuada.

Conviene, sin embargo, no exagerar el alcance del poder informativo. La producción de información en las sociedades contemporáneas no está centralizada de manera uniforme. Existen medios diversos, comunidades científicas, instituciones públicas, empresas privadas, organizaciones sociales y redes transnacionales que compiten por la atención y la credibilidad. La cuestión no es presumir un monopolio informativo universal, sino identificar **concentraciones, dependencias y vulnerabilidades concretas**: los ámbitos en los que un solo actor controla la información decisiva, los procesos en los que nadie puede contrastar lo que se afirma, las decisiones en las que la incertidumbre se oculta en lugar de declararse.

9.6 Por qué la respuesta no puede ser una verdad oficial

Ante los peligros de la manipulación informativa, la tentación natural es crear una autoridad que establezca qué es verdad y qué no lo es, que identifique la desinformación y la suprima. Este libro rechaza esa tentación con firmeza, por razones tanto de principio como de diseño.

La razón de principio fue formulada por John Stuart Mill en 1859 con una claridad que no ha sido superada.[36] Suprimir una opinión, argumentaba Mill, es un error en todos los casos posibles. Si la opinión suprimida es verdadera, se priva a la humanidad de la verdad. Si es falsa, se le priva de la comprensión más viva de la verdad que produce su confrontación con el error. Y si, como ocurre con frecuencia, contiene una parte de verdad, se pierde precisamente la parte que la opinión dominante no había captado. Ninguna autoridad, por bienin-

tencionada que sea, es infalible, y una autoridad que decide qué puede decirse se otorga a sí misma una infalibilidad que nadie posee.

La razón de diseño se deriva de todo lo que este libro ha expuesto hasta ahora. Una autoridad encargada de garantizar la verdad oficial sería, por definición, un agente con un poder extraordinario sobre la información, es decir, sobre el recurso que hace posible la supervisión de todos los demás poderes. Estaría expuesta a todas las vías de captura descritas en este capítulo. Y su captura sería catastrófica, porque eliminaría la capacidad de la sociedad para detectar cualquier otra captura. **Una institución que controla la verdad controla, en última instancia, la posibilidad de corregir sus propios errores.**

La respuesta a la manipulación debe ser la contraria: no conceder a un único actor el monopolio de determinar qué puede decirse, sino **fortalecer la capacidad colectiva de contrastar la información.** Eso exige pluralidad de fuentes, transparencia sobre los métodos y la financiación de quienes producen información relevante para las decisiones públicas, publicación de la evidencia en que se basan esas decisiones, procedimientos visibles para corregir los errores, protección del periodismo y de la investigación independientes y vías para impugnar las afirmaciones oficiales. La integridad informativa no consiste en que alguien decida la verdad, sino en que nadie pueda imponer una mentira sin que otros puedan desmentirla.

> La idea en una frase:
> La captura rara vez entra por la puerta; casi siempre llega como asesoría, financiamiento o costumbre.

PARTE II · CAPÍTULO 10

Ver sin delirar

La disciplina que separa la crítica del poder de la paranoia

Los capítulos anteriores han invitado al lector a mirar debajo de la superficie del poder: a sospechar de los organigramas, a buscar las dependencias ocultas tras las independencias declaradas, a reconstruir las redes de influencia y a preguntar quién define los datos con los que se decide. Esa mirada es indispensable. Pero tiene un riesgo que conviene afrontar de frente, porque de su gestión depende la credibilidad de todo el proyecto. Quien aprende a ver el poder oculto puede terminar viéndolo en todas partes. La sospecha metódica puede degenerar en sospecha universal, y la crítica del poder, en una explicación cerrada que todo lo explica y nada puede refutarla.

Este capítulo establece la disciplina intelectual que impide esa degeneración. No es un apéndice metodológico; es una pieza central de la arquitectura que el libro propone. Una civilización que no puede distinguir entre evidencia, propaganda, inferencia y especulación será vulnerable tanto a la manipulación externa como a sus propios errores institucionales.

10.1 Las tres trampas

Quien analiza el poder internacional se enfrenta a tres trampas intelectuales. Cada una contiene una parte de verdad, lo que la hace atractiva, y cada una conduce, si se adopta como explicación general, a errores graves de diagnóstico y de diseño.

La ingenuidad legalista consiste en tomar las instituciones por lo que dicen ser. Supone que las normas describen la conducta real de los actores, que las justificaciones oficiales coinciden con las motivaciones efectivas y que una institución es independiente porque su estatuto así lo declara. Lo que esta trampa acierta a ver es que las normas importan: estructuran expectativas, legitiman o deslegitiman conductas y, en muchos ámbitos, se cumplen. Lo que no ve es la distancia entre el poder formal y el efectivo que los capítulos anteriores han descrito. Su consecuencia institucional es el diseño de instituciones elegantes e impotentes, que fracasan ante el primer actor con incentivos y capacidad para eludirlas.

El cinismo realista consiste en reducir toda política a una lucha de poder. Supone que las normas son disfraces de los intereses, que la cooperación es una tregua táctica y que la legitimidad es propaganda de los vencedores. Lo que esta trampa acierta a ver es que los intereses y las capacidades materiales importan, y mucho. Lo que no ve es que las normas, las instituciones y la legitimidad también modifican la conducta, y que los actores que solo confían en la fuerza pagan costos que su cálculo no había previsto. Su consecuencia institucional es la resignación: si todo es poder, cualquier intento de limitarlo es ingenuo, y lo único razonable es acumular más poder que los demás.

La paranoia conspirativa consiste en atribuir los acontecimientos relevantes a la acción deliberada y coordinada de un grupo oculto. El historiador Richard Hofstadter describió en 1964 lo que llamó el estilo paranoico en política: una manera de pensar caracterizada por la sen-

sación de que la historia está dirigida por una conspiración vasta, sutil y eficaz, y por una lógica en la que toda prueba en contra se convierte en prueba de la habilidad de los conspiradores para ocultarse.[37] Lo que esta trampa acierta a ver es que existen, en efecto, operaciones encubiertas, redes de influencia opacas y decisiones cuyas justificaciones públicas son falsas. Lo que no ve es que la mayor parte de los resultados políticos surge de la interacción de muchos actores con objetivos distintos, y no de un plan maestro. Su consecuencia institucional es doble y paradójica: por un lado, desacredita las críticas legítimas del poder al mezclarlas con fantasías; por otro, conduce a reclamar soluciones autoritarias contra enemigos imaginarios.

El lector atento habrá notado que las tres trampas son simétricas. La primera cree demasiado en las instituciones; la segunda, demasiado poco; la tercera cree que detrás de ellas hay alguien que lo controla todo. La disciplina que este capítulo propone consiste en evitar las tres a la vez.

10.2 El peligro de la causa única

Las tres trampas comparten un rasgo común: ofrecen una explicación única para fenómenos que tienen causas múltiples. Y esa es, quizá, la tentación intelectual más poderosa cuando se analiza la política internacional.

La complejidad resulta frustrante, especialmente cuando los acontecimientos producen consecuencias graves. Una guerra, una crisis financiera o una catástrofe humanitaria parecen exigir una explicación proporcional a su magnitud, y las explicaciones multicausales, con sus factores parciales y sus pesos relativos, se perciben como evasivas. Una causa única, en cambio, ofrece claridad, un responsable identificable y una solución aparente.

Pero esa claridad es casi siempre ilusoria. **No todo se explica por la estructura internacional. No todo se explica por los intereses económicos. No todo se explica por la ideología de los dirigentes. No todo**

se explica por las instituciones formales. No todo se explica por redes clandestinas. Las decisiones surgen de la interacción entre estos factores, y su peso relativo cambia según el contexto.

Una intervención militar, por ejemplo, puede estar relacionada a la vez con percepciones de amenaza, objetivos políticos, cálculos de poder, intereses económicos, dinámicas burocráticas, errores de inteligencia y oportunidades estratégicas. La presencia de todos estos factores no significa que todos tengan la misma importancia, ni que todos estén demostrados. La tarea analítica consiste en determinar qué mecanismos están respaldados por evidencia, cuáles son plausibles y cuáles permanecen especulativos, y cuál es su contribución relativa al resultado.

10.3 Coordinación, convergencia y emergencia

De todas las distinciones que este libro propone, quizá ninguna sea tan útil para evitar los errores de diagnóstico como la que separa tres fenómenos que, vistos desde fuera, pueden producir patrones idénticos.

La **coordinación deliberada** se produce cuando varios actores intercambian información, acuerdan objetivos o distribuyen tareas de manera demostrable. Existe un plan, aunque sea parcial, y existen actores que lo ejecutan conscientemente. Las conspiraciones reales pertenecen a esta categoría, pero también los acuerdos comerciales, las alianzas militares y los carteles empresariales.

La **convergencia de intereses** se produce cuando actores diferentes adoptan conductas similares porque obtienen beneficios compatibles, sin que exista una dirección común. Varias empresas de un sector pueden presionar a la vez contra una regulación sin haberse coordinado, simplemente porque todas resultarían perjudicadas por ella. Varios Estados pueden oponerse a una misma propuesta por razones distintas que coinciden en su conclusión.

El **resultado emergente** se produce cuando un patrón colectivo surge de múltiples decisiones independientes sin que ningún actor lo haya diseñado ni buscado. Los precios de un mercado, el colapso de una burbuja financiera o la acumulación de gases de efecto invernadero son resultados emergentes: nadie los decidió, pero todos contribuyeron a producirlos.

Estos tres fenómenos pueden producir patrones superficialmente idénticos, pero tienen implicaciones causales, morales y políticas muy distintas. Por eso exigen evidencia distinta. La coordinación exige pruebas de comunicación y acuerdo entre los actores. La convergencia exige mostrar que cada actor tenía, por separado, razones suficientes para actuar como lo hizo. La emergencia exige reconstruir el mecanismo por el cual decisiones independientes se agregaron en un patrón.

El filósofo Karl Popper criticó lo que llamó la *teoría conspirativa de la sociedad*: la creencia de que todo lo que ocurre en la sociedad, especialmente lo que la gente no desea, es resultado del designio directo de individuos o grupos poderosos.[38] Popper sostenía que la tarea principal de las ciencias sociales consiste precisamente en explicar las consecuencias no intencionadas de las acciones humanas, que son la regla y no la excepción. Un error frecuente, asociado a esta teoría, es el razonamiento que podríamos llamar *cui bono* ingenuo: si alguien se beneficia de un resultado, debe haberlo causado. Pero beneficiarse de un acontecimiento no prueba haberlo provocado. Si varios actores se benefician de una política, no se demuestra automáticamente que la hayan coordinado. La pregunta *¿quién se beneficia?* es un buen punto de partida para una investigación; es un pésimo punto de llegada.

10.4 Siete tipos de afirmación

La segunda herramienta de esta disciplina consiste en clasificar las afirmaciones según su estatus epistémico. Toda evaluación estratégica importante debería distinguir, explícitamente, entre siete tipos.

1. **Hecho observado.** Información respaldada por evidencia identificable y verificable. *Las tropas cruzaron la frontera el día 3.*
2. **Inferencia.** Conclusión razonable derivada de hechos, con un grado de incertidumbre explícito. *Es probable que la operación se planeara con semanas de antelación, dada la logística necesaria.*
3. **Hipótesis causal.** Explicación que debe contrastarse con alternativas. *La operación pudo responder a una amenaza percibida, a un cálculo de oportunidad o a presiones internas.*
4. **Supuesto de diseño.** Condición provisional que se adopta para construir un modelo o una política, sabiendo que podría no cumplirse. *Supondremos que los participantes actuarán de manera oportunista si pueden hacerlo sin consecuencias.*
5. **Juicio normativo.** Afirmación sobre lo que debería hacerse o sobre lo que es justo. *La operación viola la prohibición del uso de la fuerza.*
6. **Escenario.** Descripción condicional de un futuro posible, no una predicción. *Si no se produce una respuesta coordinada, el conflicto podría extenderse a países vecinos.*
7. **Decisión política.** Elección adoptada tras valorar evidencia, riesgos, valores y restricciones. *Se aplicarán medidas de contención graduales.*

La utilidad de esta clasificación es inmediata. Muchos debates públicos son estériles porque mezclan estos tipos sin advertirlo: presentan inferencias como hechos, hipótesis como certezas, juicios normativos como descripciones o escenarios como predicciones. Y muchas decisiones desastrosas se han tomado sobre la base de inferencias que

nadie identificó como tales. Exigir que cada afirmación relevante declare su tipo, y su grado de confianza, es una de las reformas más baratas y eficaces que cualquier institución puede adoptar.

10.5 La evidencia como límite y como herramienta

Toda afirmación sobre decisiones clandestinas, corrupción, manipulación, coordinación o captura debe apoyarse en evidencia: documentos, testimonios contrastados, registros, análisis independientes y evidencia contextual suficiente. Este principio parece evidente, pero su aplicación rigurosa tiene consecuencias en dos direcciones que conviene examinar con cuidado.

La primera dirección es la que suele recordarse: **la ausencia de evidencia no autoriza a tratar algo como probado.** Una sospecha, por verosímil que parezca, no es un hecho. Y el estándar de prueba debe ser proporcional al alcance de la afirmación. Una afirmación modesta, como que un funcionario tuvo un conflicto de interés en una decisión concreta, puede sostenerse con evidencia limitada. Una afirmación de gran alcance, como que una red oculta dirige la política exterior de varias potencias, exige evidencia correspondientemente amplia. El principio, popularizado por el astrónomo Carl Sagan pero arraigado en una larga tradición filosófica, es que las afirmaciones extraordinarias requieren evidencia extraordinaria.

La segunda dirección se olvida con más frecuencia, y es igualmente importante: **la ausencia de evidencia no demuestra automáticamente que un fenómeno no exista.** Las operaciones encubiertas están diseñadas para no dejar rastro, y la historia demuestra que algunas de ellas, tenidas en su momento por fantasías conspirativas, resultaron ser reales. Entre 1975 y 1976, una comisión del Senado de Estados Unidos presidida por Frank Church documentó, a partir de archivos oficiales, abusos graves cometidos por servicios de inteligencia de ese país, incluidos programas de vigilancia ilegal de ciudadanos y planes para asesinar a dirigentes extranjeros.[39] Antes de esas investigaciones,

muchas de esas afirmaciones habrían sido descartadas por falta de pruebas. La lección no es que toda sospecha sea fundada, sino que el escepticismo debe aplicarse en ambas direcciones: contra la credulidad que acepta cualquier teoría y contra la credulidad que acepta cualquier desmentido oficial.

De estas dos direcciones se desprende una regla de conducta intelectual. Una investigación seria debe reconocer sus límites, identificar qué información falta y explicar qué hallazgos modificarían su conclusión. Y debe desconfiar especialmente de las explicaciones que no pueden ser refutadas por ninguna evidencia concebible. Si toda prueba en contra de una teoría se interpreta como prueba de que los conspiradores la han ocultado, la teoría ha dejado de ser una hipótesis sobre el mundo y se ha convertido en un sistema de creencias inmune a la realidad. **Una explicación que no puede estar equivocada tampoco puede estar en lo cierto, porque no dice nada que pueda comprobarse.**

10.6 Ocho preguntas antes de concluir

Las herramientas anteriores pueden condensarse en un protocolo práctico. Antes de formular una conclusión sobre cualquier problema estratégico, y especialmente antes de fundamentar en ella una decisión de alto impacto, propongo documentar la respuesta a ocho preguntas:

1. ¿Qué sabemos, y con qué evidencia?

2. ¿Qué desconocemos?

3. ¿Qué evidencia, si apareciera, modificaría nuestra conclusión?

4. ¿Qué explicaciones rivales son plausibles y por qué las descartamos o las mantenemos abiertas?

5. ¿Qué intereses podrían sesgar la producción o la interpretación de la evidencia, incluidos los nuestros?
6. ¿Qué consecuencias tendría equivocarnos, en un sentido y en el otro?
7. ¿Qué decisión resulta reversible mientras persiste la incertidumbre?
8. ¿Qué información adicional merece obtenerse antes de actuar, y cuánto cuesta esperar?

Las dos últimas preguntas conectan la disciplina epistémica con el diseño institucional. Cuando la incertidumbre es alta y las consecuencias de un error son graves, la respuesta prudente no es necesariamente la inacción, que también tiene costos, sino la preferencia por decisiones que puedan corregirse si la evidencia cambia. Esta conexión entre incertidumbre y reversibilidad será uno de los principios rectores de la arquitectura que propondré.

Hay, además, una práctica institucional que ilustra cómo puede aplicarse esta disciplina. En 1964, el analista de inteligencia Sherman Kent, uno de los fundadores del análisis estratégico moderno en Estados Unidos, propuso que los informes de inteligencia expresaran su grado de confianza mediante términos con significados probabilísticos definidos, de modo que expresiones como *probable* o *casi seguro* correspondieran a rangos de probabilidad acordados de antemano.[40] La propuesta respondía a un problema muy concreto: los responsables políticos interpretaban las mismas palabras de maneras muy distintas, y una evaluación que el analista consideraba incierta podía ser leída como una certeza. Formalizar el lenguaje de la incertidumbre es una forma sencilla, y todavía infrautilizada, de impedir que las inferencias se conviertan en hechos al pasar de un escritorio a otro.

10.7 La crítica que acepta sus propios estándares

Este capítulo concluye con una exigencia que el libro se aplica a sí mismo. La crítica institucional solo es robusta si acepta someterse a los mismos estándares de evidencia que exige a las instituciones criticadas.

Un libro que denuncia la manipulación de la información no puede manipularla. Un libro que reclama que las decisiones se fundamenten en evidencia verificable no puede fundamentar sus propias tesis en sospechas. Un libro que exige a las instituciones distinguir hechos de hipótesis debe hacerlo en cada una de sus páginas. Por eso he intentado, y seguiré intentando, señalar cuándo una afirmación descansa sobre evidencia sólida, cuándo es una inferencia razonable y cuándo es una hipótesis que requiere más investigación. Y por eso las notas de este libro remiten a fuentes que el lector puede consultar y, si lo considera oportuno, refutar.

Esta disciplina no debilita la crítica del poder. La hace más precisa y, por eso mismo, más eficaz. Una crítica que mezcla hechos documentados con fantasías permite a sus destinatarios descartarla en bloque, señalando sus errores para ignorar sus aciertos. Una crítica rigurosa, que distingue lo probado de lo probable y lo probable de lo posible, no ofrece esa salida. **El poder puede ignorar un grito; le cuesta mucho más ignorar una prueba.**

La Parte II ha construido la mirada que el resto del libro necesita. Hemos aprendido a distinguir autoridad, poder, capacidad y legitimidad; a reconocer las formas estructurales del poder; a comprender la lógica fría de los incentivos y el dilema de seguridad; a identificar el repertorio completo de instrumentos y el efecto globo de su regulación parcial; a leer las decisiones en sus cuatro capas; a detectar las vías de la captura; y a protegernos de las tres trampas que acechan a quien analiza el poder. Con esta mirada podemos examinar ahora el punto exacto en el que el orden internacional se rompe: el momento

en que una regla se encuentra con un actor capaz de resistirla. A ese momento está dedicada la Parte III.

> La idea en una frase:
> La integridad intelectual no debilita la crítica del poder; la vuelve imposible de ignorar.

Notas de los capítulos 5 y 6

[1] Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown, 1971). Segunda edición ampliada, con Philip Zelikow (Nueva York: Longman, 1999).

[2] Derribo del avión U-2 pilotado por el mayor Rudolf Anderson sobre Cuba, el 27 de octubre de 1962. Sobre la cadena de mando soviética en la isla, véase Allison y Zelikow, *Essence of Decision*, 2.ª ed., y Sheldon M. Stern, *The Cuban Missile Crisis in American Memory* (Stanford: Stanford University Press, 2012).

[3] Episodio del submarino soviético B-59, 27 de octubre de 1962, documentado a partir de testimonios de sus tripulantes y de los archivos desclasificados reunidos por el National Security Archive de la Universidad George Washington.

[4] Max Weber, *Economía y sociedad* (1922), primera parte, capítulo I, § 16.

[5] Weber, *Economía y sociedad*, primera parte, capítulo III, sobre los tipos de dominación legítima.

[6] Robert A. Dahl, "The Concept of Power", *Behavioral Science* 2, núm. 3 (1957).

[7] Peter Bachrach y Morton S. Baratz, "Two Faces of Power", *American Political Science Review* 56, núm. 4 (1962).

[8] Steven Lukes, *Power: A Radical View* (Londres: Macmillan, 1974).

[9] Susan Strange, *States and Markets* (Londres: Pinter, 1988).

[10] Tucídides, *Historia de la guerra del Peloponeso*, libro V, 84–116 (el diálogo de los melios). Paráfrasis.

[11] Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley, 1979).

[12] Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (Londres: Macmillan, 1977).

[13] James D. Fearon, "Rationalist Explanations for War", *International Organization* 49, núm. 3 (1995).

[14] John H. Herz, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", *World Politics* 2, núm. 2 (1950).

[15] Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma", *World Politics* 30, núm. 2 (1978).

[16] Charles L. Glaser, *Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation* (Princeton: Princeton University Press, 2010).

[17] Joseph M. Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism", *International Organization* 42, núm. 3 (1988).

[18] Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984).

Notas de los capítulos 7 y 8

[19] Carl von Clausewitz, *De la guerra* (*Vom Kriege*, 1832), libro I, capítulo 1, §§ 24 y 28, y libro VIII, capítulo 6.

[20] Michel Foucault, *Hay que defender la sociedad. Curso en el Collège de France (1975–1976)*, lección del 7 de enero de 1976.

[21] Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade* (Berkeley: University of California Press, 1945).

[22] Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966).

[23] Joseph S. Nye Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (Nueva York: Basic Books, 1990); y *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (Nueva York: PublicAffairs, 2004).

[24] Rufus E. Miles Jr., "The Origin and Meaning of Miles' Law", *Public Administration Review* 38, núm. 5 (1978).

[25] Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization* 42, núm. 3 (1988).

[26] Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization* 46, núm. 1 (1992).

[27] Dwight D. Eisenhower, discurso de despedida a la nación, 17 de enero de 1961. Paráfrasis.

[28] Robert K. Merton, "The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action", *American Sociological Review* 1, núm. 6 (1936).

Notas de los capítulos 9 y 10

[29] Michael C. Jensen y William H. Meckling, "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics* 3, núm. 4 (1976).

[30] Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson y Michael J. Tierney (eds.), *Delegation and Agency in International Organizations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

[31] Michael Barnett y Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 2004).

[32] Mathew D. McCubbins y Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science* 28, núm. 1 (1984).

[33] George J. Stigler, "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, núm. 1 (1971).

[34] James Kwak, "Cultural Capture and the Financial Crisis", en Daniel Carpenter y David A. Moss (eds.), *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).

[35] Véanse el informe del Comité Selecto de Inteligencia del Senado de Estados Unidos sobre las evaluaciones de inteligencia previas a la guerra en Irak (2004); el informe de la Comisión sobre las Capacidades de Inteligencia de Estados Unidos en materia de Armas de Destrucción Masiva (2005); y el informe de la investigación británica sobre Irak, conocido como Informe Chilcot (2016).

[36] John Stuart Mill, *Sobre la libertad* (1859), capítulo II.

[37] Richard Hofstadter, "The Paranoid Style in American Politics", *Harper's Magazine*, noviembre de 1964.

[38] Karl R. Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos* (1945), capítulo 14; y *Conjeturas y refutaciones* (1963), capítulo 4.

[39] Comité Selecto del Senado de Estados Unidos para el Estudio de las Operaciones Gubernamentales relativas a las Actividades de Inteligencia (Comité Church), informes finales (1975–1976).

[40] Sherman Kent, "Words of Estimative Probability", *Studies in Intelligence* 8, núm. 4 (1964).

PARTE

III

La ley que no muerde

Por qué las reglas obligan a los débiles y negocian con los fuertes

Una sentencia sin brazo

El 27 de junio de 1986, la Corte Internacional de Justicia, el principal órgano judicial de las Naciones Unidas, dictó sentencia en el caso que enfrentaba a Nicaragua con Estados Unidos.[1] La Corte concluyó que Estados Unidos había violado sus obligaciones internacionales al apoyar a fuerzas armadas irregulares que combatían contra el gobierno nicaragüense y al colocar minas en aguas de puertos de ese país, y declaró que debía cesar esas conductas y reparar los daños causados.

La sentencia era jurídicamente sólida y su razonamiento sigue siendo citado como referencia en materia de uso de la fuerza. Pero Estados Unidos había dejado de comparecer en la fase de fondo del procedimiento, tras cuestionar la competencia de la Corte, y había retirado su aceptación de la jurisdicción obligatoria del tribunal. Cuando Nicaragua acudió al Consejo de Seguridad para pedir que se exigiera el cumplimiento de la sentencia, como prevé la Carta de las Naciones Unidas, el proyecto de resolución fue vetado en octubre de 1986 por uno de los miembros permanentes del Consejo: el propio Estado condenado.[2] La Asamblea General aprobó resoluciones que reclamaban el cumplimiento. La sentencia nunca se ejecutó.

Sería un error leer este episodio como una anomalía atribuible a un solo país. El patrón se ha repetido con otros protagonistas. En 2016, un tribunal arbitral constituido conforme a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar resolvió una controversia entre Filipinas y China sobre el mar de China Meridional, en

términos mayoritariamente favorables a Filipinas. China, que no había participado en el procedimiento, declaró el laudo nulo y sin fuerza vinculante.[3] Las grandes potencias, de signos políticos muy distintos, comparten una misma posibilidad estructural: la de colocarse fuera del alcance de las decisiones que les desfavorecen.

El caso de 1986 condensa con precisión casi didáctica el problema de esta parte. Existía una norma clara. Existía un tribunal competente. Existía una sentencia razonada. Lo que no existía era un mecanismo capaz de hacer cumplir esa sentencia frente a un actor dispuesto a ignorarla y con poder suficiente para bloquear cualquier intento de obligarlo. La ley había hablado; no podía morder.

Los cuatro capítulos de esta parte examinan por qué. El capítulo 11 describe con equilibrio un derecho internacional que funciona mucho mejor de lo que se cree en ciertos ámbitos y mucho peor de lo que se necesita en otros. El capítulo 12 formaliza la aritmética que hace racional el incumplimiento. El capítulo 13 descompone el cumplimiento en una cadena de ocho eslabones. Y el capítulo 14 localiza el defecto central: la posibilidad de ser juez de la propia causa.

Un derecho real con dientes desiguales

Lo que funciona en el orden internacional y dónde se rompe

EXISTEN dos maneras de equivocarse al hablar del derecho internacional. La primera consiste en describirlo como una ficción, un conjunto de declaraciones que los Estados invocan cuando les conviene e ignoran cuando no. La segunda consiste en describirlo como si funcionara igual que el derecho interno de un Estado consolidado, con normas que se aplican de manera uniforme a todos sus destinatarios. Ambas descripciones son falsas, y ambas conducen a diagnósticos equivocados. Este capítulo intenta ofrecer una descripción más precisa.

II.1 El derecho internacional no es un vacío

En 1968, el jurista Louis Henkin formuló una observación que se ha convertido en punto de partida obligado para cualquier discusión seria sobre la eficacia del derecho internacional: casi todas las naciones observan casi todos los principios del derecho internacional y casi todas sus obligaciones casi todo el tiempo.[4] La frase, con su cuidadosa acumulación de matices, es más precisa de lo que parece. No afirma que el derecho internacional se cumpla siempre. Afirma que se cumple en la gran mayoría de los casos, y que el incumplimiento, aunque llamativo, es la excepción.

Esta observación ha generado un debate académico de enorme interés para quien quiera diseñar instituciones. Dos explicaciones rivales intentan dar cuenta del alto grado de cumplimiento que Henkin describió.

La primera, propuesta por Abram y Antonia Chayes en 1995, se conoce como el **modelo gerencial**.[5] Sostiene que los Estados tienden, por lo general, a cumplir sus obligaciones, y que la mayor parte de los incumplimientos no son deliberados. Se deben más bien a la ambigüedad de las normas, a la falta de capacidad técnica o administrativa para cumplirlas, o a cambios de circunstancias que los tratados no previeron. Si esto es así, la respuesta adecuada al incumplimiento no es el castigo, sino la gestión: aclarar las normas, transferir capacidad, facilitar el diálogo y acompañar a los Estados hasta que cumplan.

La segunda explicación, formulada en 1996 por George Downs, David Rocke y Peter Barsoom, introduce una objeción incómoda.[6] El alto grado de cumplimiento, sostienen, puede deberse a un **efecto de selección**: los Estados tienden a firmar los tratados que les exigen poco, es decir, aquellos que les piden hacer lo que en buena medida ya habrían hecho por su propia cuenta. Si un tratado solo codifica la conducta existente, no es sorprendente que se cumpla. Pero tampoco es una prueba de que el derecho internacional modifique la conducta de los Estados. Los tratados que realmente exigirían cambios profundos, como reducciones drásticas de emisiones o renuncias a capacidades militares, son precisamente aquellos en los que el cumplimiento se vuelve problemático y en los que los mecanismos de aplicación resultan decisivos.

Ambas explicaciones contienen una parte de verdad, y su combinación ofrece una lección de diseño de primer orden. **Una parte considerable del incumplimiento se debe a la incapacidad, no a la mala fe, y debe gestionarse con asistencia, no con sanciones.** Pero **los acuerdos que exigen cambios profundos necesitan mecanismos de cumplimiento más robustos que la simple gestión**, porque en ellos

los incentivos para incumplir son reales. Una arquitectura sensata debe distinguir entre ambos casos y aplicar a cada uno el instrumento que le corresponde. Tratar como infractor deliberado a quien carece de capacidad es injusto y contraproducente; tratar como incapaz a quien incumple por cálculo es ingenuo y peligroso.

11.2 Una arquitectura heterogénea

El derecho internacional no es un sistema unificado con un tribunal supremo y una policía común. Es un mosaico de regímenes con estructuras, competencias y mecanismos de aplicación muy diferentes. Un breve recorrido por algunas de sus piezas principales muestra hasta qué punto su eficacia depende del diseño de cada una.

La **Corte Internacional de Justicia** resuelve controversias entre Estados, pero su jurisdicción depende del consentimiento de las partes, que puede expresarse caso por caso, mediante cláusulas incluidas en tratados o mediante declaraciones de aceptación general de su competencia que los Estados pueden formular, limitar o retirar. Sus sentencias son obligatorias, pero su ejecución depende, en última instancia, de la voluntad de las partes o de la acción del Consejo de Seguridad, donde los miembros permanentes disponen de derecho de veto.

El **sistema de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio** ofrece un modelo distinto, de notable interés. Durante más de dos décadas funcionó con una eficacia considerable gracias a un mecanismo de ejecución descentralizado: cuando un Estado incumplía una resolución, el Estado perjudicado podía ser autorizado a adoptar represalias comerciales proporcionales. La ejecución no dependía de una autoridad central, sino de la capacidad de cada parte para imponer costos a la otra, dentro de límites establecidos por el propio sistema. Ese mecanismo, sin embargo, mostró su vulnerabilidad cuando el bloqueo de los nombramientos de los miembros de su Órgano de Apelación dejó a este sin quórum desde

diciembre de 2019.[7] Bastó con que un solo Estado se negara a aprobar los nombramientos para paralizar la instancia que daba firmeza a las resoluciones.

La **Corte Penal Internacional**, creada por el Estatuto de Roma de 1998, introdujo una innovación decisiva: la responsabilidad penal individual por los crímenes internacionales más graves, que alcanza a los dirigentes y no solo a los Estados. Su alcance, sin embargo, está limitado por el hecho de que varias de las mayores potencias no son parte de su Estatuto, y por su dependencia de la cooperación de los Estados para detener a los acusados.

Los **tribunales regionales de derechos humanos**, como el europeo, han alcanzado niveles de cumplimiento comparativamente altos, en parte porque sus sentencias se integran en los ordenamientos internos de los Estados y porque existen órganos políticos encargados de supervisar su ejecución, aunque también conocen retrasos persistentes y casos de resistencia.

A estas piezas se suman los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos, los mecanismos de verificación en materia nuclear y química, los regímenes ambientales y una multitud de comisiones, paneles y procedimientos especializados.

La lección de este recorrido es que **no existe una única debilidad del derecho internacional, sino debilidades distintas en cada régimen**, que dependen de su diseño. Algunos fallan en la jurisdicción, porque dependen de un consentimiento que el infractor puede retirar. Otros fallan en la ejecución, porque dependen de un órgano donde el infractor tiene veto. Otros fallan en la composición, porque basta con bloquear los nombramientos para paralizarlos. Otros fallan en la cooperación, porque necesitan que los Estados detengan o entreguen a quienes deben ser juzgados. Diagnosticar con precisión dónde falla cada régimen es la condición para repararlo.

11.3 Dónde funciona y por qué

Si se examinan los ámbitos en los que el derecho internacional funciona con mayor eficacia, aparecen de manera recurrente cinco condiciones.

La reciprocidad. Las normas se cumplen con más facilidad cuando cada parte necesita que las demás también las cumplan, y cuando el incumplimiento propio invitaría a un incumplimiento ajeno igualmente perjudicial. Las inmunidades diplomáticas son el ejemplo clásico: todos los Estados respetan las de los diplomáticos extranjeros porque todos necesitan que se respeten las de los suyos.

El bajo costo del cumplimiento. Las normas que exigen poco esfuerzo, o que coinciden con lo que los Estados harían de todos modos, se cumplen casi siempre. Esto explica una parte del alto grado de cumplimiento observado por Henkin, tal como advertían Downs, Rocke y Barsoom.

La observabilidad de la conducta. Cuando el incumplimiento es fácil de detectar y atribuir, su probabilidad disminuye. Nadie puede ocultar que ha denegado el aterrizaje a un avión comercial extranjero.

La posibilidad de respuestas descentralizadas y proporcionales. Cuando cada parte perjudicada puede responder al incumplimiento de manera limitada y regulada, sin necesidad de esperar la acción de una autoridad central, el incumplimiento se vuelve más costoso. Esta fue la clave de la eficacia del sistema comercial durante las décadas en que funcionó plenamente.

La integración en los ordenamientos internos. Cuando las obligaciones internacionales pueden invocarse ante los tribunales nacionales y ser aplicadas por las autoridades internas, su cumplimiento deja de depender exclusivamente de la voluntad del gobierno de

turno y pasa a estar respaldado por toda la maquinaria jurídica del Estado.

Estas cinco condiciones son, en sí mismas, un programa de diseño. Una arquitectura que pretenda mejorar el cumplimiento de las obligaciones internacionales en los ámbitos donde hoy fallan debería intentar reproducir, en la medida de lo posible, las condiciones que explican su éxito en los ámbitos donde funcionan.

11.4 Dónde falla y por qué

Las condiciones que explican el éxito del derecho internacional permiten predecir, por contraste, dónde fallará. Falla allí donde la reciprocidad es débil, porque el infractor no necesita que los demás cumplan; donde el costo del cumplimiento es alto, porque la norma exige renunciar a intereses estratégicos; donde la conducta es difícil de observar o atribuir; donde no existen respuestas descentralizadas viables, porque los perjudicados carecen de capacidad para imponer costos al infractor; y donde las obligaciones no están integradas en los ordenamientos internos o los tribunales nacionales no pueden aplicarlas frente a su propio gobierno.

Estas condiciones se concentran en un conjunto de ámbitos que coincide, de manera inquietante, con aquellos en los que más se juega: el uso de la fuerza entre Estados, especialmente cuando interviene una gran potencia; la prevención de atrocidades masivas; el control de armas de destrucción masiva; la reducción de emisiones que exige transformar economías enteras; y la regulación de tecnologías que confieren ventajas estratégicas.

En todos estos ámbitos, el derecho internacional no es inexistente. Existen normas claras, como la prohibición del uso de la fuerza o del genocidio. Existen tribunales con competencia para aplicarlas. Lo que falta, o funciona de manera intermitente, es la capacidad de hacer cumplir esas normas cuando quien las viola tiene recursos para resistirse. **El derecho internacional es más débil precisamente**

donde más se necesitaría que fuera fuerte. Esta paradoja no es un accidente: es la consecuencia lógica de un sistema cuya eficacia depende, en última instancia, de la disposición de los propios obligados a cumplir.

11.5 Igualdad formal, desigualdad práctica

El principio de igualdad soberana de los Estados es uno de los pilares de la Carta de las Naciones Unidas. Jurídicamente, todos los Estados tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones fundamentales. En la práctica, su capacidad para resistir las consecuencias de incumplirlas difiere enormemente.

Esa capacidad depende de un conjunto de factores que conviene enumerar, porque cada uno constituye una fuente distinta de desigualdad ante la ley:

— **Recursos económicos**, que permiten absorber sanciones y compensar las pérdidas que estas producen.

— **Capacidad militar**, que eleva el costo de cualquier intento de coerción y disuade a los potenciales sancionadores.

— **Posición geográfica**, que puede hacer al infractor inaccesible o indispensable.

— **Alianzas**, que le garantizan protección diplomática y bloquean respuestas colectivas.

— **Importancia comercial**, que convierte la sanción en un castigo para quien la impone tanto como para quien la sufre.

— **Influencia diplomática**, que le permite orientar los procedimientos institucionales y, en algunos casos, vetarlos.

— **Control de infraestructuras o recursos críticos**, que le otorga un poder de represalia capaz de disuadir a los demás.

Un Estado que reúne varios de estos factores puede incumplir sus obligaciones con una probabilidad de sufrir consecuencias muy infe-

rior a la de un Estado que carece de ellos. Un actor débil depende de la cooperación externa incluso para ejecutar una sentencia a su favor; un actor poderoso puede bloquear los procedimientos, elevar el costo de la respuesta o simplemente esperar a que la atención internacional se desplace a otra crisis.

Esta constatación no demuestra que toda decisión internacional esté predeterminada por la fuerza. Muchos Estados pequeños han ganado controversias jurídicas contra Estados más poderosos, y muchas sentencias desfavorables a grandes potencias han sido cumplidas. Pero demuestra que la aplicación de las normas debe analizarse a la luz de las condiciones materiales en las que opera. **La igualdad jurídica exige algo más que reglas idénticas. Exige procedimientos que reduzcan la posibilidad de que la capacidad material determine automáticamente quién responde por sus actos.**

El capítulo siguiente ofrece una herramienta para analizar con precisión cómo se produce esa determinación.

> La idea en una frase:
> El problema no es que no haya ley, sino que la ley pesa distinto según quién la rompa.

La ecuación de la impunidad

La aritmética del infractor racional

La impunidad suele discutirse en términos morales: como una injusticia, un escándalo, una ofensa a las víctimas. Todo eso es verdad, y nada en este capítulo pretende restarle importancia. Pero la impunidad tiene también una estructura lógica, que puede describirse con una precisión casi aritmética. Comprender esa estructura es indispensable para combatirla, porque revela algo que el enfoque puramente moral oculta: en muchas situaciones, incumplir no es un acto de irracionalidad o de maldad excepcional, sino el resultado de un cálculo correcto dentro de una estructura mal diseñada.

12.1 El cálculo del infractor

En 1968, el economista Gary Becker propuso analizar el delito como una decisión racional.[8] Un individuo, sostuvo, comete un delito cuando el beneficio que espera obtener supera el costo esperado del castigo, y ese costo esperado no es la severidad de la pena, sino la severidad multiplicada por la probabilidad de recibirla. La propuesta fue polémica, porque parecía reducir el delito a una transacción comercial, pero su intuición central ha resultado extraordinariamente fértil.

Aplicada a las obligaciones internacionales, esa intuición permite formular lo que propongo llamar **la ecuación de la impunidad**. Un actor que considera incumplir una obligación compara el beneficio que obtendría con el costo que espera sufrir. Pero ese costo esperado no depende de una sola probabilidad, sino de tres probabilidades encadenadas: que el incumplimiento sea detectado, que una vez detectado sea atribuido de manera suficientemente sólida al infractor, y que, una vez atribuido, la consecuencia se aplique efectivamente. La ecuación puede escribirse así:

$$E(U_{\text{infracción}}) = B - p_{\text{d}} \cdot p_{\text{a}} \cdot p_{\text{e}} \cdot C$$

Donde B es el beneficio esperado de infringir la norma; p_d, la probabilidad de que la infracción sea detectada; p_a, la probabilidad de que, una vez detectada, sea atribuida con suficiente solidez al infractor; p_e, la probabilidad de que, una vez atribuida, la consecuencia se aplique efectivamente; y C, el costo que esa consecuencia impondría al infractor. Si el resultado es positivo, incumplir resulta racional.

La característica decisiva de esta ecuación es su **estructura multiplicativa**. Las tres probabilidades no se suman; se multiplican. Esto significa que basta con que una de ellas sea muy baja para que el costo esperado se desplome, por altas que sean las demás y por severa que sea la consecuencia.

Un ejemplo numérico, puramente ilustrativo, permite apreciar el alcance de esta propiedad. Supongamos que un actor espera obtener un beneficio de 100 unidades por incumplir una obligación, y que la consecuencia, si se aplicara, le costaría 500 unidades: cinco veces el beneficio. Supongamos además que la probabilidad de detección es alta (0.8), la de atribución es moderada (0.5) y la de ejecución es baja (0.2). El costo esperado es $0.8 \times 0.5 \times 0.2 \times 500 = 40$ unidades. El beneficio neto de incumplir es de 60 unidades. Incumplir es racional, aunque la sanción sea cinco veces mayor que el beneficio.

Ahora bien, ¿qué ocurre si intentamos disuadir al infractor duplicando la severidad de la sanción, de 500 a 1,000 unidades? El costo esperado sube a 80 unidades, y el beneficio neto de incumplir sigue siendo positivo: 20 unidades. Duplicar la severidad no basta. ¿Y si, en cambio, mantenemos la sanción en 500 unidades pero triplicamos la probabilidad de ejecución, de 0.2 a 0.6? El costo esperado sube a 120 unidades, y el beneficio neto de incumplir se vuelve negativo: menos 20. Ahora incumplir deja de ser racional.

El ejemplo condensa la lección central del capítulo: **en una cadena multiplicativa, el eslabón más débil domina el resultado.** Mejorar los eslabones fuertes, o endurecer las consecuencias, rinde poco si el eslabón débil permanece intacto.

12.2 La sanción severa e improbable

La intuición de que la certeza del castigo importa más que su severidad no es nueva. Cesare Beccaria la formuló en 1764, en un tratado que transformó el derecho penal europeo: uno de los frenos más eficaces contra el delito, escribió, no es la crueldad de las penas, sino su infalibilidad.[9] Dos siglos y medio después, la investigación criminológica contemporánea ha confirmado, con datos, lo que Beccaria intuyó. Una revisión exhaustiva de la evidencia publicada en 2013 por el criminólogo Daniel Nagin concluyó que la certeza de ser detenido tiene un efecto disuasorio considerablemente más robusto que la severidad de las penas.[10]

Esta conclusión tiene consecuencias directas para el orden internacional, donde la tentación dominante, ante la impunidad de los poderosos, consiste en reclamar sanciones cada vez más duras. Si la probabilidad de aplicación es baja, endurecer la sanción produce un efecto disuasorio limitado y, a menudo, efectos colaterales graves. Las sanciones severas son más difíciles de aprobar, porque los Estados que deberían aplicarlas temen sus costos; son más difíciles de sostener, porque sus efectos humanitarios generan rechazo; y son

más fáciles de presentar como injustas, lo que permite al infractor movilizar apoyos.

Por eso **una consecuencia moderada, previsible, legítima y efectivamente ejecutada disuade más que una sanción severa con una probabilidad mínima de aplicación.** El orden internacional no necesita castigos más espectaculares; necesita consecuencias más seguras.

12.3 Los límites del modelo

Toda herramienta conceptual tiene límites, y conviene declararlos con claridad para que la ecuación no se convierta en lo que no es: una fórmula de predicción automática.

Las probabilidades no son independientes. En la realidad, los tres términos se influyen mutuamente. Un actor capaz de bloquear la ejecución suele ser también capaz de dificultar la detección y de disputar la atribución. La multiplicación de probabilidades independientes es una simplificación.

Los actores valoran los costos de manera distinta. Un gobierno puede valorar mucho la condena de la opinión pública internacional; otro puede ser indiferente a ella. Un régimen puede considerar un costo aceptable el sufrimiento de su población que otro consideraría intolerable. La misma consecuencia no pesa igual para todos.

No todos los actores calculan. Algunos decisores actúan por convicción ideológica, por errores de percepción o por presiones internas que no se ajustan a ningún cálculo de costos y beneficios. Frente a ellos, la disuasión puede ser ineficaz, y otros instrumentos resultan necesarios.

Las consecuencias producen efectos indirectos. Una sanción puede fortalecer al gobierno sancionado si le permite presentarse como víctima de una agresión exterior. Puede generar represalias. Puede afectar a terceros que no tenían ninguna relación con la infracción.

Hay, por último, un límite que merece atención especial, porque revela uno de los defectos más profundos del orden actual. **¿Quién paga C?** En la ecuación, el costo de la consecuencia recae sobre el infractor. Pero en el derecho internacional el infractor formal es, casi siempre, un Estado, mientras que quien decide la infracción es un gobierno, un dirigente o un grupo reducido de responsables. Cuando la consecuencia recae sobre el Estado en su conjunto, como ocurre con muchas sanciones económicas, quien la paga es la población, mientras que los decisores pueden quedar relativamente protegidos e incluso beneficiarse de la situación. El esquema de los cuatro actores del capítulo 2 reaparece aquí con toda su crudeza: quien decide no es quien paga. Una consecuencia que no alcanza a quien decide no modifica su cálculo, por grande que sea el daño que produzca.

Ninguno de estos límites invalida el modelo. Su utilidad no consiste en ofrecer una predicción numérica, sino en revelar los puntos en los que un sistema de cumplimiento puede fallar.

12.4 Leer cualquier régimen con la ecuación

La principal utilidad de la ecuación es diagnóstica. Permite examinar cualquier tratado, régimen o institución preguntando, término por término, dónde está su punto débil. El ejercicio puede hacerse con cualquier régimen internacional, y suele producir resultados reveladores.

Tomemos un régimen hipotético de control de armamentos sin mecanismos de verificación. Su p_d es bajo, porque las partes no pueden observar lo que hacen las demás. Por severas que sean las consecuencias previstas, el régimen es frágil: el incumplimiento puede pasar inadvertido. La reforma prioritaria no es endurecer las sanciones, sino introducir inspecciones, sensores, imágenes satelitales o intercambio de datos que eleven la probabilidad de detección.

Tomemos ahora un régimen en el que la detección es buena, porque las infracciones son visibles, pero en el que la responsabilidad es

sistemáticamente disputada, como ocurre con muchos ciberataques. Su p_a es bajo. El infractor puede negar su participación, atribuirla a terceros o sostener que la evidencia ha sido fabricada. La reforma prioritaria es un mecanismo independiente y técnicamente creíble de atribución, que el capítulo 29 desarrollará.

Tomemos, por último, un régimen con buena detección y atribución sólida, pero en el que la ejecución depende de un órgano donde el infractor dispone de veto. Su p_e es prácticamente nulo cuando el infractor es poderoso. Es, exactamente, el caso de la sentencia de 1986 que abrió esta parte. La reforma prioritaria no tiene que ver con la calidad de la norma ni con la del tribunal, sino con la arquitectura de la ejecución.

La ecuación permite también interpretar algunas innovaciones institucionales del último siglo como intentos, más o menos logrados, de corregir un término concreto. Los regímenes de inspección nuclear intentan elevar p_d. Los tribunales con investigación independiente intentan elevar p_a. El mecanismo de represalias autorizadas del sistema comercial intentó elevar p_e descentralizando la ejecución. Y la responsabilidad penal individual por crímenes internacionales intenta resolver el problema de quién paga C, dirigiendo la consecuencia hacia los decisores y no hacia las poblaciones.

Recomendación de diseño. Todo régimen internacional debería evaluarse mediante una matriz que examine por separado su capacidad de detección, atribución, adjudicación, ejecución, reparación y revisión. Un régimen que carezca de alguna de estas funciones debe reconocer expresamente esa debilidad, en lugar de ocultarla tras la solemnidad de sus normas. El capítulo siguiente desarrolla esa matriz.

12.5 Las dos palancas, y una tercera

Si la ecuación describe correctamente el cálculo del infractor, existen dos maneras fundamentales de modificarlo.

La primera palanca consiste en reducir B, el beneficio de incumplir. Esto puede lograrse haciendo que el cumplimiento resulte en sí mismo beneficioso, mediante incentivos positivos, acceso a beneficios condicionados a la conducta o vinculación entre ámbitos, de modo que el incumplimiento en uno ponga en riesgo las ventajas obtenidas en otros. Es la palanca preferida por la tradición institucionalista, y tiene la ventaja de no requerir coerción. Su límite es que, cuando el beneficio de incumplir es muy alto, como ocurre con las ventajas estratégicas decisivas, ningún incentivo positivo razonable puede compensarlo.

La segunda palanca consiste en elevar las probabilidades: hacer más probable que la infracción se detecte, se atribuya y tenga consecuencias. Como mostró el ejemplo numérico, esta palanca es generalmente más eficaz que endurecer las sanciones, y su punto de aplicación óptimo es siempre el eslabón más débil de la cadena.

A estas dos palancas clásicas el análisis anterior permite añadir una tercera, a menudo olvidada. **La tercera palanca consiste en dirigir C**: asegurar que el costo de la consecuencia recaiga, en la mayor medida posible, sobre quienes tomaron la decisión de incumplir y no sobre poblaciones que no participaron en ella. Esta palanca tiene una doble virtud. Es más eficaz, porque modifica el cálculo de quien efectivamente decide. Y es más justa, porque evita los castigos colectivos que el capítulo 26 examinará y que el derecho internacional humanitario considera inaceptables.

Estas tres palancas no se excluyen; se complementan. Una arquitectura de cumplimiento bien diseñada reduce el beneficio de incumplir cuando puede, eleva las probabilidades de consecuencia en el eslabón más débil y dirige esas consecuencias hacia los responsables. Y lo hace sin necesidad de una autoridad central omnipotente, porque cada una de las palancas puede activarse mediante mecanismos distribuidos, como veremos en la Parte VI.

La ecuación de la impunidad tiene, en suma, una virtud que trasciende su utilidad técnica: desmitifica la impunidad. La convierte de una fatalidad moral en un problema de diseño. Si la impunidad es un cálculo, puede alterarse cambiando los términos del cálculo. Y si puede alterarse, quienes tienen la responsabilidad de diseñar instituciones no pueden seguir tratándola como una condición inevitable del orden internacional.

> La idea en una frase:
> La impunidad no es un misterio moral; es un cálculo que hoy sale a favor del infractor.

La cadena de cumplimiento

Ocho eslabones entre la norma y la corrección

La ecuación de la impunidad mostró que el costo esperado de incumplir depende de una sucesión de probabilidades encadenadas. Este capítulo desarrolla esa intuición en una herramienta más detallada. El cumplimiento de una obligación no es un acto único, sino un proceso que atraviesa ocho etapas sucesivas, cada una de las cuales puede fallar. Las llamaré los eslabones de la **cadena de cumplimiento**. Examinarlos uno por uno permite localizar con precisión dónde se rompe un régimen y, por tanto, dónde debe repararse.

13.1 Primer eslabón: una norma suficientemente clara

El cumplimiento comienza antes de cualquier infracción: comienza con la claridad de lo que se exige. Una obligación que no especifica qué conducta prohíbe, a quién obliga, qué excepciones admite y en qué plazos debe cumplirse ofrece al infractor potencial un recurso inagotable: la reinterpretación.

La diplomacia conoce bien el valor, y el costo, de la ambigüedad. La llamada *ambigüedad constructiva* permite alcanzar acuerdos que serían imposibles si cada parte tuviera que aceptar explícitamente la interpretación de la otra. El ejemplo clásico es la Resolu-

ción 242 del Consejo de Seguridad, adoptada tras la guerra de 1967 en Oriente Medio, cuyas versiones en distintos idiomas oficiales diferían en un detalle aparentemente menor sobre los territorios de los que debía producirse la retirada, una diferencia que permitió a cada parte leer en el texto lo que deseaba y que alimentó décadas de disputa.[11] La ambigüedad que facilita la firma suele dificultar el cumplimiento.

Esto no significa que toda norma pueda o deba ser exhaustivamente precisa. El filósofo del derecho H. L. A. Hart mostró que todo lenguaje jurídico tiene una textura abierta: existen siempre casos marginales que la norma no resolvió de antemano.[15] La exigencia razonable no es la precisión absoluta, sino la existencia de un **procedimiento legítimo de interpretación**: un órgano independiente con autoridad para fijar el sentido de la norma cuando surgen dudas, de modo que la ambigüedad no quede a disposición del obligado.

Pregunta del eslabón: ¿Sabe el obligado, con razonable certeza, qué se le exige, y existe una instancia independiente capaz de resolver las dudas de interpretación?

13.2 Segundo eslabón: una conducta observable

Una obligación cuya violación no puede observarse es una obligación que depende enteramente de la buena fe del obligado. La observabilidad es la condición de todo lo demás: sin ella, no hay detección, ni atribución, ni juicio, ni consecuencia.

El contraste entre dos tratados de control de armamentos ilustra el peso de este eslabón. El Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio, firmado en 1987 por Estados Unidos y la Unión Soviética, incorporó un régimen de inspecciones in situ sin precedentes, que permitió a cada parte verificar la destrucción de los misiles de la otra.[12] La Convención sobre Armas Biológicas de 1972, en cambio, prohibió el desarrollo y la posesión de estas

armas sin establecer ningún mecanismo de verificación. Años después, se supo por el testimonio de antiguos responsables del programa que la Unión Soviética había mantenido durante décadas un programa de armas biológicas de gran escala en violación del tratado que había firmado.[13] La norma era clara; la conducta, invisible.

La observabilidad puede lograrse mediante múltiples instrumentos: inspecciones físicas, sensores, imágenes satelitales, intercambio obligatorio de datos, auditorías técnicas o registros verificables. Ninguno es infalible, y por eso la verificación robusta combina varios de ellos. Pero el principio es inequívoco: **sin observabilidad, la obligación es una promesa; con ella, empieza a ser un compromiso.**

Pregunta del eslabón: ¿Puede la conducta del obligado ser observada por alguien distinto del propio obligado, mediante fuentes independientes?

13.3 Tercer eslabón: una atribución con evidencia fiable

Observar que una infracción ocurrió no equivale a saber quién la cometió. Un ataque químico, un ciberataque, un vertido contaminante transfronterizo o un sabotaje pueden ser evidentes sin que su autor lo sea. Y la atribución es exactamente el punto que un infractor sofisticado intentará disputar: negando su participación, atribuyéndola a terceros, alegando que las pruebas fueron fabricadas o, simplemente, sembrando suficiente duda para que nadie se atreva a actuar.

La experiencia de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas muestra tanto la dificultad como la posibilidad de resolver este eslabón. Durante años, el organismo tenía mandato para determinar si se habían usado armas químicas, pero no para identificar a sus responsables. Esa limitación, que dejaba sin respuesta la pregunta decisiva, se corrigió en 2018, cuando los

Estados parte le otorgaron competencia para identificar a los autores, y el organismo creó un equipo especializado de investigación con ese fin.[14] La reforma no eliminó las disputas políticas sobre sus conclusiones, pero transformó la atribución de una afirmación de parte en el resultado de un procedimiento técnico, con metodología declarada y sujeto a escrutinio.

Este eslabón exige métodos transparentes, estándares de prueba explícitos, distinción entre los distintos niveles de confianza y, sobre todo, independencia respecto de las partes interesadas. **Una atribución hecha por el acusador tiene el valor de una acusación; una atribución hecha por un órgano independiente, con método verificable, tiene el valor de una prueba.**

Pregunta del eslabón: ¿Existe un procedimiento independiente, con métodos y niveles de confianza declarados, capaz de establecer quién cometió la infracción?

13.4 Cuarto eslabón: una adjudicación imparcial

Establecidos los hechos y su autor, alguien debe decidir si constituyen una infracción y qué consecuencias jurídicas se derivan de ella. Este es el eslabón de la adjudicación, y su requisito central es la imparcialidad: ninguna de las partes debe controlar la decisión.

La imparcialidad depende de factores que el capítulo 25 examinará en detalle: la forma de nombrar a los jueces, la duración y estabilidad de sus mandatos, su independencia presupuestaria, las reglas de recusación y la publicidad de sus decisiones. Pero depende también de un factor previo que suele pasarse por alto: **la jurisdicción**. Un tribunal impecable que carece de competencia para conocer de un caso es, para ese caso, inexistente. Y en el derecho internacional, como vimos en el capítulo 11, la jurisdicción depende con frecuencia del consentimiento del propio acusado, que puede negarlo, limitarlo o retirarlo.

Este eslabón incluye también el acceso. Si solo los Estados pueden acudir a un tribunal, las personas y las comunidades afectadas por una infracción dependen de que su gobierno decida defender su causa, algo que no ocurrirá cuando el infractor sea, precisamente, su propio gobierno o un aliado poderoso de este.

Pregunta del eslabón: ¿Existe un órgano imparcial con jurisdicción efectiva sobre el caso, al que puedan acceder quienes sufren la infracción, y cuya competencia no dependa de la voluntad del acusado?

13.5 Quinto eslabón: una decisión ejecutable

Una sentencia que no puede ejecutarse es un documento. El quinto eslabón es, en el derecho internacional, el más frecuentemente roto, y fue el que se rompió en el caso que abrió esta parte.

La ejecución puede organizarse de dos maneras fundamentales. La **ejecución centralizada** confía a una autoridad la tarea de imponer el cumplimiento. Es la solución del Estado moderno dentro de su territorio, y la que la Carta de las Naciones Unidas intentó trasladar al plano internacional mediante el Consejo de Seguridad. Su ventaja es la coordinación; su debilidad, la dependencia de que esa autoridad quiera y pueda actuar, que se vuelve fatal cuando el infractor forma parte de ella o goza de su protección.

La **ejecución descentralizada** permite que los perjudicados, o un conjunto de actores autorizados, adopten medidas para inducir el cumplimiento, dentro de límites establecidos. Es la solución que el sistema comercial aplicó con notable eficacia mediante las represalias autorizadas. Su ventaja es que no depende de una autoridad única; su debilidad, que depende de la capacidad de cada perjudicado para imponer costos, de modo que un Estado pequeño que

gana una controversia contra uno grande puede descubrir que las represalias a su alcance son irrelevantes para su adversario.

La Parte VI propondrá una tercera vía, la **ejecución distribuida**, que combina elementos de ambas: consecuencias definidas de antemano por reglas comunes, activadas por órganos independientes y aplicadas por una red de actores, de modo que ninguno de ellos sea indispensable y ninguno pueda bloquear por sí solo la respuesta.

Pregunta del eslabón: ¿Puede la decisión ejecutarse sin depender exclusivamente de la voluntad del infractor ni de un órgano donde este disponga de veto?

13.6 Sexto eslabón: una reparación posible

El cumplimiento no termina con la sanción. Una infracción produce daños, y un sistema que castiga al infractor sin reparar a las víctimas resuelve solo la mitad del problema. En 1928, la Corte Permanente de Justicia Internacional estableció en el caso de la fábrica de Chorzów un principio que sigue siendo la referencia del derecho internacional en esta materia: la reparación debe, en la medida de lo posible, borrar todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que habría existido si no se hubiera cometido.[16]

El principio es exigente, y su aplicación, difícil. Pero existen precedentes que demuestran su viabilidad. Tras la invasión de Kuwait por Irak en 1990, el Consejo de Seguridad creó una Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas, financiada con un porcentaje de los ingresos de las exportaciones petroleras iraquíes. A lo largo de tres décadas, la Comisión pagó más de cincuenta mil millones de dólares en indemnizaciones a personas, empresas, organizaciones y gobiernos afectados, y concluyó su mandato en 2022.[17] El mecanismo tuvo críticas y limitaciones, pero demostró

que es posible institucionalizar la reparación a gran escala, con procedimientos, criterios y financiación definidos.

Este eslabón exige distinguir entre las distintas formas de reparación: el cese de la conducta, la restitución, la indemnización, la rehabilitación y las garantías de no repetición. Y exige reconocer que algunos daños no pueden repararse con dinero, lo que obliga a prevenirlos con mayor exigencia.

Pregunta del eslabón: ¿Existe un procedimiento, con recursos asegurados, para reparar a quienes sufrieron la infracción?

13.7 Séptimo eslabón: un cumplimiento verificado después

Una decisión que el infractor declara haber cumplido no es necesariamente una decisión cumplida. El séptimo eslabón consiste en verificar que la conducta efectivamente cambió y que el cambio se mantiene en el tiempo. Sin este eslabón, el sistema es vulnerable al cumplimiento aparente: el infractor adopta medidas visibles mientras la conducta de fondo continúa, o cumple durante el tiempo que dura la atención internacional y retoma su práctica cuando esta se desplaza.

Pregunta del eslabón: ¿Quién verifica, con fuentes independientes, que el cumplimiento declarado es real y duradero?

13.8 Octavo eslabón: errores que pueden corregirse

El último eslabón cierra la cadena y la hace legítima. Todo sistema de cumplimiento comete errores: atribuye infracciones a quien no las cometió, impone consecuencias desproporcionadas o mantiene medidas que ya no tienen justificación. Un sistema sin procedimientos para corregir esos errores no es solo injusto; es frágil, porque cada error no corregido erosiona su legitimidad y ofrece argumentos a quienes quieren desacreditarlo.

Un ejemplo instructivo proviene de los regímenes de sanciones selectivas que el Consejo de Seguridad estableció contra personas y entidades vinculadas al terrorismo. Las personas incluidas en sus listas veían congelados sus bienes sin haber sido escuchadas ni poder impugnar su inclusión. En 2008, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea anuló, en el caso Kadi, la aplicación europea de esas sanciones a un afectado por vulnerar sus derechos fundamentales de defensa y de tutela judicial efectiva.[18] La presión generada por esta y otras decisiones condujo en 2009 a la creación de una Oficina del Ombudsperson que permitía a los afectados solicitar su exclusión de la lista mediante un procedimiento con garantías. Un sistema que había nacido sin vía de corrección tuvo que incorporarla para preservar su legitimidad.

Pregunta del eslabón: ¿Existe un procedimiento independiente que permita a los afectados impugnar las decisiones y obtener su revisión cuando se demuestren erróneas?

13.9 Qué exige cada eslabón

Recorridos los ocho eslabones, se aprecia que cada uno exige un tipo de capacidad distinto. La claridad exige técnica jurídica y un intérprete independiente. La observación exige fuentes de información fiables y diversas. La atribución exige métodos transparentes y control de las incertidumbres. La adjudicación exige independencia y jurisdicción. La ejecución exige capacidad material y una arquitectura que no dependa de la voluntad del infractor. La reparación exige procedimientos y recursos. La verificación posterior exige seguimiento continuo. Y la corrección exige que las instituciones acepten la posibilidad de haberse equivocado.

La consecuencia es que **ninguna institución puede asegurar por sí sola todos los eslabones.** La cadena de cumplimiento es, necesariamente, una tarea distribuida entre órganos distintos, cada uno especializado en su función y cada uno controlado por

los demás. Esta observación prepara el argumento central de la Parte IV.

13.10 La matriz de evaluación

La cadena puede convertirse en una matriz para evaluar cualquier régimen internacional. Basta con formular, para cada eslabón, su pregunta y registrar la respuesta.

Eslabón	Pregunta de evaluación	Falla típica	Remedio de diseño
1. Norma	¿Se sabe qué se exige y quién interpreta?	Ambigüedad a disposición del obligado	Precisión e intérprete independiente
2. Observación	¿Puede verse la conducta?	Obligaciones sin verificación	Fuentes independientes y redundantes
3. Atribución	¿Se sabe quién lo hizo?	Autoría disputada indefinidamente	Órgano técnico de atribución con método declarado
4. Adjudicación	¿Decide un órgano imparcial con jurisdicción?	Jurisdicción dependiente del acusado	Jurisdicción obligatoria y acceso de los afectados
5. Ejecución	¿Puede imponerse la decisión?	Veto del infractor	Ejecución distribuida con consecuencias pactadas
6. Reparación	¿Se repara a las víctimas?	Sanción sin reparación	Fondos y procedimientos de indemnización
7. Verificación posterior	¿Se comprueba el cumplimiento?	Cumplimiento aparente	Seguimiento independiente y continuo
8. Corrección	¿Pueden corregirse los errores?	Decisiones inimpugnables	Revisión y apelación con garantías

Aplicada a la sentencia de 1986, la matriz arroja un diagnóstico preciso. Los eslabones uno a cuatro funcionaron: la norma era

clara, los hechos se establecieron, la atribución fue sólida y un tribunal imparcial decidió. La cadena se rompió en el quinto eslabón, y su ruptura arrastró a los tres siguientes. Ninguna reforma de la norma, de la investigación o del tribunal habría cambiado el resultado. Solo una reforma de la ejecución podía hacerlo.

Esta es la utilidad de la matriz: **evita reformar lo que funciona y señala lo que debe repararse.**

> La idea en una frase:
> Una cadena de cumplimiento es tan fuerte como su eslabón más fácil de bloquear.

PARTE III · CAPÍTULO 14

El juez de sí mismo

La brecha constitucional del orden internacional

Los tres capítulos anteriores han descompuesto el problema del cumplimiento en sus partes: un derecho con dientes desiguales, una aritmética que hace racional la impunidad y una cadena de ocho eslabones que puede romperse en cualquiera de ellos. Este capítulo da un paso atrás para identificar lo que todas esas fallas tienen en común. Mi tesis es que comparten una misma raíz, y que esa raíz es una de las violaciones más antiguas y mejor conocidas de los principios del derecho: la posibilidad de que alguien sea juez de su propia causa.

14.1 Quien debe cumplir controla las condiciones del cumplimiento

El derecho romano formuló un principio que todas las tradiciones jurídicas maduras han incorporado de una u otra forma: *nemo iudex in causa sua*, nadie puede ser juez en su propia causa. En 1610, el juez inglés Edward Coke lo invocó en el caso del doctor Bonham para sostener que ni siquiera una ley del Parlamento podía hacer a alguien juez de su propio asunto sin contrariar la razón común.[19] La intuición es tan elemental que rara vez se discute: quien tiene interés

en el resultado de una controversia no puede decidirla con imparcialidad, por honesto que sea.

El derecho interno de los Estados constitucionales ha construido sobre este principio una arquitectura compleja: jueces independientes, reglas de recusación, separación entre quien acusa y quien juzga, recursos ante instancias superiores. Ningún ciudadano, por poderoso que sea, puede decidir por sí solo si ha cometido un delito, qué pena merece y si está dispuesto a cumplirla.

El orden internacional, en cambio, permite con frecuencia exactamente eso. Su defecto central, que las secciones anteriores han ido revelando por partes, puede formularse así: **una obligación es más vulnerable cuanto más controla quien debe cumplirla, sin revisión independiente efectiva, las condiciones de su propia aplicación.** Cuando un actor puede decidir unilateralmente si acepta una investigación, si reconoce la competencia del tribunal que debe juzgarlo y si cumple una decisión adversa, su capacidad para sustraerse a la responsabilidad es considerable. No porque las normas no existan, sino porque su aplicación depende de la voluntad del propio obligado.

La denominaré **la brecha constitucional** del orden internacional. No es una brecha entre lo que dicen las normas y lo que hacen los Estados, como las del capítulo 3, sino una brecha en la arquitectura misma del sistema: la ausencia de una separación efectiva entre quien está obligado y quien decide sobre el cumplimiento de la obligación.

14.2 Tres maneras de escapar

Un actor que quiere sustraerse a una obligación dispone, en el orden actual, de tres vías principales para ser juez de su propia causa. Cada una corresponde a uno de los eslabones de la cadena de cumplimiento.

Rechazar la jurisdicción. La vía más directa consiste en negar que el tribunal competente pueda juzgarlo. Como la jurisdicción de muchos tribunales internacionales depende del consentimiento, el actor puede no otorgarlo, limitarlo mediante reservas o retirarlo cuando prevé un fallo adverso. Existe incluso una figura que expresa esta lógica con particular claridad: las llamadas *reservas autodeterminantes*. La más conocida fue la que Estados Unidos incluyó en 1946 al aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia, por la cual excluía de esa jurisdicción los asuntos que fueran esencialmente de su competencia interna *según lo determinara el propio Estados Unidos*.[20] El Estado aceptaba ser juzgado, salvo en los casos que él mismo decidiera que no podía serlo. Otros Estados adoptaron reservas similares. La figura ha sido objeto de severas críticas doctrinales, precisamente porque vacía de contenido el compromiso que dice aceptar.

Bloquear la investigación. La segunda vía consiste en impedir que los hechos lleguen a establecerse. Puede lograrse negando el acceso a los investigadores, destruyendo o clasificando la evidencia, presionando a los testigos o, en las instituciones donde existe ese poder, vetando la apertura de una investigación o la remisión de un caso a un tribunal. Si los hechos no se establecen, el juicio nunca llega a plantearse.

Ignorar la sentencia. La tercera vía, la más explícita, consiste en no cumplir una decisión firme. Es la vía que siguió la sentencia de 1986, y su eficacia depende de que el infractor pueda resistir, o bloquear, cualquier intento de ejecución.

Las tres vías comparten una propiedad: no requieren negar la existencia de la norma. El actor que rechaza la jurisdicción, bloquea la investigación o ignora la sentencia puede seguir proclamando su respeto por el derecho internacional, e incluso invocarlo contra otros. Esto es lo que vuelve tan corrosiva la brecha constitucional. **Permite**

a los poderosos ser, a la vez, defensores del derecho y excepciones a él. Y cada vez que lo hacen, enseñan a los demás que el derecho es una herramienta para usar contra los débiles, no un límite que obliga a todos.

14.3 Por qué proclamar la igualdad no basta

Frente a esta brecha, la respuesta retórica más frecuente consiste en reafirmar el principio de igualdad: todos los Estados son iguales ante el derecho internacional, ninguno está por encima de la ley, las mismas normas obligan a grandes y pequeños. Esta reafirmación es necesaria, porque los principios importan y su abandono sería peor. Pero no basta, por una razón que los capítulos anteriores han hecho evidente.

La igualdad jurídica es una propiedad de las normas. La brecha constitucional es una propiedad de los procedimientos. Se puede declarar que todos son iguales ante la ley y mantener, al mismo tiempo, procedimientos que permitan a algunos decidir si la ley se les aplica. En ese caso, la igualdad proclamada coexiste con una desigualdad efectiva, y la proclamación misma se vuelve sospechosa, porque parece encubrir la realidad que contradice.

La igualdad jurídica no se garantiza con declaraciones, sino con arquitectura: con procedimientos que impidan que la capacidad material de un actor determine si responde o no por sus actos. Mientras quien debe cumplir pueda controlar la jurisdicción, la investigación y la ejecución, la igualdad ante la ley será, como dice la idea que cierra este capítulo, una cortesía que los poderosos conceden cuando les conviene.

14.4 Por qué un ejecutor todopoderoso tampoco basta

Si la proclamación de la igualdad no resuelve la brecha constitucional, la tentación inmediata es la opuesta: crear una autoridad con poder suficiente para obligar a todos, incluidos los más fuertes. Si el

problema es que los poderosos pueden resistirse, la solución parecería ser un poder todavía mayor, capaz de vencer cualquier resistencia.

Esta solución tiene una lógica aparente y un defecto fatal. Resuelve la brecha constitucional para los Estados creando exactamente la misma brecha en un nivel superior. La autoridad todopoderosa que obliga a todos sería, a su vez, juez de su propia causa: decidiría qué constituye una infracción, quién la ha cometido, qué consecuencia merece y, sobre todo, si ella misma está sujeta a algún límite. Si dispusiera de capacidad coercitiva suficiente para vencer a cualquier gran potencia, ninguna gran potencia podría vencerla a ella, y nada impediría que utilizara esa capacidad para sus propios fines o para los de quienes lograran controlarla.

Es, en otras palabras, **cambiar una impunidad por una dominación.** La impunidad de muchos actores poderosos sería sustituida por la impunidad de uno solo, más grande, más difícil de resistir y, en caso de captura, infinitamente más peligroso. El problema que la Parte IV examinará en toda su profundidad, el dilema del guardián, nace exactamente aquí.

14.5 La coerción no puede ser el principio organizador

Hay una razón adicional, más profunda, por la cual la solución no puede descansar exclusivamente en la fuerza. La teoría jurídica la formuló con claridad a mediados del siglo XX.

Durante mucho tiempo dominó en la filosofía del derecho una concepción, asociada al jurista inglés John Austin, según la cual el derecho consiste esencialmente en órdenes respaldadas por amenazas: una norma es jurídica porque un soberano la impone y castiga su incumplimiento. En 1961, H. L. A. Hart desmontó esta concepción.[15] Un sistema jurídico, mostró Hart, no puede explicarse solo por la amenaza de sanciones. Requiere que una parte significativa de quienes están sujetos a él, y especialmente de quienes lo aplican,

acepten sus normas como pautas legítimas de conducta, lo que Hart llamó el *punto de vista interno*. Un orden que solo se sostiene por el miedo al castigo es un sistema de dominación, no un sistema jurídico, y es además extraordinariamente costoso e inestable, porque requiere vigilancia y coerción permanentes.

La investigación empírica ha confirmado esta intuición. El psicólogo social Tom Tyler mostró en 1990, mediante amplios estudios sobre la conducta de los ciudadanos, que las personas obedecen la ley no tanto por temor al castigo como porque consideran legítimas a las autoridades que la aplican, y que esa percepción de legitimidad depende en gran medida de la **justicia de los procedimientos**: de ser escuchadas, tratadas con imparcialidad y juzgadas según reglas consistentes.[21] La legitimidad procedimental produce cumplimiento voluntario, que es mucho más barato y estable que el cumplimiento forzado.

Estas dos lecciones tienen consecuencias decisivas para el orden internacional. La coerción puede producir obediencia inmediata sin generar legitimidad. Puede resolver un problema local y crear resentimientos duraderos. Puede reducir una amenaza y producir otra. Por eso **la capacidad de ejecución es necesaria, pero no puede ser el principio organizador de la arquitectura.** La arquitectura debe privilegiar la prevención, la verificación, la negociación, la reparación y las medidas graduadas, y reservar los instrumentos coercitivos más intrusivos para cuando los demás hayan fracasado, siempre sujetos a base jurídica, necesidad, proporcionalidad y revisión independiente. Un orden internacional se sostendrá en la medida en que los actores lo consideren legítimo, no en la medida en que lo teman.

14.6 Lo que una respuesta seria combina

Si la proclamación de la igualdad es insuficiente, el ejecutor todopoderoso es peligroso y la coerción no puede ser el principio organizador, ¿qué queda? Queda la tarea, más compleja y menos espectacular,

de construir una combinación de capacidades que, juntas, cierren la brecha constitucional sin abrir otra mayor.

Esa combinación debe incluir, como mínimo, ocho elementos:

1. **Investigación independiente**, que establezca los hechos sin depender de la colaboración ni del consentimiento del investigado.
2. **Adjudicación imparcial**, con jurisdicción que no pueda ser rechazada caso por caso por el acusado.
3. **Ejecución distribuida**, que no dependa de un único garante ni pueda ser bloqueada por el infractor.
4. **Coordinación económica y diplomática**, que permita a los actores responder de manera conjunta y previsible.
5. **Consecuencias proporcionales y pactadas de antemano**, que no deban negociarse desde cero en medio de cada crisis.
6. **Protección de terceros**, para que las consecuencias no recaigan sobre poblaciones ajenas a la decisión infractora.
7. **Incentivos para el cumplimiento**, que hagan más atractivo cumplir que resistir.
8. **Procedimientos de corrección y de regreso**, que permitan revisar los errores y ofrezcan al infractor una vía para volver al cumplimiento.

Ninguno de estos elementos elimina por sí solo la posibilidad de que una gran potencia se resista. Hay que reconocerlo con honestidad: **no existe una fórmula institucional que garantice el cumplimiento universal frente a cualquier distribución posible del poder.** Lo que sí puede lograrse es reducir las oportunidades de impunidad, hacer más costoso el incumplimiento y aumentar la probabilidad de una respuesta colectiva legítima. El objetivo no es construir un poder capaz de vencer a cualquiera, sino un orden del que resulte cada vez más difícil escapar.

Con este capítulo concluye la Parte III. Hemos visto que el derecho internacional es real, pero que sus dientes son desiguales; que la impunidad responde a una aritmética precisa, cuyo eslabón más débil domina el resultado; que el cumplimiento atraviesa una cadena de ocho eslabones; y que todas estas fallas comparten una raíz: la posibilidad de ser juez de la propia causa. Hemos visto también que las dos soluciones obvias, proclamar la igualdad o crear un ejecutor todopoderoso, fracasan por razones opuestas.

Estamos, por tanto, ante un dilema que parece no tener salida. Un garante débil no protege a nadie; un garante fuerte puede dominar a todos. Ese dilema, el más antiguo y el más difícil del pensamiento político, es el tema de la Parte IV.

> La idea en una frase:
> Mientras alguien pueda ser juez de su propia causa, la igualdad ante la ley será una cortesía.

Notas de los capítulos 11 y 12

[1] Corte Internacional de Justicia, *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos de América)*, fondo, sentencia del 27 de junio de 1986.

[2] Carta de las Naciones Unidas, artículo 94, párrafo 2. El proyecto de resolución que exhortaba al cumplimiento de la sentencia fue vetado en el Consejo de Seguridad en octubre de 1986; la Asamblea General aprobó posteriormente resoluciones en el mismo sentido.

[3] Corte Permanente de Arbitraje, *Arbitraje del Mar de China Meridional (República de Filipinas c. República Popular China)*, laudo del 12 de julio de 2016, y declaración del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China de la misma fecha.

[4] Louis Henkin, *How Nations Behave: Law and Foreign Policy* (Nueva York: Praeger, 1968; 2.ª ed., Columbia University Press, 1979). Paráfrasis.

[5] Abram Chayes y Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements* (Cambridge: Harvard University Press, 1995).

[6] George W. Downs, David M. Rocke y Peter N. Barsoom, "Is the Good News about Compliance Good News about Cooperation?", *International Organization* 50, núm. 3 (1996).

[7] El Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio quedó sin el número mínimo de miembros necesario para resolver apelaciones el 11 de diciembre de 2019, tras el bloqueo prolongado de los procesos de nombramiento.

[8] Gary S. Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy* 76, núm. 2 (1968).

[9] Cesare Beccaria, *De los delitos y de las penas* (1764), capítulo XXVII. Paráfrasis.

[10] Daniel S. Nagin, "Deterrence in the Twenty-First Century", *Crime and Justice* 42, núm. 1 (2013).

Notas de los capítulos 13 y 14

[11] Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 242, del 22 de noviembre de 1967. Sobre la divergencia entre las versiones inglesa y francesa del texto rela-

tiva a la retirada de "territorios" o "los territorios", véase la abundante literatura sobre su negociación e interpretación.

[12] Tratado entre Estados Unidos y la Unión Soviética sobre la Eliminación de sus Misiles de Alcance Intermedio y de Menor Alcance (Tratado INF), firmado en Washington el 8 de diciembre de 1987.

[13] Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción (1972). Sobre el programa soviético, véase Ken Alibek con Stephen Handelman, *Biohazard* (Nueva York: Random House, 1999), y Milton Leitenberg y Raymond A. Zilinskas, *The Soviet Biological Weapons Program: A History* (Cambridge: Harvard University Press, 2012).

[14] Decisión de la Conferencia de los Estados Partes de la Convención sobre las Armas Químicas, "Respuesta a la amenaza que plantea el empleo de armas químicas", junio de 2018, que dio origen al Equipo de Investigación e Identificación de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas.

[15] H. L. A. Hart, *El concepto de derecho* (*The Concept of Law*, Oxford: Clarendon Press, 1961), capítulos II a IV y VII.

[16] Corte Permanente de Justicia Internacional, *Fábrica de Chorzów (Alemania c. Polonia)*, fondo, sentencia del 13 de septiembre de 1928, serie A, núm. 17. Paráfrasis.

[17] Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas, creada por la Resolución 692 (1991) del Consejo de Seguridad. La Comisión concluyó formalmente su mandato en 2022.

[18] Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P, *Kadi y Al Barakaat International Foundation c. Consejo y Comisión*, sentencia del 3 de septiembre de 2008. La Oficina del Ombudsperson fue creada por la Resolución 1904 (2009) del Consejo de Seguridad.

[19] *Dr. Bonham's Case* (1610), 8 Co. Rep. 114a.

[20] Declaración de aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia por Estados Unidos, del 14 de agosto de 1946, que incluía la llamada reserva Connally. Estados Unidos retiró su declaración de aceptación en 1985, con efecto a partir de 1986.

[21] Tom R. Tyler, *Why People Obey the Law* (New Haven: Yale University Press, 1990).

PARTE

IV

La paradoja del guardián

Cómo limitar el poder sin crear un poder ilimitado

El rey bajo la ley

En junio de 1215, en una pradera junto al Támesis llamada Runnymede, el rey Juan de Inglaterra selló un documento que un grupo de barones rebeldes le había impuesto. La Carta Magna contenía decenas de cláusulas sobre asuntos feudales que hoy parecen remotos, pero también algunas que cambiarían la historia del derecho. La más célebre establecía que ningún hombre libre podría ser detenido, encarcelado, despojado de sus bienes ni perseguido salvo por el juicio legal de sus pares o por la ley del reino.[1] Por primera vez de manera escrita y solemne, un monarca aceptaba que su poder estaba sujeto a reglas que él no podía modificar a voluntad.

Menos conocida, y mucho más instructiva para este libro, es la cláusula 61. Los barones sabían que una promesa del rey valía poco si el propio rey decidía si la cumplía. Por eso crearon un mecanismo de ejecución: un consejo de veinticinco barones facultado para recibir quejas contra el rey y, si este no reparaba las violaciones de la Carta, para presionarlo por todos los medios a su alcance, incluida la incautación de sus castillos y tierras, hasta obtener la reparación.[1] Era, en esencia, un intento de resolver el problema que la Parte III acaba de describir: impedir que el obligado fuera juez de su propia causa.

El experimento fracasó en pocas semanas, y la manera en que fracasó resume el dilema que esta parte examina. El rey Juan obtuvo del papa la anulación de la Carta y la guerra civil estalló. Pero el mecanismo de los veinticinco planteaba, además, un problema de fondo

que sus propios contemporáneos percibieron: un consejo con poder para coaccionar al rey era, en la práctica, un poder superior al del rey, sin nadie que lo controlara a él. La garantía contra un soberano arbitrario corría el riesgo de convertirse en un soberano arbitrario de veinticinco cabezas. Cuando la Carta se volvió a promulgar en los años siguientes, la cláusula 61 desapareció.

Ocho siglos después, la humanidad no ha resuelto ese problema a la escala en que hoy se ejerce el poder. Sabemos que nadie debería estar por encima de la ley. Seguimos sin saber muy bien cómo hacerlo cumplir a quienes son lo bastante fuertes para resistirse, sin crear para ello un poder todavía más fuerte e igualmente incontrolado.

La Parte IV afronta ese dilema y propone una salida. El capítulo 15 examina la respuesta clásica de Thomas Hobbes y explica por qué no puede trasladarse a escala planetaria. El capítulo 16 formula el dilema del guardián en toda su crudeza. El capítulo 17 presenta los dos principios que permiten escapar de él: la regla de las cuatro manos y el principio del espejo. Y el capítulo 18 describe la arquitectura policéntrica que esos principios hacen posible.

El fantasma de Hobbes

Orden sin Leviatán

15.1 La pregunta hobbesiana

En 1651, en una Inglaterra devastada por la guerra civil, Thomas Hobbes publicó el *Leviatán*, la obra que planteó con mayor crudeza la pregunta fundamental del orden político. Hobbes imaginó a los seres humanos en una condición natural, sin ningún poder común que los mantuviera en respeto. En esa condición, sostenía, cada uno debe protegerse frente a la posibilidad de que otros utilicen su fuerza en su contra, y el resultado es una guerra de todos contra todos en la que no hay lugar para la industria, el comercio, las artes ni la sociedad, y en la que la vida del hombre es solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta.[2]

La observación de Hobbes que más interesa a este libro es menos célebre que esa descripción, pero más precisa. Los seres humanos en esa condición pueden hacer acuerdos; lo que no pueden es confiar en que se cumplirán. Quien cumple primero se expone a que el otro no cumpla. Y como nadie puede obligar al otro, nadie tiene razones suficientes para cumplir. De ahí la sentencia de Hobbes que resume la Parte III en una línea: los pactos que no descansan en la espada no son más que palabras.[2] Sin un poder capaz de hacer cumplir los

acuerdos, la cooperación es un riesgo que ningún actor prudente asumiría.

La respuesta de Hobbes es conocida. Los individuos deben transferir su derecho a defenderse por sí mismos a un soberano común, el Leviatán, con poder suficiente para imponer la paz y hacer cumplir los pactos. A cambio de esa renuncia, obtienen seguridad. El soberano no está sometido al contrato que lo crea, porque si lo estuviera, alguien tendría que juzgar si lo ha cumplido, y ese alguien sería, en realidad, el verdadero soberano.

15.2 La respuesta que funcionó dentro de las fronteras

La solución hobbesiana, en su versión despótica, fue rechazada por la tradición constitucional que la siguió. Pero su estructura básica triunfó. El Estado moderno es, en lo esencial, un Leviatán: una organización que, en la célebre definición de Max Weber, reclama con éxito el monopolio de la violencia física legítima dentro de un territorio.[3] Dentro de sus fronteras, el Estado establece las reglas, resuelve las controversias y ejecuta las decisiones. Los particulares no pueden hacerse justicia por su mano; deben acudir a los tribunales, cuyas sentencias se ejecutan con la fuerza pública si es necesario.

Lo que la tradición constitucional añadió a Hobbes fue la convicción de que el Leviatán también debía ser limitado. John Locke sostuvo en 1689 que el poder político se funda en el consentimiento y se pierde cuando se ejerce contra los fines para los que fue confiado. Montesquieu propuso en 1748 que el poder se dividiera de manera que el poder frenara al poder. Los constituyentes de Filadelfia diseñaron un sistema de controles recíprocos. El resultado fue un Leviatán domesticado: con capacidad suficiente para garantizar el orden y con límites suficientes para no convertirse en tirano.

Esta combinación es uno de los mayores logros de la historia política. Y es comprensible que muchos pensadores, ante los problemas

del orden internacional, hayan propuesto reproducirla a escala planetaria: un Estado mundial, con un gobierno, un parlamento, unos tribunales y una fuerza pública comunes, sometido a su vez a una constitución que lo limite.

15.3 Por qué la analogía falla a escala planetaria

El politólogo Hidemi Suganami estudió con detalle lo que llamó la **analogía doméstica**: el razonamiento según el cual las condiciones del orden dentro de los Estados pueden trasladarse a las relaciones entre ellos.[4] Su conclusión, que comparto, es que la analogía ilumina el problema pero no ofrece la solución, porque las diferencias de escala son, a partir de cierto punto, diferencias de naturaleza. Cuatro de ellas son decisivas.

La escala. Gobernar a ocho mil millones de personas desde un centro único plantea problemas de información, coordinación y control que ningún Estado ha enfrentado. Cuanto más lejos está el poder de quienes lo sufren, más difícil es supervisarlo y más fácil es que se vuelva indiferente a las circunstancias locales.

La diversidad. Los Estados constitucionales se construyeron, por lo general, sobre comunidades con un grado considerable de cultura política compartida. La humanidad contiene una diversidad de tradiciones, valores, religiones y concepciones de la autoridad que ninguna constitución única podría representar sin imponer a muchos las preferencias de otros.

La legitimidad. Un Estado mundial necesitaría una fuente de legitimidad aceptada por pueblos que no se reconocen como una sola comunidad política. Ninguna fórmula de representación disponible hoy resolvería ese problema sin dejar a grandes poblaciones sintiéndose gobernadas por otras.

El riesgo de captura sin salida. Esta es la diferencia más grave. Dentro de un Estado, quien sufre un gobierno tiránico puede, al menos

en principio, emigrar, buscar protección exterior o recibir la presión de otros Estados. Un gobierno mundial que se volviera tiránico no dejaría ningún exterior al que huir ni ningún contrapeso exterior al que apelar. Su captura sería, potencialmente, irreversible.

Kant lo advirtió en 1795 con una lucidez notable. Una monarquía universal, escribió, sería peor que la pluralidad de Estados, porque las leyes pierden fuerza a medida que se amplía el territorio que gobiernan, y el resultado sería un despotismo sin alma que, tras ahogar los gérmenes del bien, terminaría cayendo en la anarquía.[5]

15.4 La otra tradición

Kant no se limitó a rechazar el Estado mundial. Propuso una alternativa que inaugura una tradición distinta de la hobbesiana, y que este libro recoge. En su ensayo *Hacia la paz perpetua*, sostuvo que la paz duradera podía construirse no mediante un soberano universal, sino mediante una federación de Estados libres, cada uno con una constitución que respetara la libertad de sus ciudadanos, unidos por un derecho común que limitara sus relaciones mutuas.[5] La paz no se impondría desde arriba; se construiría entre comunidades que conservaran su autonomía y aceptaran, al mismo tiempo, reglas compartidas.

Kant tenía precursores. Hugo Grocio había sostenido en 1625, en plena guerra de los Treinta Años, que los Estados forman una sociedad sujeta a derecho incluso en ausencia de un gobierno común, y que ese derecho obliga también en la guerra.[6] Y la tradición tuvo continuadores: la sociedad anárquica de Hedley Bull que examinamos en el capítulo 6 es, en buena medida, heredera de Grocio y de Kant.

Lo que esta segunda tradición propone es un **orden sin Leviatán**: una cooperación sostenida por reglas comunes, instituciones compartidas y Estados que conservan su autonomía. Su gran virtud es que evita el riesgo del soberano universal. Su gran debilidad es la que

la Parte III ha descrito con detalle: sin un mecanismo capaz de hacer cumplir las reglas a los más fuertes, el orden depende de la voluntad de estos para respetarlo.

15.5 Lo que sobrevive de la pregunta

La tradición kantiana tiene razón al rechazar el Leviatán planetario. Pero la pregunta de Hobbes sobrevive intacta a ese rechazo: ¿cómo puede sostenerse la cooperación cuando cada participante debe temer que los demás incumplan y no existe un mecanismo suficientemente creíble para corregir las infracciones?

Esa pregunta no se responde negándola. Un orden sin Leviatán que carece de cualquier mecanismo de cumplimiento no es un orden kantiano; es una anarquía con buenos modales, en la que cooperar sigue siendo arriesgarse a ser el único que cumple. Lo que necesitamos es algo que ninguna de las dos tradiciones, por separado, ha proporcionado: la capacidad de hacer cumplir las reglas que prometía el Leviatán, sin el amo que lo acompañaba.

Ese es el problema que el resto de esta parte intenta resolver. Antes, conviene formularlo con toda su dificultad.

> La idea en una frase:
> Necesitamos el orden que prometía el Leviatán sin el amo que lo acompañaba.

¿Quién vigila al vigilante?

El dilema del guardián

16.1 La vieja pregunta, en escala planetaria

El poeta romano Juvenal escribió, a finales del siglo I, una línea que se convertiría en una de las preguntas más citadas de la teoría política: *¿quién vigilará a los propios vigilantes?*[7] El contexto original era doméstico y satírico: se refería a la inutilidad de poner guardianes a una esposa infiel, puesto que los guardianes también podían ser seducidos. Pero la pregunta se emancipó de su origen porque captura algo universal. Platón, siglos antes, había imaginado en *La República* una clase de guardianes que gobernaría la ciudad, y había dedicado páginas enteras a la educación que debía impedir que se convirtieran en lobos en lugar de perros pastores. La tradición política occidental ha vuelto a esa inquietud una y otra vez.

Lo que este capítulo sostiene es que esa pregunta, trasladada a la escala del orden mundial, produce un dilema que puede formularse con precisión. Lo llamaré **el dilema del guardián**:

Para que las reglas obliguen a los poderosos, hace falta un garante capaz de imponerlas. Si ese garante es débil, no protege. Si es fuerte, puede dominar. Y no existe un punto intermedio que resuelva el problema, porque el problema no es de cantidad de poder, sino de arquitectura.

Las dos secciones siguientes examinan los dos cuernos del dilema a la luz de la experiencia histórica.

16.2 El garante débil

El primer intento moderno de construir un garante del orden internacional fue la Sociedad de Naciones, creada tras la Primera Guerra Mundial. Su Pacto establecía que la agresión contra cualquier miembro concernía a todos, y preveía sanciones colectivas contra el agresor. Era, sobre el papel, un sistema de seguridad colectiva completo.

En la práctica, la Sociedad padecía las debilidades que la Parte III ha descrito con detalle. Sus decisiones importantes requerían, por lo general, unanimidad. No disponía de fuerza propia ni de mecanismos capaces de obligar a los miembros a aplicar las sanciones acordadas. Y varias de las grandes potencias de la época no formaban parte de ella o la abandonaron cuando sus decisiones les resultaron incómodas.

Dos crisis bastaron para demostrar su impotencia. En 1931, Japón ocupó Manchuria. La Sociedad envió una comisión investigadora, que concluyó que la acción japonesa no podía considerarse legítima defensa. Japón respondió abandonando la organización.[8] En 1935, la Italia fascista invadió Etiopía, un Estado miembro. La Sociedad impuso sanciones económicas, pero excluyó de ellas el petróleo, el recurso que habría podido detener la campaña militar, y no impidió el uso del canal de Suez para el transporte de tropas.[8] Las sanciones

fueron suficientes para irritar al agresor y demasiado débiles para detenerlo. Etiopía fue conquistada y las sanciones se levantaron al año siguiente.

La lección del garante débil es que **un sistema que promete protección sin capacidad para darla puede ser peor que la ausencia de sistema**, porque crea expectativas que no puede cumplir, desacredita la idea misma de seguridad colectiva y enseña a los agresores que las amenazas de la comunidad internacional son negociables. Una década después de Manchuria, el mundo estaba de nuevo en guerra.

16.3 El garante fuerte

El segundo cuerno del dilema es menos visible en la historia de las organizaciones internacionales, porque nunca se ha creado un garante planetario con poder suficiente para imponerse a todos. Pero la historia ofrece numerosos ejemplos, a escalas menores, de lo que ocurre cuando un garante del orden adquiere poder suficiente para decidir por sí mismo qué orden garantiza.

El primero proviene del sistema europeo posterior a las guerras napoleónicas. En 1815, las potencias vencedoras crearon un sistema de concertación para preservar la paz en Europa, que durante décadas evitó guerras generales entre ellas. Pero ese mismo sistema se convirtió pronto en un instrumento para preservar no solo la paz, sino también el orden político que convenía a sus miembros. En 1820, el Protocolo de Troppau afirmó el derecho de las potencias a intervenir, incluso militarmente, contra los Estados en los que una revolución hubiera alterado el gobierno legítimo.[9] La garantía de la estabilidad se transformó en la garantía de las monarquías frente a los movimientos liberales y constitucionales. El guardián de la paz decidió qué era la paz.

El segundo ejemplo es más antiguo y más brutal. La Guardia Pretoriana fue creada para proteger a los emperadores romanos. Con el tiempo, se convirtió en la fuerza que decidía quién era emperador.

En el año 193, tras asesinar al emperador Pertinax, los pretorianos llegaron a subastar el trono al mejor postor.[10] Quien debía proteger el poder se había apoderado de él.

Estos ejemplos ilustran el riesgo que acecha a cualquier garante fuerte. Cuando una institución tiene poder suficiente para imponerse a todos los demás, nadie tiene poder suficiente para imponerse a ella. Y una institución sin contrapeso no tiene, en última instancia, más límite que su propia voluntad, o la de quienes logren controlarla. Puede empezar garantizando la paz y terminar garantizando el orden que le conviene. Puede empezar protegiendo a la humanidad y terminar protegiéndose a sí misma. **El garante fuerte resuelve el problema de la impunidad de los demás creando el problema de su propia impunidad.**

16.4 Por qué el punto medio no resuelve nada

Ante un dilema con dos cuernos, la respuesta intuitiva es buscar un punto intermedio: un garante ni tan débil que no proteja ni tan fuerte que domine. Un garante con poder suficiente para imponer las reglas a los infractores ordinarios, pero no tanto como para escapar a todo control.

Esta respuesta parece sensata, pero se basa en un error de planteamiento. Supone que el problema es de **cantidad**: que existe una dosis óptima de poder que el garante debe recibir. Pero el problema no es cuánto poder tiene el garante, sino **cómo está organizado ese poder**. Un garante de poder intermedio concentrado en una sola institución sigue siendo juez de su propia causa: decide qué es una infracción, investiga, juzga, ejecuta y determina sus propios límites. Su poder es menor, pero su impunidad es igual. Y frente a los infractores más poderosos, su poder intermedio resultará insuficiente, de modo que el sistema terminará combinando los defectos de ambos cuernos: impotente ante los fuertes y peligroso para los débiles.

La tradición constitucional ofrece, sin embargo, una pista decisiva. Cuando los constituyentes de Filadelfia se enfrentaron a una versión de este dilema, no buscaron un gobierno de poder intermedio. Buscaron un gobierno cuyo poder estuviera dividido de manera que cada parte controlara a las demás. Madison lo formuló con una precisión que no ha perdido vigencia: *la ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición*.[11] La garantía contra el abuso no residía en limitar la cantidad total de poder, sino en distribuirlo entre instituciones con intereses propios en vigilarse mutuamente. Polibio había atribuido, dos mil años antes, la estabilidad de la República romana a una constitución mixta que combinaba elementos monárquicos, aristocráticos y populares que se frenaban entre sí.

La lección es que **el dilema del guardián no se resuelve dosificando el poder, sino distribuyéndolo.** No se trata de encontrar el tamaño correcto para un garante único, sino de evitar que exista un garante único. Se trata de construir un sistema en el que la capacidad de hacer cumplir las reglas esté repartida entre varias instituciones, ninguna de las cuales pueda actuar sin la intervención de las otras, y todas las cuales estén sometidas, a su vez, a los controles de las demás.

16.5 El diseño que no reproduce el problema

De este análisis se derivan tres condiciones negativas que cualquier arquitectura debe cumplir si quiere escapar del dilema del guardián. Las formulo como prohibiciones, porque su violación es exactamente lo que convierte una solución en una nueva versión del problema.

Primera: la institución creada para limitar la impunidad de los Estados no puede gozar de una impunidad equivalente. Si un órgano internacional puede investigar, juzgar y sancionar a los Estados, pero nadie puede investigarlo, juzgarlo ni sancionarlo a él, el sistema ha trasladado la impunidad de un nivel a otro.

Segunda: la autoridad que protege la seguridad no puede invocar la seguridad para escapar de la supervisión. Si un órgano encargado de prevenir amenazas puede clasificar como secreta cualquier información que permitiría examinar su conducta, o declarar emergencias que suspenden los controles sobre él, la seguridad se convierte en su escudo frente a la rendición de cuentas.

Tercera: el órgano que protege los derechos no puede quedar fuera de los procedimientos que permiten impugnar sus propias decisiones. Si una institución dedicada a defender a las personas frente a los abusos puede, a su vez, vulnerar los derechos de alguien sin que este tenga recurso alguno, la protección de los derechos se ha convertido en un nuevo poder sin control.

Estas tres prohibiciones tienen un denominador común: **ningún guardián puede ser el último.** Siempre debe existir otra instancia, independiente de él, capaz de examinar lo que hace. Esto no significa una cadena infinita de vigilantes, cada uno vigilando al anterior, lo que reproduciría el problema en cada eslabón. Significa una arquitectura circular, en la que las instituciones se vigilan mutuamente y ninguna ocupa la cúspide.

La pregunta, entonces, deja de ser *¿quién vigila al vigilante?* y pasa a ser otra, más fértil: *¿cómo se organiza un conjunto de vigilantes de manera que ninguno quede fuera de la vigilancia de los demás?* El capítulo 17 responde a esta pregunta con dos principios.

> La idea en una frase:
>
> La pregunta no es cuánto poder dar al guardián, sino cómo hacer que ningún guardián sea el último.

La regla de las cuatro manos y el principio del espejo

El núcleo de un orden legítimo

Este es el capítulo central del libro. Todo lo anterior ha conducido hasta aquí, y todo lo que sigue se construye a partir de lo que aquí se establece. El diagnóstico de las partes I a III mostró que el orden actual permite a los poderosos ser jueces de su propia causa. El capítulo 16 mostró que la solución obvia, crear un guardián lo bastante fuerte para obligarlos, convierte al guardián en un nuevo juez de su propia causa. Este capítulo propone dos principios que, aplicados conjuntamente, permiten escapar de ambas trampas. Los llamaré **la regla de las cuatro manos** y **el principio del espejo**.

17.1 Las cuatro funciones decisivas

La teoría constitucional clásica distingue tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Para los fines de este libro, conviene distinguir cuatro funciones, porque la experiencia del orden internacional muestra que una de ellas, habitualmente subsumida en las otras, es con frecuencia el punto donde se rompe la cadena de cumplimiento.

Crear la regla: establecer qué conducta se exige o se prohíbe, a quién obliga y con qué consecuencias. Es la función normativa.

Investigar los hechos: determinar qué ocurrió, quién lo hizo y con qué evidencia. Es la función investigadora, que en el derecho interno suele repartirse entre la policía, la fiscalía y los peritos, y que en el orden internacional queda con frecuencia en manos de las propias partes interesadas.

Juzgar la infracción: decidir si los hechos establecidos constituyen una violación de la regla y qué consecuencia jurídica se deriva de ella. Es la función adjudicadora.

Ejecutar la consecuencia: hacer efectiva la decisión, sea mediante la reparación, la restricción o, en último término, la coerción. Es la función ejecutiva.

La razón para separar la investigación del juicio y de la ejecución es práctica. Como vimos en el capítulo 13, buena parte de la impunidad internacional no se produce en el momento del juicio, sino antes: en la fase en la que los hechos deberían establecerse y no se establecen, porque quien controla la investigación es quien tiene interés en que no prospere. Un tribunal impecable no sirve de nada si nunca llega a sus manos un expediente.

17.2 La regla de las cuatro manos

El primer principio puede formularse así:

Ningún actor puede sostener a la vez, sobre su propia conducta, las cuatro funciones decisivas: crear la regla que lo obliga, investigar los hechos que le conciernen, juzgar si ha cometido una infracción y decidir qué consecuencia está dispuesto a aceptar.

La formulación tiene tres precisiones que conviene destacar, porque de ellas depende su alcance.

La primera es que la regla se refiere a la **propia conducta**. Un actor puede legítimamente ejercer varias de estas funciones sobre la conducta de otros: un parlamento legisla para todos; un tribunal juzga a todos. Lo que la regla prohíbe es que alguien ejerza las cuatro sobre sí mismo, porque en ese caso no existe ninguna instancia externa capaz de examinar lo que hace.

La segunda es que la regla admite **grados**. Un actor que controla las cuatro manos sobre su propia conducta es inmune; uno que controla tres está muy cerca de serlo; uno que controla solo una está razonablemente sometido a control. La regla funciona, por tanto, también como instrumento de diagnóstico: permite medir el grado de impunidad estructural de cualquier actor contando cuántas manos sostiene sobre sí mismo.

La tercera es que la regla no exige que cada función esté en una institución completamente distinta y aislada. Exige que **ninguna institución controle de forma inimpugnable** las cuatro funciones en lo que respecta a su propia conducta. Varias funciones pueden coexistir en una organización, siempre que existan mecanismos independientes capaces de revisarlas.

Aplicada al orden internacional, la regla de las cuatro manos produce diagnósticos reveladores. Consideremos el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Adopta resoluciones obligatorias, lo que equivale a crear reglas. Decide si se abre una investigación o se remite un caso a determinados órganos. Determina, conforme al artículo 39 de la Carta, si existe una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, lo que constituye un juicio. Y decide las medidas coercitivas para restablecer la paz, lo que constituye la ejecución.[12] Ninguna de estas funciones es, en sí misma, ilegítima. El problema surge cuando se combinan con el derecho de veto de los miembros permanentes, que permite a cada uno de ellos bloquear cualquier decisión que afecte a su propia conducta o a la de

sus aliados. En ese caso, cada miembro permanente sostiene, en la práctica, las cuatro manos sobre sí mismo.

Es instructivo observar que los redactores de la Carta percibieron el problema. El artículo 27 establece que, en las decisiones relativas al arreglo pacífico de controversias, la parte en una controversia debe abstenerse de votar.[12] Es una aplicación directa del principio de que nadie puede ser juez en su propia causa. Pero esa abstención obligatoria no se aplica a las decisiones coercitivas del capítulo VII, precisamente aquellas en las que el principio sería más necesario. La Carta reconoció la regla y la excluyó exactamente donde más importaba.

La regla no se limita a los Estados. En el ámbito privado, adopta formas igualmente reveladoras. Las investigaciones que siguieron a los dos accidentes del avión Boeing 737 MAX, en 2018 y 2019, que causaron 346 muertes, pusieron de relieve, entre otros factores, que la autoridad de aviación de Estados Unidos había delegado en el propio fabricante una parte significativa de las tareas de certificación de la seguridad de sus aviones.[13] El regulado participaba en la verificación de su propio cumplimiento. No hace falta suponer mala fe en ninguno de los participantes para reconocer el defecto de diseño: cuando quien debe cumplir una norma participa en la investigación de si la cumple, el sistema pierde la distancia que lo hace fiable.

17.3 La prohibición de autoexención

De la regla de las cuatro manos se deriva una prohibición específica, que conviene formular por separado porque designa la conducta más corrosiva para cualquier orden jurídico: **la autoexención**. Consiste en que un actor decida unilateralmente que las reglas comunes no se aplican a su propia conducta.

La autoexención rara vez se presenta con ese nombre. Adopta formas que parecen técnicas o procedimentales, y que conviene enumerar porque reconocerlas es la condición para impedirlas:

1. **Rechazar arbitrariamente la jurisdicción competente**, incluidas las reservas autodeterminantes que permiten al obligado decidir qué asuntos quedan fuera del alcance del tribunal.
2. **Bloquear sistemáticamente las investigaciones**, negando acceso, clasificando evidencia o vetando su apertura.
3. **Ocultar deliberadamente la evidencia** necesaria para establecer los hechos.
4. **Utilizar privilegios institucionales**, como el veto o la inmunidad, para impedir la rendición de cuentas por la propia conducta.
5. **Manipular los procedimientos de nombramiento** de quienes deben supervisar, juzgar o investigar.
6. **Negarse injustificadamente a cumplir decisiones firmes.**
7. **Crear unilateralmente excepciones no autorizadas** a las obligaciones comunes, invocando circunstancias que el propio actor define y nadie puede revisar.

La prohibición de autoexención no significa que no puedan existir excepciones legítimas. Toda regla razonable admite excepciones, y algunas son indispensables. Lo que la prohibición exige es que **toda excepción derive de una norma previa, tenga un alcance definido y pueda ser examinada de manera independiente.** La diferencia entre una excepción legítima y una autoexención no está en su contenido, sino en quién decide si se aplica.

17.4 Inmunidades legítimas y sus límites

Existe una forma de exención que el derecho reconoce como necesaria y que conviene distinguir cuidadosamente de la autoexención: las **inmunidades funcionales**. Los diplomáticos gozan de inmunidad

frente a la jurisdicción del Estado que los recibe, conforme a la Convención de Viena de 1961, para que puedan desempeñar sus funciones sin temor a represalias.[14] Los jueces gozan de inmunidad por las decisiones que adoptan en el ejercicio de su cargo, para que puedan decidir sin miedo. Las organizaciones internacionales y su personal gozan de inmunidades frente a los tribunales nacionales, para que ningún Estado pueda paralizarlas mediante litigios.

Estas inmunidades tienen una justificación sólida: protegen funciones, no personas. Pero precisamente por eso deben estar sometidas a límites estrictos, porque una inmunidad sin límites deja de proteger una función y se convierte en una licencia para eludir la responsabilidad.

Un caso doloroso ilustra el riesgo. En 2010, tras el terremoto que devastó Haití, se produjo en el país una epidemia de cólera que causó miles de muertes. Las investigaciones científicas apuntaron a que la enfermedad había sido introducida por el contingente de una misión de paz de las Naciones Unidas, a través de un deficiente sistema de saneamiento en su campamento. Las víctimas intentaron obtener reparación ante los tribunales, pero la organización invocó su inmunidad de jurisdicción, que los tribunales reconocieron. Durante años, las víctimas carecieron de un recurso efectivo. En 2016, el Secretario General presentó unas disculpas públicas y anunció un nuevo enfoque para afrontar la epidemia, cuya financiación, sin embargo, resultó muy inferior a lo previsto.[15] El caso no demuestra que las inmunidades de las organizaciones internacionales sean ilegítimas. Demuestra que una inmunidad que no se acompaña de una vía alternativa de reparación convierte a la institución protegida en juez de su propia causa.

De esta experiencia se desprende la regla que el libro propone para cualquier inmunidad: **toda inmunidad debe identificar su finalidad, su alcance, su duración y sus excepciones, y debe ir acompañada de un mecanismo alternativo e independiente de reclamación.** Si una institución no puede ser demandada ante los tribunales ordi-

narios, debe existir otra instancia ante la cual responda. Una inmunidad sin recurso alternativo no es una protección funcional; es una impunidad con fundamento jurídico.

17.5 El principio del espejo

La regla de las cuatro manos resuelve el primer cuerno del dilema del guardián: impide que los actores poderosos sean jueces de su propia causa. Pero, por sí sola, no resuelve el segundo: no impide que las instituciones creadas para aplicar esa regla se conviertan a su vez en poderes sin control. Para eso hace falta un segundo principio, que es, a mi juicio, la aportación más importante de este libro:

Toda institución creada para limitar el poder queda sujeta a los mismos límites que impone.

Lo llamo **el principio del espejo** porque obliga a cada institución a mirarse en las exigencias que dirige a los demás. Si una autoridad exige transparencia a los Estados, debe ser transparente. Si exige que sus decisiones se basen en evidencia verificable, debe basar las suyas en evidencia verificable. Si exige que nadie sea juez de su propia causa, no puede ser juez de la suya. Si exige que los Estados acepten la jurisdicción de un tribunal, debe aceptar la jurisdicción de un tribunal sobre sus propios actos.

El principio tiene cuatro corolarios operativos:

1. **Toda institución con poder sobre otros debe ser auditable** por un órgano que no dependa de ella.
2. **Toda decisión de esa institución que afecte a derechos debe ser impugnable** ante una instancia independiente.
3. **Todo titular de esa institución debe ser removible** por causas definidas, mediante un procedimiento que no controle él mismo.

4. **Ninguna institución puede declarar por sí sola la emergencia que amplía sus propias facultades**, ni decidir por sí sola cuándo termina.

El principio del espejo es lo que distingue la arquitectura de este libro de cualquier proyecto de gobierno mundial. Un gobierno mundial resuelve la impunidad de los Estados concentrando el poder en un nivel superior. La arquitectura que aquí se propone la resuelve distribuyendo el poder de modo que **todo nivel, incluido el superior, quede sujeto a control.** No hay cúspide. No hay último guardián.

17.6 Separar sin paralizar

Una objeción previsible a estos dos principios es que podrían producir un sistema paralizado: si ninguna institución puede actuar sin la intervención de otras y todas pueden ser revisadas por las demás, ¿cómo se toma una decisión a tiempo?

La objeción es seria y merece una respuesta precisa. La separación de funciones no exige aislamiento absoluto ni que toda decisión pase por todas las instituciones. Exige tres cosas más modestas. Primero, **controles recíprocos y no vetos recíprocos**: una institución puede revisar las decisiones de otra, pero no impedir indefinidamente que esta actúe dentro de su competencia. Segundo, **plazos**: la revisión debe producirse en tiempos definidos, de modo que no se convierta en un mecanismo de bloqueo. Tercero, **medidas provisionales**: cuando la urgencia lo justifica, una institución puede actuar antes de que concluya la revisión, siempre que su decisión quede sujeta a confirmación posterior y sea reversible si la revisión la desautoriza.

La diferencia entre un veto y una revisión es decisiva. Un veto permite a un actor impedir que otro actúe, sin necesidad de justificarse. Una revisión permite a un actor examinar lo que otro ha hecho y corregirlo si es contrario a las reglas, con una justificación pública. Un sistema de vetos se paraliza; un sistema de revisiones se corrige.

17.7 Una regla para todos

La regla de las cuatro manos y el principio del espejo no se aplican solo a los Estados y a las organizaciones internacionales. Se aplican a cualquier actor capaz de ejercer un poder significativo sobre otros.

Se aplican a los **Estados**, que no deben poder rechazar la jurisdicción, bloquear las investigaciones ni ignorar las sentencias que les conciernen. Se aplican a las **organizaciones internacionales**, que deben ser auditables, impugnables y responsables por los daños que causen. Se aplican a las **empresas** que controlan infraestructuras críticas, que no deben certificar su propia seguridad ni decidir solas si cumplen las normas que las regulan. Se aplican a los **servicios de inteligencia**, que no deben decidir por sí solos qué actividades les están permitidas ni quién puede investigarlas. Y se aplican a las **plataformas tecnológicas** que median la información pública, que no deben ser, a la vez, autoras, árbitros y ejecutoras de las reglas que gobiernan lo que millones de personas pueden decir y ver.

En todos estos casos, la pregunta de diagnóstico es la misma: **¿cuántas de las cuatro manos sostiene este actor sobre su propia conducta, y quién lo vigila a él?** Las partes VI y VII desarrollarán las instituciones necesarias para que la respuesta sea, en todos los casos, satisfactoria.

> La idea en una frase:
> Ninguna mano puede escribir, investigar, juzgar y castigar sobre sí misma.

El tercer camino

Policentrismo, subsidiariedad y soberanía responsable

El capítulo anterior estableció los dos principios que impiden que el poder sea juez de su propia causa. Este capítulo describe la forma de organización que esos principios hacen posible. No es un Estado mundial, que concentraría el poder en un vértice. Tampoco es la fragmentación actual, que lo deja disperso sin control. Es un tercer camino, que llamaré **arquitectura policéntrica**: un sistema con múltiples centros de autoridad, cada uno competente para los problemas de su escala, coordinados por reglas comunes y sometidos a controles recíprocos.

18.1 Cambiar la unidad de diseño

El pensamiento sobre el orden internacional parte, casi siempre de manera automática, de los Estados. La pregunta habitual es: *¿cómo conseguimos que los Estados cooperen?* Esta pregunta presupone que los Estados son las unidades fundamentales del orden y que el problema consiste en coordinarlas.

Propongo cambiar la unidad de diseño. En lugar de partir de los Estados, partir de las **funciones de gobierno**. La pregunta pasa a ser: *¿qué funciones de gobernanza deben ejercerse a escala local, nacional,*

regional, continental y planetaria, y qué garantías impedirán que cualquier nivel abuse de su autoridad?

El cambio parece sutil, pero sus consecuencias son profundas. No presupone que todo deba centralizarse, ni que todo deba permanecer bajo soberanía nacional. Permite asignar cada función al nivel que mejor puede ejercerla, y cambiar esa asignación cuando las circunstancias lo exijan. Y permite reconocer que un mismo ciudadano puede pertenecer simultáneamente a varias comunidades políticas, local, nacional, regional y planetaria, cada una con competencias distintas sobre distintos aspectos de su vida.

18.2 Cuatro criterios de asignación

Si la autoridad debe asignarse según la naturaleza de cada problema, hacen falta criterios explícitos para hacerlo. Propongo cuatro, que deben examinarse conjuntamente.

El alcance. ¿Hasta dónde se extienden los efectos del problema? Un problema cuyos efectos son locales debe gestionarse localmente; uno cuyos efectos son planetarios no puede gestionarse solo a escala local.

La externalidad. ¿Qué daños o beneficios recaen sobre quienes no participan en la decisión? Cuanto mayores sean las externalidades que una decisión produce fuera de la comunidad que la adopta, más fuerte es la razón para elevarla a un nivel que incluya a los afectados.

La capacidad. ¿Qué nivel dispone de los medios necesarios para intervenir eficazmente? Algunos problemas requieren recursos, conocimiento técnico o capacidad de coordinación que solo existen en niveles superiores.

La legitimidad. ¿Qué nivel puede actuar con la participación, la información y la rendición de cuentas necesarias? Este criterio actúa como contrapeso de los tres anteriores: un nivel superior puede tener mayor alcance y capacidad, pero menor cercanía a los afecta-

dos y, por tanto, menor legitimidad para decidir sobre asuntos que estos pueden resolver por sí mismos.

La regla que combina estos criterios puede formularse así: **la autoridad debe situarse en el nivel más cercano a las personas que pueda resolver eficazmente el problema, y elevarse al nivel superior solo cuando las consecuencias atraviesen fronteras o cuando el nivel inferior sea incapaz de proteger los derechos fundamentales.**

18.3 La escalera de niveles

La aplicación de estos criterios produce una distribución de competencias que puede representarse como una escalera.

Una **escuela** debe gobernarse principalmente cerca de su comunidad, porque sus efectos son locales y quienes mejor conocen sus necesidades son las familias, los maestros y las autoridades próximas. Un **sistema de transporte metropolitano** debe gobernarse a escala metropolitana, porque sus efectos atraviesan los límites de los municipios que la componen. Una **cuenca hidrográfica** compartida por varios países debe gobernarse a escala de la cuenca, porque el uso del agua aguas arriba afecta a todos los que viven aguas abajo. El **clima** debe gobernarse, en sus aspectos esenciales, a escala planetaria, porque ninguna parte del planeta puede estabilizarlo por sí sola. Y la **prevención de una guerra nuclear** exige instituciones con competencia sobre las potencias que poseen esas armas, porque sus consecuencias alcanzarían a toda la humanidad.

Esta escalera tiene un nombre en la tradición jurídica y política: **subsidiariedad**. El principio fue formulado con precisión en la doctrina social de la Iglesia católica, en la encíclica *Quadragesimo anno* de 1931, que sostenía que no es justo quitar a las comunidades menores lo que pueden hacer por sí mismas para confiarlo a una sociedad mayor.[16] Décadas después, el principio fue incorporado al derecho de la Unión Europea a partir del Tratado de Maastricht de 1992, que lo convirtió en un criterio jurídico para delimitar cuándo

puede actuar la Unión en lugar de los Estados miembros.[17] La experiencia europea, con sus aciertos y sus tensiones, es el laboratorio más avanzado del mundo para la aplicación de este principio a escala supranacional.

18.4 Una subsidiariedad que sube y que baja

La subsidiariedad suele entenderse en un solo sentido: como una protección de los niveles inferiores frente a la intromisión de los superiores. Es una lectura correcta, pero incompleta. La subsidiariedad que este libro propone opera en ambas direcciones.

Sube cuando el nivel inferior no puede resolver el problema: cuando produce externalidades sobre otras comunidades, cuando carece de capacidad o cuando vulnera los derechos fundamentales de quienes viven bajo su autoridad. En estos casos, invocar la subsidiariedad para impedir la intervención de un nivel superior sería pervertir el principio: convertirlo en un escudo para exportar daños o para proteger abusos.

Baja cuando las condiciones que justificaron la elevación de una competencia desaparecen, o cuando el nivel inferior adquiere la capacidad que antes le faltaba. Una competencia transferida a un nivel superior no debe quedar allí para siempre por inercia. Debe existir un procedimiento para devolverla cuando ya no se justifique su ejercicio a esa escala.

Esta doble dirección es lo que distingue una arquitectura policéntrica viva de una jerarquía fija. En una jerarquía, las competencias tienden a acumularse en la cúspide, porque cada crisis justifica una nueva transferencia y ninguna crisis justifica una devolución. En una arquitectura policéntrica bien diseñada, las competencias circulan entre los niveles según las necesidades reales, y su asignación se revisa periódicamente.

18.5 La evidencia de lo policéntrico

La idea de que un sistema con múltiples centros de autoridad puede funcionar mejor que uno centralizado no es una especulación teórica. Tiene un sólido respaldo empírico, asociado sobre todo a la obra de Elinor Ostrom, la primera mujer que recibió el Premio Nobel de Economía, en 2009.

Como vimos en el capítulo 2, Garrett Hardin había sostenido que los recursos comunes estaban condenados a la sobreexplotación, y que las únicas soluciones eran la privatización o el control por una autoridad central. Ostrom demostró, mediante el estudio de decenas de casos en todo el mundo, desde sistemas de riego en Nepal y España hasta pesquerías en Turquía y bosques en Japón, que muchas comunidades habían gestionado con éxito durante siglos recursos compartidos sin privatizarlos ni entregarlos a una autoridad central.[18] Lo habían hecho mediante instituciones diseñadas por ellas mismas.

Ostrom identificó ocho principios de diseño comunes a las instituciones que perduraban: límites claramente definidos del recurso y de sus usuarios; reglas adaptadas a las condiciones locales; participación de los afectados en la elaboración de las reglas; vigilancia efectiva, realizada por los propios usuarios o por personas que les rinden cuentas; sanciones graduadas según la gravedad de la infracción; mecanismos accesibles de resolución de conflictos; reconocimiento por las autoridades externas del derecho de la comunidad a organizarse; y, para los recursos más amplios, organización en **niveles anidados**, en los que las instituciones locales se integran en estructuras de mayor escala.

Este último principio es el que más interesa a este libro. Las instituciones de Ostrom no eran islas autónomas; eran piezas de sistemas policéntricos, en los que múltiples centros de decisión, a distintas escalas, se coordinaban sin estar subordinados a un mando único. La

idea de policentrismo había sido formulada en 1961 por Vincent Ostrom, Charles Tiebout y Robert Warren para describir la organización de las áreas metropolitanas.[19] Elinor Ostrom la extendió, al final de su vida, a los problemas globales: en un trabajo de 2010 sostuvo que el cambio climático no debía abordarse esperando un único acuerdo global, sino mediante un enfoque policéntrico que combinara acciones a múltiples escalas.[20]

La obra de Ostrom ofrece dos lecciones a este libro. La primera es que **la alternativa al Leviatán no es necesariamente el caos**: existen formas de orden sin soberano central que funcionan, y que pueden estudiarse y diseñarse. La segunda es que **esas formas de orden no prescinden de la vigilancia ni de las sanciones**: las comunidades de Ostrom no funcionaban por buena voluntad, sino porque habían construido mecanismos de supervisión y de consecuencias graduadas. El tercer camino no es un orden sin cumplimiento. Es un orden en el que el cumplimiento está distribuido.

18.6 Soberanía responsable

El capítulo 2 describió la paradoja de la soberanía: el principio que protege a las comunidades de la dominación exterior les permite también exportar daños sin responder ante quienes los sufren. La arquitectura policéntrica permite resolver esa paradoja sin abolir la soberanía, mediante una reformulación que propongo llamar **soberanía responsable**.

La idea tiene antecedentes importantes. En 1996, Francis Deng y un grupo de colaboradores, a partir de su trabajo sobre los desplazados internos, propusieron concebir la soberanía como responsabilidad: un Estado es soberano no solo porque nadie puede intervenir en sus asuntos, sino porque asume la responsabilidad de proteger a su población.[21] En 2001, una comisión internacional desarrolló esa idea en el concepto de *responsabilidad de proteger*, que la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005 reconoció en relación con los críme-

nes más graves: genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad.[22] Según este concepto, cuando un Estado no protege a su población frente a esos crímenes, o es él mismo quien los comete, la responsabilidad de protegerla recae, subsidiariamente, en la comunidad internacional.

La soberanía responsable que este libro propone es más amplia en un sentido y más limitada en otro. **Más amplia**, porque no se refiere solo a la protección de la propia población frente a atrocidades, sino también a la responsabilidad por los daños que un Estado produce fuera de sus fronteras: las externalidades ecológicas, financieras, tecnológicas y estratégicas que el capítulo 2 describió. Un Estado soberano es libre de gobernar sus asuntos, pero no de convertir su territorio en una fuente de daños graves para los demás. **Más limitada**, porque la responsabilidad no autoriza intervenciones unilaterales: las consecuencias de su incumplimiento deben determinarse mediante los procedimientos imparciales que la regla de las cuatro manos exige, y no por la decisión discrecional de un Estado poderoso que invoca la responsabilidad de proteger para justificar sus propios fines.

La soberanía responsable puede formularse así: **autonomía para gobernar los asuntos propios, dentro de límites que protejan los derechos fundamentales y eviten daños graves a otras comunidades, con consecuencias determinadas por procedimientos independientes.** No es una soberanía disminuida. Es una soberanía que deja de ser una inmunidad y se convierte en una forma de responsabilidad.

18.7 Ocho salvaguardas de toda transferencia de competencias

Una arquitectura policéntrica implica que algunas competencias se transfieran de un nivel a otro. Esas transferencias son, por definición, momentos de riesgo: concentran poder en un nivel más alejado

de los afectados. Por eso cada una debe ir acompañada de salvaguardas explícitas. Propongo ocho:

1. **Una justificación basada en el problema**: la transferencia debe responder a una externalidad, una insuficiencia de escala o un riesgo que no pueda gestionarse mediante cooperación menos intrusiva, y no a la mera conveniencia de la coordinación.
2. **Un alcance material definido**: la competencia transferida debe estar enumerada con precisión, sin cláusulas abiertas que permitan expandirla por interpretación.
3. **Límites territoriales y temporales**, cuando corresponda.
4. **Indicadores de desempeño** que permitan evaluar si la transferencia produce los resultados que la justificaron.
5. **Mecanismos de revisión judicial** que permitan impugnar el ejercicio de la competencia transferida.
6. **Participación de las comunidades afectadas** en las decisiones que se adopten en el nivel superior.
7. **Procedimientos de devolución o modificación** de la competencia cuando cambien las circunstancias.
8. **Una evaluación de los efectos distributivos**: quién gana y quién pierde con la transferencia.

De estas salvaguardas se deriva una regla que el libro aplicará de manera sistemática: **no transferir una competencia al nivel planetario simplemente porque la coordinación resulte conveniente.** La conveniencia no basta; hace falta necesidad demostrada y controles proporcionales.

18.8 Las nueve preguntas que el tercer camino debe responder

El tercer camino no es una solución terminada. Es una dirección que plantea problemas concretos de diseño, cada uno de los cuales debe

resolverse para que la arquitectura sea viable. Los formulo como nueve preguntas, que las partes siguientes intentarán responder:

1. ¿Qué competencias deben compartirse a escala planetaria y cuáles deben permanecer en niveles inferiores?
2. ¿Cómo se autorizan las transferencias de competencias y quién puede revocarlas?
3. ¿Cómo se representa a las personas y a las comunidades políticas en las decisiones de alcance planetario?
4. ¿Cómo se adjudican las controversias de manera imparcial?
5. ¿Cómo se ejecutan las decisiones legítimas sin un garante único?
6. ¿Cómo se limita la coerción para que no se convierta en dominación?
7. ¿Cómo se controla a las propias autoridades encargadas de controlar?
8. ¿Cómo se corrigen los errores del sistema?
9. ¿Cómo se mantiene la continuidad del sistema ante retiradas, crisis o fallos?

Ninguna de estas preguntas tiene una respuesta predeterminada. Deben responderse mediante análisis comparado, deliberación y pruebas institucionales. Pero la posibilidad de responderlas constituye una justificación suficiente para explorar el tercer camino, siempre que la exploración no presuponga su superioridad antes de evaluarlo.

Con este capítulo concluye la Parte IV. Hemos visto que la respuesta de Hobbes, un soberano capaz de imponer el orden, no puede trasladarse a escala planetaria sin crear un poder sin contrapeso; que el dilema del guardián no se resuelve dosificando el poder, sino distribuyéndolo; que dos principios, la regla de las cuatro manos y el principio del espejo, permiten distribuirlo de manera que nadie sea juez de su propia causa y ningún guardián sea el último; y que esos

principios hacen posible una arquitectura policéntrica, basada en la subsidiariedad y en una soberanía entendida como responsabilidad.

Antes de diseñar las instituciones concretas de esa arquitectura, hace falta un paso intermedio. Toda institución debe responder a principios que no puedan sacrificarse en nombre de la eficiencia, y esos principios deben formularse antes de que el diseño los ponga a prueba. A esa tarea está dedicada la Parte V.

> La idea en una frase:
> Entre el caos de los fuertes y el imperio de uno solo hay una arquitectura, no un punto medio.

Notas de los capítulos 15 y 16

[1] Carta Magna (1215), cláusulas 39 y 61. El papa Inocencio III declaró nula la Carta en agosto de 1215. La Carta fue promulgada de nuevo, con modificaciones, en 1216, 1217 y 1225; la cláusula 61 no figuró en esas versiones.

[2] Thomas Hobbes, *Leviatán* (1651), capítulos XIII y XVII. Paráfrasis.

[3] Max Weber, *La política como vocación* (conferencia de 1919).

[4] Hidemi Suganami, *The Domestic Analogy and World Order Proposals* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989).

[5] Immanuel Kant, *Hacia la paz perpetua* (1795), segunda sección y primer suplemento. Paráfrasis.

[6] Hugo Grocio, *Del derecho de la guerra y de la paz* (*De iure belli ac pacis*, 1625).

[7] Juvenal, *Sátiras*, VI, 347–348. Platón, *La República*, libros II a IV, sobre la educación de los guardianes.

[8] Sobre la crisis de Manchuria, véase el informe de la Comisión de Investigación de la Sociedad de Naciones presidida por Lord Lytton (1932). Sobre las sanciones de 1935–1936 contra Italia, véase F. P. Walters, *A History of the League of Nations* (Londres: Oxford University Press, 1952).

[9] Protocolo de Troppau, firmado por Austria, Prusia y Rusia el 19 de noviembre de 1820.

[10] Dion Casio, *Historia romana*, libro LXXIV, sobre la subasta del Imperio tras el asesinato de Pertinax en el año 193.

[11] James Madison, *El Federalista*, núm. 51 (1788). Polibio, *Historias*, libro VI, sobre la constitución mixta de Roma.

Notas de los capítulos 17 y 18

[12] Carta de las Naciones Unidas, artículo 27, párrafo 3 (obligación de abstenerse de la parte en una controversia en las decisiones adoptadas conforme al capítulo VI y al artículo 52, párrafo 3); artículo 39 (determinación de la existencia de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión); y artículos 41 y 42 (medidas coercitivas).

[13] Comité de Transporte e Infraestructura de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, *Final Committee Report: The Design, Development & Certification of the Boeing 737 MAX* (septiembre de 2020). Los accidentes ocurrieron el 29 de octubre de 2018 (vuelo 610 de Lion Air) y el 10 de marzo de 2019 (vuelo 302 de Ethiopian Airlines).

[14] Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961), artículos 29 a 31.

[15] Declaración del Secretario General de las Naciones Unidas ante la Asamblea General sobre el cólera en Haití, 1 de diciembre de 2016; e informe del Secretario General *Un nuevo enfoque de las Naciones Unidas respecto del cólera en Haití* (A/71/620, 2016).

[16] Pío XI, encíclica *Quadragesimo anno* (1931), párrafo 79. Paráfrasis.

[17] Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992), artículo 3B; actualmente artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, y Protocolo núm. 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

[18] Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

[19] Vincent Ostrom, Charles M. Tiebout y Robert Warren, "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry", *American Political Science Review* 55, núm. 4 (1961).

[20] Elinor Ostrom, "Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change", *Global Environmental Change* 20, núm. 4 (2010).

[21] Francis M. Deng, Sadikiel Kimaro, Terrence Lyons, Donald Rothchild e I. William Zartman, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa* (Washington: Brookings Institution, 1996).

[22] Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, *La responsabilidad de proteger* (2001); y Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (A/RES/60/1), párrafos 138 y 139.

PARTE

V

La constitución de una civilización adulta

Los principios que no se sacrifican en nombre de la eficiencia

Declarar no es garantizar

El 10 de diciembre de 1948, en el Palacio de Chaillot de París, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Cuarenta y ocho Estados votaron a favor, ocho se abstuvieron y ninguno votó en contra.[1] El texto había sido preparado por una comisión presidida por Eleanor Roosevelt, en la que participaron, entre otros, el jurista francés René Cassin, el filósofo libanés Charles Malik y el diplomático y pensador chino Peng Chun Chang, que insistió en que la declaración no debía reflejar solo las tradiciones occidentales. Tres años después de la guerra más devastadora de la historia, representantes de culturas, religiones y sistemas políticos muy diversos habían acordado que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

Nunca la humanidad había declarado tanto. Y pronto descubriría lo difícil que era garantizarlo. La Declaración no era un tratado; no creaba obligaciones jurídicas vinculantes ni establecía mecanismos para hacerlas cumplir. Los dos pactos que debían traducir sus principios en obligaciones exigibles no se adoptaron hasta 1966, y no entraron en vigor hasta 1976.[2] Durante esas décadas, y en muchos lugares durante mucho más tiempo, los derechos proclamados en París convivieron con su violación sistemática por parte de gobiernos que habían votado a favor de la Declaración o que no habían votado en contra.

Sería injusto concluir que la Declaración fue inútil. Se convirtió en el fundamento de un vasto edificio jurídico, inspiró constituciones en todo el mundo, dio un lenguaje común a quienes resistían la opresión y transformó lo que se consideraba aceptable en la conducta de los Estados. Pero su historia confirma la lección que recorre este libro: **los principios, por sí solos, no producen resultados.** Necesitan instituciones que los traduzcan en procedimientos, recursos y consecuencias.

La Parte V formula los principios de la arquitectura que este libro propone. Lo hace después del diagnóstico de las partes I a IV, y no antes, por una razón deliberada: los principios que aquí se presentan no son una lista de aspiraciones elegidas por su nobleza, sino respuestas a fallas concretas que el diagnóstico ha identificado. Cada uno corresponde a una brecha, un mecanismo de impunidad o un riesgo de dominación que el orden actual no logra contener. Y cada uno deberá traducirse, en las partes siguientes, en una institución, un procedimiento y una consecuencia verificable.

El capítulo 19 presenta los cimientos: siete principios de los que depende todo lo demás. El capítulo 20 formula las reglas que limitan el ejercicio del poder. El capítulo 21 establece las reglas que protegen la integridad del conocimiento con el que se decide. Y el capítulo 22 propone criterios para resolver los casos en que los principios entran en conflicto entre sí.

Los cimientos

Siete principios de los que depende todo lo demás

Una constitución no describe cómo actúa el poder; delimita cómo se le permite actuar. Los principios de este capítulo cumplen esa función para la arquitectura que el libro propone. Son el equivalente funcional de un título preliminar constitucional: la base desde la que deben interpretarse todas las reglas e instituciones posteriores, y el criterio con el que debe juzgarse si esas instituciones cumplen su propósito.

19.1 La primacía de la dignidad humana

El primer principio establece que toda arquitectura de gobernanza debe reconocer a las personas como sujetos de derechos y no como instrumentos de los objetivos de los Estados, las empresas, las organizaciones o las propias instituciones internacionales.

La formulación filosófica más precisa de esta idea sigue siendo la de Kant, quien en 1785 sostuvo que debemos tratar a la humanidad, en nuestra persona y en la de cualquier otro, siempre como un fin y nunca solamente como un medio.[3] La palabra decisiva es *solamente*. Kant no afirmaba que nunca podamos servirnos de los demás; toda cooperación implica servirse mutuamente. Afirmaba que no pode-

mos reducir a nadie a la condición de mero instrumento, ignorando que es también un fin en sí mismo.

Este principio tiene una relevancia particular en la arquitectura que el libro propone, porque esa arquitectura se ocupa de riesgos de gran escala, y la gran escala invita a pensar en términos agregados. Cuando se gestiona el clima del planeta, la estabilidad financiera mundial o la prevención de pandemias, es fácil empezar a tratar a las personas como variables de un modelo de optimización. La dignidad humana establece un límite a esa tentación: **ningún objetivo colectivo, por importante que sea, autoriza a tratar a las personas como meros medios para alcanzarlo.**

De ahí se derivan exigencias concretas: reconocer derechos fundamentales que no puedan suprimirse arbitrariamente; garantizar procedimientos efectivos para denunciar y corregir sus violaciones; evitar que los individuos soporten indiscriminadamente las consecuencias de decisiones adoptadas por sus gobiernos; preservar la autonomía personal, la libertad de conciencia y la capacidad de participación política; impedir que las personas sean reducidas a datos en sistemas administrativos o tecnológicos; y garantizar que toda medida coercitiva respete la necesidad, la proporcionalidad y el debido proceso. **La dignidad humana es un límite sustantivo a la búsqueda de eficiencia institucional**, y no un adorno retórico que pueda sacrificarse cuando estorba.

19.2 La igualdad jurídica universal

El segundo principio establece que todos los participantes sujetos a un mismo régimen jurídico deben estar sometidos a obligaciones equivalentes según las normas aplicables, sin privilegios derivados exclusivamente de su poder material.

Conviene evitar un malentendido frecuente. La igualdad jurídica **no exige que todas las situaciones reciban tratamientos idénticos.** Tratar igual lo que es desigual puede ser profundamente injusto. Un

Estado con gran capacidad económica y una larga historia de contaminación no debería asumir las mismas obligaciones ambientales que uno pobre que apenas ha contribuido al problema. Lo que la igualdad exige es que **las diferencias de tratamiento se fundamenten en criterios jurídicamente pertinentes, públicos, consistentes y revisables**, y no en la mera capacidad de un actor para resistirse a las consecuencias.

Este principio implica rechazar inmunidades permanentes basadas en la condición de gran potencia, aplicar criterios comparables a infracciones comparables, garantizar el acceso a mecanismos imparciales de adjudicación y evitar que la capacidad de resistirse a una decisión se convierta en un privilegio de hecho. Y tiene una consecuencia metodológica que el libro desarrollará en el capítulo 41: **la igualdad jurídica debe manifestarse en los resultados y no solo en las declaraciones.** Una institución que proclama la igualdad, pero cuyas decisiones varían sistemáticamente según el poder del infractor, no es igualitaria por mucho que lo afirme. La igualdad debe poder medirse.

19.3 La universalidad de las obligaciones fundamentales

El tercer principio establece que las obligaciones destinadas a proteger la paz, los derechos fundamentales, la integridad ecológica y otros bienes comunes deben formularse de manera que su validez no dependa de la conveniencia circunstancial de cada participante.

El derecho internacional contemporáneo ya contiene el germen de este principio en dos figuras de gran importancia técnica. La primera son las **normas imperativas**, o de *ius cogens*, que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 definió como aquellas aceptadas por la comunidad internacional en su conjunto que no admiten acuerdo en contrario.[4] La prohibición del genocidio, de la tortura o de la agresión pertenece, según una opinión ampliamente compartida, a esta categoría. Ningún tratado puede derogar-

las y ningún Estado puede eximirse de ellas mediante su consentimiento. La segunda son las **obligaciones erga omnes**, que la Corte Internacional de Justicia identificó en 1970 en el caso *Barcelona Traction*: obligaciones de un Estado hacia la comunidad internacional en su conjunto, en cuyo cumplimiento todos los Estados tienen un interés jurídico.[4]

Estas figuras expresan una idea que este libro lleva a sus consecuencias: existen obligaciones cuya validez no depende de la voluntad del obligado. Pero la universalidad requiere algo más que su proclamación. Requiere reglas claras sobre quién está obligado, cuál es el alcance de la obligación, qué excepciones son admisibles, quién interpreta, cómo se verifica el cumplimiento, cómo se impugna, qué consecuencias tiene el incumplimiento y cómo se reforman o terminan las obligaciones.

La universalidad **no implica uniformidad**. Permite una amplia diversidad institucional y cultural dentro de límites comunes destinados a proteger derechos y bienes compartidos. Lo universal es el núcleo de obligaciones; lo diverso, la manera en que cada comunidad organiza su vida dentro de ese núcleo.

19.4 La responsabilidad proporcional al poder

El cuarto principio establece que la capacidad de producir consecuencias sistémicas genera responsabilidades correlativas. Los actores que controlan infraestructuras críticas, sistemas financieros, capacidades militares estratégicas o tecnologías de alto impacto deben asumir obligaciones proporcionales a los riesgos que pueden generar y a su capacidad para prevenirlos.

El principio tiene un antecedente explícito en el derecho ambiental internacional. La Declaración de Río de 1992 consagró el principio de **responsabilidades comunes pero diferenciadas**: todos los Estados comparten la responsabilidad de proteger el medio ambiente global, pero sus obligaciones concretas deben reflejar su

contribución al problema y sus capacidades para afrontarlo.[5] Este libro generaliza esa idea a todos los ámbitos en los que la capacidad de causar daño se distribuye de manera desigual.

Para evitar que el principio se convierta en una justificación para imponer obligaciones arbitrarias a quienes poseen más recursos, la responsabilidad debe establecerse según criterios explícitos: la naturaleza y gravedad del daño potencial; la capacidad efectiva de prevenirlo; la contribución causal del actor; el conocimiento disponible en el momento de actuar; la existencia de alternativas menos riesgosas; y la distribución de los beneficios y costos asociados.

Este principio invierte la lógica que el capítulo 11 describió. En el orden actual, el poder tiende a traducirse en inmunidad: cuanto más capaz es un actor, más fácil le resulta eludir las consecuencias de sus actos. El principio de responsabilidad proporcional establece la relación contraria. **El poder no debe traducirse en inmunidad; debe acompañarse de una responsabilidad verificable**, mayor cuanto mayor sea la capacidad de causar daño.

19.5 El pluralismo

El quinto principio establece que la cooperación planetaria no exige que todas las sociedades compartan una misma ideología, cultura, religión, identidad nacional o modelo económico. La diversidad humana es una realidad permanente, y puede ser una fuente de aprendizaje, creatividad y resiliencia.

El filósofo John Rawls dedicó buena parte de su obra tardía a una pregunta que este libro traslada a escala planetaria: ¿cómo es posible una sociedad estable y justa entre ciudadanos que sostienen doctrinas religiosas, filosóficas y morales profundamente distintas, e incluso incompatibles? Su respuesta fue la idea de un **consenso traslapado**: un acuerdo sobre ciertos principios políticos básicos que cada ciudadano puede aceptar desde su propia doctrina, por razones propias, sin necesidad de renunciar a ella.[6] Rawls llamó a la diversi-

dad de doctrinas razonables *pluralismo razonable*, y sostuvo que no es un desastre que deba superarse, sino el resultado natural del ejercicio de la libertad en instituciones libres.

Esta idea es fundamental para la arquitectura que el libro propone. Un orden planetario que exigiera a todas las sociedades adoptar una misma concepción de la vida buena sería ilegítimo y, además, inviable. Lo que puede aspirar a construir es un **núcleo de obligaciones comunes** aceptable desde tradiciones distintas: la prohibición de la agresión, la protección frente a las atrocidades, la responsabilidad por los daños transfronterizos, el respeto de ciertos derechos fundamentales. Más allá de ese núcleo, la diversidad de formas legítimas de organizar la vida colectiva debe protegerse.

El pluralismo exige proteger la diversidad cultural y lingüística, respetar la libertad de conciencia y expresión, evitar la imposición innecesaria de uniformidad institucional y reconocer la autonomía local y regional. Pero exige también **distinguir entre el desacuerdo legítimo y la violación de derechos fundamentales**, y evitar que la defensa del pluralismo se utilice para justificar abusos contra las personas. La diversidad de las sociedades no puede invocarse para proteger la persecución dentro de ellas. **La unidad de la gobernanza no debe confundirse con la uniformidad de la humanidad.**

19.6 El realismo institucional

El sexto principio establece que las instituciones deben diseñarse a partir de una comprensión realista del comportamiento humano y de las estructuras de poder.

En 1742, el filósofo David Hume formuló una máxima de diseño institucional que los constituyentes de Filadelfia conocían bien: al diseñar cualquier sistema de gobierno, debe suponerse que todo hombre es un bribón, sin otro fin en sus acciones que su interés privado.[7] Hume añadía, con fina ironía, que es extraño que una máxima sea verdadera en política y falsa en los hechos, porque la mayoría de

las personas no son bribones. Pero el diseño institucional no puede apostar a la virtud de quienes ocuparán los cargos, porque no sabe quiénes serán.

El realismo institucional no presupone que todos los actores sean malintencionados. Reconoce, como vimos en la introducción, algo más incómodo: que incluso actores legítimos pueden producir resultados perjudiciales cuando las reglas, los incentivos y la supervisión están mal diseñados. Por eso el diseño debe considerar explícitamente los conflictos de interés, la información incompleta, los incentivos oportunistas, la concentración de recursos, la competencia geopolítica, la captura regulatoria, los errores de juicio, los sesgos cognitivos, los incentivos burocráticos, el riesgo de corrupción, los fallos de coordinación y la posibilidad de manipular la información.

Este principio es el que conecta los cimientos normativos con el diagnóstico de las partes I a IV. Sin él, los demás principios serían aspiraciones. Con él, se convierten en requisitos de diseño: cada principio debe protegerse mediante mecanismos que funcionen incluso cuando quienes deben respetarlo tienen incentivos para violarlo.

19.7 La integridad de la biosfera

El séptimo principio establece que la gobernanza debe proteger las condiciones ecológicas que sostienen la vida humana y no humana. Lo sitúo entre los cimientos, y no entre las políticas sectoriales, por una razón que conviene explicitar.

Todos los demás principios presuponen la existencia de una sociedad humana capaz de ejercerlos. La dignidad, la igualdad, el pluralismo y la responsabilidad carecen de sentido en un planeta cuyas condiciones materiales hayan dejado de permitir la vida organizada. La integridad de la biosfera no es, por tanto, un valor entre otros, sino la condición material de posibilidad de todos los demás.

En 2009, un grupo de científicos encabezado por Johan Rockström propuso el concepto de **límites planetarios**: un conjunto de procesos del sistema terrestre, como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, los ciclos del nitrógeno y del fósforo o la acidificación de los océanos, cuya alteración más allá de ciertos umbrales podría desestabilizar las condiciones que han permitido el desarrollo de la civilización humana.[8] El concepto ha sido objeto de debate y de revisiones, pero su intuición central ha ganado amplio reconocimiento: existe un espacio de funcionamiento seguro para la humanidad, y salir de él implica riesgos que ninguna generación tiene derecho a imponer a las siguientes.

La integridad de la biosfera exige que la protección ecológica se incorpore a la formulación de todas las políticas, económicas, energéticas, territoriales y tecnológicas, y no se limite a una función administrativa secundaria. La Parte VII desarrollará sus consecuencias institucionales.

Estos siete principios forman un conjunto. La dignidad establece el fin; la igualdad, la universalidad y la responsabilidad proporcional establecen cómo se distribuyen las obligaciones; el pluralismo establece los límites de lo común; el realismo establece el método; y la integridad de la biosfera establece las condiciones materiales de todo lo anterior. Ninguno puede invocarse para anular a los demás.

> La idea en una frase:
> Una constitución no describe cómo actúa el poder; delimita cómo se le permite actuar.

Las reglas del poder

Constitucionalismo y Estado de derecho a escala planetaria

Si los cimientos establecen para qué existe la arquitectura, las reglas del poder establecen cómo debe funcionar. Son la traducción operativa de la regla de las cuatro manos y del principio del espejo: las condiciones que debe cumplir cualquier institución para ejercer autoridad sin convertirse en juez de su propia causa. Este capítulo las presenta en once secciones, agrupadas en dos bloques. Las cinco primeras regulan la estructura del poder; las seis siguientes, su ejercicio.

20.1 Supremacía del marco constitucional

La primera regla establece que toda institución debe ejercer sus competencias dentro de un marco constitucional que defina sus atribuciones, límites, procedimientos y responsabilidades. Su corolario es decisivo: **ningún órgano puede ampliar unilateralmente su propia jurisdicción mediante una interpretación discrecional de su mandato.**

La teoría constitucional alemana acuñó un término para designar el problema que esta regla resuelve: la *competencia sobre la competencia*, es decir, la facultad de decidir cuáles son las propias facultades. Quien la posee sin control es, en la práctica, soberano, porque puede

extender su autoridad a cualquier ámbito que considere oportuno. El debate sobre quién posee esa competencia en la Unión Europea, si las instituciones europeas o los Estados miembros, ha ocupado durante décadas a los tribunales constitucionales nacionales y al Tribunal de Justicia de la Unión, y produjo en 1993 una célebre sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre el Tratado de Maastricht, que se reservó la facultad de controlar si los actos europeos excedían las competencias atribuidas.[9]

La respuesta que este libro propone a ese problema se deriva del principio del espejo: **ninguna institución debe ser juez definitivo de la extensión de sus propias competencias.** Cuando surge una controversia sobre si un órgano ha actuado más allá de su mandato, debe resolverla una instancia distinta de ese órgano. El control judicial de la constitucionalidad, que el Tribunal Supremo de Estados Unidos afirmó en 1803 en el caso *Marbury contra Madison* al sostener que corresponde a los jueces decir qué es el derecho y declarar nulos los actos contrarios a la constitución, es la forma clásica de esta garantía.[10] La arquitectura planetaria necesita su equivalente: un órgano capaz de declarar que una institución ha excedido sus competencias, cuyas decisiones esa institución esté obligada a respetar.

La supremacía constitucional exige, en consecuencia, competencias expresamente definidas, procedimientos públicos de interpretación, revisión independiente de los actos institucionales, límites a las facultades extraordinarias, protección de los derechos fundamentales y procedimientos de reforma. La autoridad debe derivar de reglas previamente establecidas, no de la mera capacidad material para imponer decisiones.

20.2 Separación funcional

La segunda regla traduce la regla de las cuatro manos en requisitos institucionales. Las funciones de formular normas, ejecutarlas, interpretarlas, investigar infracciones, adjudicar responsabilidades y

supervisar a los responsables deben distribuirse de manera que ningún actor controle simultáneamente todos los elementos decisivos de un procedimiento coercitivo.

En concreto, la función investigadora debe distinguirse de la adjudicadora; la acusación no debe determinar por sí sola la culpabilidad; la ejecución debe estar sujeta a límites jurídicos; la auditoría debe ser independiente de los auditados; la supervisión de los servicios de inteligencia no debe depender de los propios servicios; la revisión judicial debe poder examinar las decisiones ejecutivas; y los mecanismos de nombramiento y remoción deben reducir la dependencia personal de los supervisores respecto de quienes supervisan.

Como vimos en el capítulo 17, la separación funcional no exige aislamiento absoluto, sino controles recíprocos, competencias delimitadas y ausencia de monopolios decisorios injustificados.

20.3 Ninguna concentración ilimitada de autoridad

La tercera regla establece que la solución a la debilidad de la gobernanza internacional no debe consistir en concentrar todas las funciones de autoridad, información y coerción en una única institución sin contrapesos. La capacidad de actuar a escala planetaria debe coexistir con mecanismos capaces de limitarla, supervisarla y corregirla.

Esta regla es la aplicación directa de la lección del capítulo 16: el dilema del guardián no se resuelve dosificando el poder, sino distribuyéndolo. Exige distribución de funciones críticas, supervisión independiente, límites a las facultades coercitivas, transparencia sobre las competencias ejercidas, revisión judicial, rendición de cuentas, procedimientos de sustitución de autoridades y mecanismos de continuidad institucional que no perpetúen poderes extraordinarios. **Ningún órgano debe convertirse en la autoridad final e incontrolable sobre todos los aspectos de la gobernanza.**

20.4 Independencia con rendición de cuentas

La cuarta regla resuelve una tensión que aparece en toda institución de control. Los órganos judiciales, de auditoría, de investigación y de supervisión necesitan independencia: sin ella, quienes deben ser controlados podrían presionarlos, castigarlos o capturarlos. Pero la independencia no puede convertirse en una forma de impunidad: un juez independiente que se corrompe, o un auditor independiente que abusa de sus facultades, deben poder ser llamados a responder.

La regla puede formularse así: **la independencia protege la función institucional, no el interés personal de sus titulares.** Los órganos independientes deben contar con garantías contra represalias políticas, económicas o personales, como mandatos estables, presupuestos protegidos y remoción solo por causas definidas. Pero deben someterse, al mismo tiempo, a reglas de integridad, declaraciones de conflictos de interés, procedimientos disciplinarios independientes, auditorías, publicación de sus decisiones, revisión de sus errores y límites de mandato.

20.5 Legalidad y claridad normativa

La quinta regla establece que las obligaciones deben formularse con suficiente claridad para que los obligados puedan conocer qué se les exige, qué se les prohíbe y qué consecuencias puede tener su incumplimiento.

El jurista Lon Fuller propuso en 1964 una lista de requisitos que todo sistema jurídico debe satisfacer para merecer ese nombre, y que denominó la *moral interna del derecho*.[11] Las normas deben ser generales, y no decisiones ad hoc; deben ser públicas; no deben ser retroactivas; deben ser claras; no deben contradecirse entre sí; no deben exigir lo imposible; deben ser razonablemente estables; y, sobre todo, debe existir congruencia entre las normas declaradas y la conducta efectiva de quienes las aplican. Fuller sostenía que un sistema que

falla gravemente en cualquiera de estos requisitos no es simplemente un mal sistema jurídico, sino algo que apenas merece llamarse derecho.

El último de esos requisitos, la congruencia entre la norma declarada y la acción oficial, es exactamente lo que la Parte III mostró que falta en el orden internacional cuando el infractor es poderoso. Una norma que se aplica de manera selectiva no cumple la moral interna del derecho, por clara que sea su formulación. La claridad normativa reduce la incertidumbre, facilita la planificación y, sobre todo, **reduce el margen para la aplicación selectiva**, porque deja menos espacio para que el obligado reinterprete sus obligaciones a su conveniencia.

20.6 Adjudicación imparcial

La sexta regla establece que las controversias deben resolverse mediante procedimientos independientes, imparciales y accesibles, en los que ninguna parte controle unilateralmente la determinación de los hechos, la interpretación de la norma y la resolución de una disputa en la que tenga interés.

La imparcialidad se garantiza mediante diez condiciones procedimentales que la experiencia judicial de muchas tradiciones ha decantado: igualdad procesal entre las partes; derecho a presentar evidencia; oportunidad de responder a las alegaciones de la contraparte; decisiones motivadas; reglas de recusación; protección frente a represalias; procedimientos de apelación cuando corresponda; plazos razonables; acceso a reparación efectiva; y publicidad compatible con la protección legítima de la información sensible.

La imparcialidad debe evaluarse tanto por las reglas como por su aplicación efectiva. Un tribunal con reglas impecables cuyas decisiones favorecen sistemáticamente a una de las partes no es imparcial, aunque ninguna regla haya sido violada formalmente.

20.7 Validez, adjudicación y ejecución son funciones distintas

La séptima regla establece una distinción que el capítulo 13 hizo evidente: la existencia de una norma, la determinación de su incumplimiento y la ejecución de una decisión son funciones distintas, que deben evaluarse por separado.

De esta distinción se derivan dos consecuencias que parecen opuestas y son complementarias. La primera es que **una obligación sigue siendo válida aunque su cumplimiento sea difícil de obtener**: la impunidad de un infractor no elimina la ilicitud de su conducta. La segunda es que **una decisión no se considera ejecutada por el mero hecho de haber sido pronunciada**: la solemnidad de una sentencia no equivale a su cumplimiento. La gobernanza exige cerrar la brecha entre ambas cosas, y para ello debe evaluar por separado la claridad de las normas, la independencia de la adjudicación, la capacidad de verificación, la eficacia de la ejecución, el cumplimiento efectivo, la reparación y la prevención de la reincidencia.

20.8 Proporcionalidad de las consecuencias

La octava regla establece que las consecuencias del incumplimiento deben guardar relación con la gravedad de la infracción, la responsabilidad acreditada, el daño producido y los objetivos legítimos de corrección y prevención.

El derecho constitucional contemporáneo ha desarrollado una herramienta precisa para aplicar esta regla, originada en la jurisprudencia alemana y adoptada por tribunales de numerosos países y por los tribunales regionales de derechos humanos: el **test de proporcionalidad**.[12] Una medida restrictiva es proporcional si supera tres pruebas sucesivas. Primero, la *idoneidad*: la medida debe ser apta para alcanzar el objetivo legítimo que persigue. Segundo, la *necesidad*: no debe existir otra medida igualmente eficaz que imponga menos restricciones. Tercero, la *proporcionalidad en sentido estricto*: los benefi-

cios de la medida deben guardar una relación razonable con los costos que impone.

Aplicado a las consecuencias del incumplimiento internacional, el test exige evaluar no solo la severidad formal de una sanción, sino sus efectos reales. Deben evitarse las medidas que castiguen colectivamente a poblaciones, que agraven desproporcionadamente daños humanitarios, que produzcan riesgos mayores que la infracción original, que carezcan de una vía razonable de terminación o que se mantengan por inercia cuando su justificación ha desaparecido.

20.9 Responsabilidad y reparación

La novena regla establece que la determinación de una infracción debe conducir, cuando corresponda, a la reparación del daño. El derecho internacional ha codificado esta exigencia con notable precisión. Los Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, adoptados por la Comisión de Derecho Internacional en 2001, establecen que el Estado responsable de un hecho ilícito está obligado a ponerle fin, a ofrecer garantías de no repetición cuando las circunstancias lo exijan y a reparar íntegramente el perjuicio, mediante la restitución, la indemnización y la satisfacción.[13]

La arquitectura que este libro propone adopta esa estructura y añade dos precisiones. La primera es que debe distinguirse entre la responsabilidad del Estado y la **responsabilidad individual** de quienes tomaron las decisiones, de modo que las consecuencias puedan dirigirse hacia estos, como exige la tercera palanca del capítulo 12. La segunda es que **no toda lesión puede repararse económicamente**, y que ninguna compensación elimina la obligación de detener una conducta ilícita. La justicia no debe reducirse a imponer un costo: debe procurar corregir las consecuencias y reducir el riesgo de reincidencia.

20.10 La prohibición de la impunidad estructural

La décima regla establece que el sistema debe identificar y corregir los mecanismos que permiten a ciertos actores evitar sistemáticamente las consecuencias de infracciones comparables a las que otros sí deben afrontar.

La impunidad estructural puede surgir de privilegios formales, como el veto; de asimetrías de capacidad, como las descritas en el capítulo 11; de dependencias financieras; de bloqueos institucionales; o del control de los mecanismos de ejecución. Su evaluación debe basarse en evidencia y en comparaciones jurídicamente pertinentes. Y la respuesta debe centrarse en **corregir los incentivos y las barreras institucionales que la producen, no en presumir la culpabilidad de un actor por su identidad o su poder.** Esta última precisión es esencial: una arquitectura que combate la impunidad de los poderosos presumiendo su culpabilidad sería tan injusta como una que los exime de responder.

20.11 Continuidad y reversibilidad

La undécima regla establece que las instituciones deben poder mantener sus funciones esenciales durante las crisis, pero también corregir o terminar aquellas competencias que resulten ineficaces, innecesarias o peligrosas.

Los procedimientos de continuidad deben estar definidos de antemano, para que una crisis no obligue a improvisar soluciones que concentren el poder. Las facultades temporales deben tener límites de alcance, duración y revisión. Y ninguna autoridad debe poder convertir una sustitución provisional en una fuente permanente de poder sin un procedimiento constitucional legítimo. La continuidad protege a la institución frente a la crisis; la reversibilidad protege a la sociedad frente a la institución. Ambas son necesarias, y la Parte VIII desarrollará los mecanismos que las hacen compatibles.

Estas once reglas forman el núcleo jurídico de la arquitectura. Ninguna es nueva: todas han sido formuladas, de una u otra forma, por la tradición constitucional y por el derecho internacional. Lo nuevo es su aplicación sistemática y simultánea a todos los actores que ejercen poder significativo a escala planetaria, incluidas las instituciones creadas para controlarlos. **El Estado de derecho no termina donde empieza el poder de los poderosos, ni donde empieza el poder de quienes los controlan.**

> La idea en una frase:
> El Estado de derecho termina donde empieza la excepción de los poderosos.

Las reglas de la verdad

Integridad epistémica como principio constitucional

El capítulo 10 estableció la disciplina intelectual necesaria para analizar el poder sin caer en la ingenuidad ni en la paranoia. Este capítulo convierte esa disciplina en reglas institucionales. La razón es sencilla: todas las demás reglas de la arquitectura dependen de la calidad de la información con la que se aplican. Una adjudicación imparcial basada en hechos falsos produce injusticia. Una ejecución proporcional basada en una atribución errónea castiga al inocente. Un sistema de prevención alimentado con datos manipulados previene los riesgos equivocados. **La integridad del conocimiento no es un asunto técnico subordinado al gobierno; es una condición constitucional del gobierno legítimo.**

21.1 Transparencia por defecto

La primera regla establece que las decisiones públicas deben ser transparentes en sus fundamentos, procedimientos, costos, responsables y resultados, salvo excepciones específicas y justificadas.

La idea tiene una historia más larga de lo que suele creerse. Suecia aprobó en 1766 una ley de libertad de prensa que reconocía el derecho de los ciudadanos a acceder a los documentos públicos, considerada la primera ley de acceso a la información del mundo.[14] En 1913,

el jurista estadounidense Louis Brandeis, que más tarde sería juez del Tribunal Supremo, resumió la lógica de esta regla en una imagen célebre: la luz del sol es el mejor de los desinfectantes.[15] Lo que se hace a la vista de todos es más difícil de corromper.

La transparencia por defecto significa que toda decisión de alto impacto debe permitir conocer diez cosas: qué se decidió; quién tomó la decisión; qué autoridad la habilitó; qué evidencia se utilizó; qué incertidumbres se reconocieron; qué alternativas se consideraron; qué costos se previeron; qué conflictos de interés existían; cómo puede impugnarse; y qué resultados produjo.

Esta regla admite excepciones, porque la divulgación indiscriminada puede vulnerar la privacidad de las personas, exponer información cuya publicación aumentaría un peligro real o comprometer investigaciones legítimas. Pero las excepciones deben cumplir tres condiciones: tener un **alcance limitado**, contar con una **justificación documentada** y quedar sujetas a **revisión independiente**. Cuando cierta información no puede hacerse pública, debe existir al menos un órgano independiente con acceso a ella, capaz de verificar que la reserva está justificada. El secreto puede ser legítimo; el secreto que nadie puede examinar, no.

21.2 Verificación independiente y redundante

La segunda regla establece que las decisiones de alto impacto no deben depender exclusivamente de la información proporcionada por los actores interesados en ellas. La verificación debe combinar fuentes diversas, como evidencia documental, observaciones técnicas, inspecciones, registros digitales, testimonios y análisis independientes, y utilizar metodologías que puedan auditarse.

La redundancia, sin embargo, exige una precisión que suele olvidarse. **Cinco fuentes que reproducen el mismo error no equivalen a cinco fuentes independientes.** Si varios servicios de inteligencia se basan en un mismo informante, si varios modelos se entrenan con

los mismos datos o si varios expertos provienen de la misma escuela y comparten los mismos supuestos, su coincidencia no confirma nada: solo multiplica el eco de una sola voz. La redundancia útil exige evaluar la independencia real de las fuentes y buscar deliberadamente aquellas que podrían contradecir la conclusión dominante. Ninguna fuente debe considerarse infalible por su prestigio institucional o su capacidad tecnológica.

21.3 Distinguir hechos, inferencias e hipótesis

La tercera regla convierte en obligación institucional la clasificación de las afirmaciones que el capítulo 10 propuso como herramienta de análisis. Toda decisión coercitiva debe documentar qué afirmaciones son hechos verificados, cuáles son inferencias, cuáles son hipótesis y cuáles son juicios normativos, y con qué grado de confianza se sostiene cada una. Los estándares de evidencia deben ser proporcionales a la gravedad de las consecuencias: cuanto más intrusiva o irreversible sea una medida, más sólida debe ser la evidencia que la justifica.

21.4 Refutabilidad y examen de explicaciones rivales

La cuarta regla exige que las explicaciones de los acontecimientos relevantes se sometan a comparación crítica con explicaciones alternativas. Que un resultado beneficie a alguien no prueba que ese alguien lo haya causado; que una hipótesis sea coherente con los hechos no prueba que sea la única coherente con ellos.

La comunidad de inteligencia ha desarrollado técnicas específicas para cumplir esta regla. El analista Richards Heuer propuso en 1999 el **análisis de hipótesis en competencia**, un método que obliga a formular todas las explicaciones plausibles de un fenómeno y a evaluar cada pieza de evidencia según su capacidad para refutar cada hipótesis, en lugar de buscar evidencia que confirme la hipótesis preferida.[16] El método se basa en un hallazgo de la psicología cognitiva:

los seres humanos tendemos a buscar confirmación de lo que ya creemos e infravaloramos la evidencia que lo contradice. Las instituciones deben compensar este sesgo mediante procedimientos que obliguen a considerar seriamente las alternativas, incluidos equipos dedicados específicamente a intentar refutar las conclusiones oficiales.

21.5 Independencia de la evaluación

La quinta regla establece que las evaluaciones utilizadas para justificar decisiones coercitivas, económicas o tecnológicas deben poder ser revisadas por especialistas independientes, con acceso suficiente a la evidencia, conflictos de interés declarados y libertad para comunicar conclusiones desfavorables a quienes financian o solicitan la evaluación.

La distinción decisiva es la siguiente: **la autoridad política puede elegir entre alternativas legítimas, pero no puede alterar los resultados de una evaluación para justificar una decisión ya adoptada.** Un gobierno tiene derecho a decidir que acepta un riesgo que los expertos consideran elevado; no tiene derecho a afirmar que los expertos lo consideran bajo.

Las estadísticas oficiales ofrecen un ejemplo particularmente nítido de lo que está en juego. Las Naciones Unidas adoptaron unos Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales que exigen, entre otras cosas, que los organismos estadísticos decidan sus métodos según consideraciones estrictamente profesionales.[17] La importancia de esta independencia quedó demostrada en 2009 y 2010, cuando se reveló que las cifras de déficit y deuda pública de Grecia habían sido gravemente infraestimadas durante años. Un informe de la oficina estadística de la Unión Europea documentó problemas metodológicos y fallos institucionales que habían permitido esa situación.[18] La revelación contribuyó a desencadenar una crisis que afectó a toda la eurozona. Cuando la medición deja de ser indepen-

diente, el error no se queda en los números: se convierte en una crisis.

21.6 Corrección pública de errores

La sexta regla establece que las instituciones deben contar con procedimientos para corregir la información incorrecta y revisar las decisiones basadas en evidencia defectuosa, identificando qué cambió, por qué y qué consecuencias se derivan.

La aviación civil ofrece el modelo más logrado de esta regla. Desde 1976, Estados Unidos dispone de un sistema voluntario de notificación de incidentes de seguridad aérea, administrado por la NASA, que permite a pilotos, controladores y técnicos informar de errores y situaciones de riesgo con garantías de confidencialidad y, en determinadas condiciones, con protección frente a sanciones.[19] El sistema, y otros semejantes en todo el mundo, se basa en una premisa que la mayoría de las instituciones políticas no ha asumido todavía: **un error comunicado es una oportunidad de aprendizaje; un error ocultado es un accidente pendiente.** La admisión de errores debe considerarse parte de la integridad institucional, no una señal de debilidad.

21.7 Integridad informativa sin monopolio de la verdad

La última regla sintetiza las anteriores y las conecta con el capítulo 9. La integridad informativa exige trazabilidad de las fuentes, identificación de incertidumbres, corrección pública de errores, protección del periodismo independiente, acceso a la información pública, procedimientos para impugnar las afirmaciones oficiales, documentación de los conflictos de interés, transparencia de los métodos y protección de la investigación científica y del debate legítimo. Pero no autoriza, bajo ninguna circunstancia, la creación de un monopolio oficial sobre la verdad. Las reglas de este capítulo obligan a las

instituciones a ser veraces; no las facultan para decidir qué pueden creer los demás.

> La idea en una frase:
> Una civilización que no distingue evidencia de propaganda no puede gobernarse, solo ser gobernada.

Cuando los principios chocan

Cómo decidir en los casos difíciles

Los principios de los capítulos anteriores no son reglas aisladas que producen siempre una respuesta única. En situaciones reales, entran en tensión. Un sistema de principios que no explica cómo resolver esas tensiones deja la resolución en manos de quien decide, y por tanto reintroduce, por la puerta trasera, la discrecionalidad que pretendía limitar. Este capítulo propone los criterios para decidir cuando los principios chocan.

22.1 Las tensiones inevitables

Cuatro tensiones aparecerán una y otra vez en la aplicación de la arquitectura.

Seguridad y privacidad. La prevención de riesgos graves puede requerir información sobre personas y actividades que estas tienen derecho a mantener reservadas. Una vigilancia demasiado limitada puede dejar sin detectar una amenaza real; una demasiado amplia puede convertirse en un instrumento de control político.

Subsidiariedad y derechos. El principio que reserva las decisiones al nivel más cercano a los afectados puede chocar con la protección de los derechos de quienes son víctimas, precisamente, de las autorida-

des de ese nivel. Una comunidad autónoma puede utilizar su autonomía para perseguir a una minoría.

Transparencia y secreto legítimo. La publicidad de las decisiones protege contra el abuso, pero ciertas informaciones, como las vulnerabilidades de una instalación nuclear o la identidad de un denunciante, aumentan el peligro si se publican.

Rapidez y debido proceso. Ciertas crisis exigen respuestas inmediatas, mientras que las garantías procesales requieren tiempo para escuchar a las partes, examinar la evidencia y deliberar.

Ninguna de estas tensiones puede eliminarse. Lo que puede hacerse es establecer criterios para gestionarlas que no dependan de la voluntad discrecional de quien decide.

22.2 Interpretación sistemática

El primer criterio es que los principios deben interpretarse como partes de una arquitectura coherente. **Ningún principio puede utilizarse de manera aislada para anular a los demás.** Invocar la seguridad para justificar la supresión de todos los controles, la subsidiariedad para justificar la persecución de minorías o la transparencia para justificar la exposición de personas vulnerables son formas de utilizar un principio contra el sistema del que forma parte.

Toda decisión que afecte a varios principios en tensión debe explicar cómo se relacionan entre sí en el caso concreto y por qué se concede prioridad a determinados intereses. La ponderación no puede ser implícita.

22.3 El núcleo intocable de los derechos fundamentales

El segundo criterio establece un límite que ninguna ponderación puede cruzar. Existe un núcleo de derechos que no admite suspensión ni siquiera en las circunstancias más graves.

El derecho internacional ya reconoce este núcleo. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos permite a los Estados suspender ciertos derechos en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación, pero enumera derechos que no pueden suspenderse en ningún caso: entre ellos, el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, la prohibición de la esclavitud, el principio de legalidad penal y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.[20] Un grupo de expertos precisó en 1984, en los llamados Principios de Siracusa, las condiciones estrictas que deben cumplir incluso las restricciones admisibles.[20]

La arquitectura que este libro propone adopta este núcleo y lo extiende a las propias instituciones planetarias: **ninguna emergencia, ninguna amenaza y ninguna ponderación de eficiencia pueden autorizar la vulneración del contenido esencial de los derechos fundamentales.** Las restricciones que sí son admisibles deben tener fundamento jurídico, perseguir un objetivo legítimo, ser necesarias y proporcionales, y estar sujetas a revisión independiente.

22.4 La jerarquía de diez pasos

Cuando varios principios entran en tensión, propongo seguir una secuencia explícita de análisis. Su utilidad no reside en que produzca respuestas automáticas, sino en que obliga a quien decide a recorrer todas las cuestiones relevantes en un orden que impide saltarse las más incómodas.

1. **Límites absolutos.** ¿Afecta la decisión al núcleo intocable de los derechos fundamentales? Si es así, la decisión no puede adoptarse, cualquiera que sea su justificación.
2. **Legalidad.** ¿Tiene la autoridad competencia para actuar? Si no la tiene, la eficacia de la medida es irrelevante.
3. **Evidencia.** ¿Cuál es la calidad de los hechos en que se basa la decisión y qué incertidumbre persiste?

4. **Necesidad.** ¿Existe realmente un problema que requiera intervención?
5. **Alternativas.** ¿Qué otras opciones podrían alcanzar el mismo objetivo?
6. **Proporcionalidad.** ¿Guardan los beneficios legítimos una relación razonable con los costos y los riesgos?
7. **Distribución.** ¿Quién recibe los beneficios y quién soporta los daños?
8. **Reversibilidad.** ¿Puede corregirse la decisión si resulta equivocada? Cuando sea viable, deben preferirse las medidas reversibles.
9. **Revisión.** ¿Quién podrá impugnar la decisión, ante quién y en qué plazos?
10. **Aprendizaje.** ¿Qué información se recogerá para evaluar el resultado y corregir el diseño?

El orden de los pasos no es arbitrario. Los dos primeros son filtros: si una decisión vulnera el núcleo de los derechos o carece de base legal, el análisis termina ahí. Los cuatro siguientes evalúan la decisión en sí misma. Y los cuatro últimos aseguran que, incluso si la decisión es correcta, sus efectos se distribuyan con justicia y sus errores puedan corregirse.

22.5 La alternativa menos lesiva

El quinto paso de la jerarquía merece un comentario propio, porque encierra una trampa en la que caen con frecuencia los defensores de los derechos. El principio de la alternativa menos lesiva establece que, cuando varias medidas pueden alcanzar un objetivo legítimo, debe preferirse la que imponga menos restricciones.

La trampa consiste en interpretar ese principio como una preferencia sistemática por la opción más suave. **La alternativa menos lesiva no es necesariamente la más moderada.** Una medida insufi-

ciente puede prolongar el daño que pretendía detener, permitir que una crisis se agrave y, al final, obligar a adoptar medidas mucho más intrusivas que las que se quiso evitar. Una sanción demasiado débil contra una agresión puede alentar una agresión mayor. Una respuesta sanitaria demasiado tímida al inicio de una epidemia puede exigir después restricciones mucho más severas.

Por eso la alternativa menos lesiva debe evaluarse en términos de **eficacia real** y no de apariencia moderada. La pregunta correcta no es qué medida restringe menos en el corto plazo, sino qué medida produce, considerando sus efectos completos y la probabilidad de que funcione, el menor daño total a los derechos y bienes que la arquitectura protege. La eficiencia, por sí sola, nunca justifica vulnerar derechos o concentrar poder; pero la timidez tampoco es una virtud cuando sus consecuencias recaen sobre otros.

22.6 La justificación pública

El sexto criterio exige que toda decisión de alto impacto se acompañe de una justificación comprensible y susceptible de examen, que identifique el problema, la base jurídica, los hechos relevantes, la evidencia utilizada, las alternativas consideradas, los riesgos, las razones de la elección, las salvaguardas, los criterios de revisión y las condiciones de terminación.

El jurista sudafricano Etienne Mureinik describió en 1994, en el contexto de la transición de su país tras el *apartheid*, el paso de una **cultura de la autoridad** a una **cultura de la justificación**.[21] En la primera, el poder se ejerce porque quien lo ejerce tiene autoridad para hacerlo, y no debe explicaciones a nadie. En la segunda, todo ejercicio del poder debe justificarse ante quienes lo sufren, y la justificación puede ser examinada y refutada. La arquitectura que este libro propone se inscribe, sin reservas, en la segunda cultura.

Cuando ciertos elementos de una justificación no puedan hacerse públicos por razones legítimas, deben existir procedimientos para

que órganos independientes puedan examinarlos. La confidencialidad puede limitar quién conoce la justificación; no puede eliminar la obligación de justificar.

22.7 La revisión de las decisiones excepcionales

El último criterio se refiere a las decisiones adoptadas en condiciones de urgencia, cuando no hubo tiempo para recorrer la jerarquía completa. Estas decisiones deben someterse a revisión posterior y, cuando sea posible, a un control previo abreviado. La revisión debe examinar si la amenaza existía realmente, si la autoridad era competente, si la respuesta fue proporcional y si las medidas duraron más de lo necesario. Y las facultades extraordinarias deben terminar cuando desaparezcan las condiciones que las justificaron, salvo que se renueven mediante el procedimiento correspondiente. El capítulo 35 desarrollará estas exigencias en detalle.

Con este capítulo concluye la Parte V. Hemos formulado los cimientos de la arquitectura: la dignidad, la igualdad, la universalidad, la responsabilidad proporcional al poder, el pluralismo, el realismo institucional y la integridad de la biosfera. Hemos establecido las reglas que limitan el ejercicio del poder y las que protegen la integridad del conocimiento con el que se decide. Y hemos propuesto criterios para resolver los casos en que esos principios entran en conflicto.

Los principios están formulados. Pero, como la historia de la Declaración Universal recordó al comienzo de esta parte, los principios no producen resultados por sí solos. Necesitan instituciones que los traduzcan en procedimientos, recursos y consecuencias. La Parte VI describe esas instituciones.

> La idea en una frase:
> Los principios no se aplican como fórmulas; se ponderan a la vista de todos.

Notas de los capítulos 19 y 20

[1] Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948. Se abstuvieron la Unión Soviética, las repúblicas socialistas soviéticas de Bielorrusia y Ucrania, Checoslovaquia, Polonia, Yugoslavia, Arabia Saudita y la Unión Sudafricana.

[2] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptados el 16 de diciembre de 1966 y en vigor desde 1976.

[3] Immanuel Kant, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres* (1785), segunda sección. Paráfrasis.

[4] Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), artículo 53; Corte Internacional de Justicia, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Bélgica c. España)*, segunda fase, sentencia del 5 de febrero de 1970, párrafos 33 y 34.

[5] Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), principio 7.

[6] John Rawls, *El liberalismo político* (*Political Liberalism*, Nueva York: Columbia University Press, 1993).

[7] David Hume, "Of the Independency of Parliament", en *Essays, Moral and Political* (1741–1742). Paráfrasis.

[8] Johan Rockström *et al.*, "A Safe Operating Space for Humanity", *Nature* 461 (2009).

[9] Tribunal Constitucional Federal de Alemania, sentencia del 12 de octubre de 1993 sobre el Tratado de Maastricht (BVerfGE 89, 155).

[10] Tribunal Supremo de los Estados Unidos, *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803).

[11] Lon L. Fuller, *The Morality of Law* (New Haven: Yale University Press, 1964), capítulo II.

[12] Sobre el test de proporcionalidad, véase Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales* (1986); y Aharon Barak, *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012).

[13] Comisión de Derecho Internacional, *Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos* (2001), artículos 30, 31 y 34 a 37, anexos a la Resolución 56/83 de la Asamblea General.

Notas de los capítulos 21 y 22

[14] Ley sueca de libertad de prensa (*Tryckfrihetsförordningen*) de 1766.

[15] Louis D. Brandeis, "What Publicity Can Do", *Harper's Weekly*, 20 de diciembre de 1913; recogido en *Other People's Money and How the Bankers Use It* (Nueva York: Frederick A. Stokes, 1914). Paráfrasis.

[16] Richards J. Heuer Jr., *Psychology of Intelligence Analysis* (Washington: Center for the Study of Intelligence, CIA, 1999), capítulo 8.

[17] Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales, adoptados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en 1994 y refrendados por la Asamblea General en la Resolución 68/261 (2014), principio 2.

[18] Comisión Europea, *Report on Greek Government Deficit and Debt Statistics*, COM(2010) 1 final, 8 de enero de 2010.

[19] Aviation Safety Reporting System (ASRS), creado en 1976 y administrado por la NASA en colaboración con la Administración Federal de Aviación de Estados Unidos.

[20] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), artículo 4, párrafos 1 y 2; y *Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (1984), documento E/CN.4/1985/4.

[21] Etienne Mureinik, "A Bridge to Where? Introducing the Interim Bill of Rights", *South African Journal on Human Rights* 10, núm. 1 (1994).

PARTE

VI

La arquitectura

Una constitución planetaria sin soberano absoluto

El compromiso de Filadelfia

En el verano de 1787, cincuenta y cinco delegados de los estados norteamericanos se reunieron en Filadelfia con un mandato limitado: revisar los Artículos de la Confederación, el pacto que unía a las antiguas colonias desde su independencia. Aquel pacto había demostrado ser incapaz de gobernar. El gobierno común no podía recaudar impuestos, dependía de las contribuciones voluntarias de los estados, que estos pagaban cuando querían, y cualquier reforma exigía la unanimidad. Era, en pequeña escala, el garante débil que el capítulo 16 describió.

Los delegados decidieron excederse en su mandato y redactar una constitución nueva. Pronto se encontraron ante el problema que este capítulo afronta a escala planetaria: ¿cómo se representa a las partes en un gobierno común? Los estados grandes, encabezados por Virginia, proponían una representación proporcional a la población. Los estados pequeños, encabezados por Nueva Jersey, exigían la igualdad de voto entre estados, como en la Confederación. Ambas posiciones tenían argumentos sólidos, y la convención estuvo a punto de disolverse.

El 16 de julio, los delegados aprobaron por un margen mínimo lo que se conocería como el Compromiso de Connecticut: un congreso con dos cámaras, una con representación proporcional a la población y otra con igual número de representantes por estado.[1] Ninguna de las dos fórmulas se impuso a la otra. Se combinaron, de modo que toda ley necesitara el respaldo de ambas legitimidades.

Conviene no idealizar aquel compromiso. La misma convención aceptó otro, mucho menos honroso, que contaba a cada persona esclavizada como tres quintas partes de una persona a efectos de representación, sin reconocerle por ello ningún derecho.[2] Es un recordatorio de que los diseños institucionales pueden incorporar injusticias graves cuando quienes los negocian excluyen a parte de los afectados, y de que ninguna arquitectura debe considerarse legítima por el solo hecho de ser ingeniosa. Pero la lección técnica del Compromiso de Connecticut sigue siendo válida: **la legitimidad de un gobierno común puede construirse combinando fuentes distintas, en lugar de elegir una sola.**

La Parte VI describe la arquitectura institucional que se deriva de los principios de las partes IV y V. Lo hace con un espíritu deliberadamente experimental: lo que sigue no es una constitución lista para ser ratificada, sino una hipótesis de diseño, formulada con suficiente precisión para que pueda discutirse, criticarse y ponerse a prueba. El capítulo 23 presenta su marco general: una comunidad constitucional de competencias limitadas. El capítulo 24 describe su legislatura. El capítulo 25, su judicatura. El capítulo 26, su sistema de ejecución distribuida. Y el capítulo 27, los órganos encargados de vigilar a quienes vigilan.

La Comunidad Constitucional Planetaria

Qué es y, sobre todo, qué no es

TODA propuesta de gobernanza planetaria despierta, con razón, una sospecha inmediata: la de que esconde un proyecto de gobierno mundial. Este capítulo empieza, por eso, delimitando con precisión lo que la arquitectura propone y, sobre todo, lo que no propone. Le daré un nombre provisional, que el libro utilizará en adelante: **Comunidad Constitucional Planetaria**. Las tres palabras están elegidas con cuidado. *Comunidad*, porque no es un Estado, sino una asociación de comunidades políticas que conservan su existencia y su autonomía. *Constitucional*, porque sus competencias, sus órganos y sus límites están definidos por normas que ella misma no puede alterar unilateralmente. *Planetaria*, porque su ámbito son los problemas que, por su naturaleza, no pueden resolverse a una escala menor.

23.1 No es un Estado mundial

La Comunidad Constitucional Planetaria no sería un Estado mundial. No tendría competencia general sobre todos los asuntos de la vida humana, ni sustituiría a los Estados en sus funciones ordinarias, ni dispondría de un ejército propio con capacidad para imponerse a

todos. Sería una estructura constitucional de **competencias limitadas y enumeradas**, con capacidad jurídica para actuar únicamente en asuntos genuinamente planetarios, obligatoria para sus miembros en las materias que estos hayan aceptado someterle y con un proceso de ampliación sujeto a reglas explícitas y exigentes.

La diferencia con un Estado mundial no es de grado, sino de estructura. Un Estado tiene competencia sobre su competencia: puede decidir qué asuntos le corresponden. La Comunidad no la tendría. Sus competencias derivarían de un pacto constitucional entre sus miembros, y cualquier controversia sobre si ha actuado dentro o fuera de ellas sería resuelta por un órgano judicial distinto de los órganos que ejercen esas competencias, conforme al principio que el capítulo 20 estableció.

23.2 Su fundamento

El fundamento de la Comunidad no sería que todos los seres humanos deban pensar igual, ni que los Estados deban desaparecer, ni que una autoridad superior sepa mejor que las comunidades locales lo que les conviene. Sería mucho más limitado: **existen ciertos bienes, riesgos y derechos cuya protección no puede depender exclusivamente de decisiones unilaterales nacionales.** La estabilidad del clima, la prevención de una guerra nuclear, la contención de una pandemia o la protección frente al genocidio son ejemplos de ello. En estos ámbitos, y solo en ellos, la arquitectura actual deja un vacío que el capítulo 3 describió como la tercera brecha: la distancia entre la escala del problema y la escala de la autoridad.

23.3 Dos prohibiciones estructurales

La Comunidad se asentaría sobre dos prohibiciones constitucionales, que constituyen la traducción institucional de la regla de las cuatro manos y del principio del espejo.

Primera prohibición: ningún miembro tendría un veto permanente derivado de su poder militar, económico o de su condición histórica. Esta prohibición impide la impunidad de los poderosos. Corrige el defecto que la Parte III identificó en la estructura actual del Consejo de Seguridad, donde la condición de miembro permanente permite bloquear cualquier decisión que afecte a la propia conducta.

Segunda prohibición: ningún órgano de la Comunidad podría concentrar las funciones legislativa, ejecutiva, judicial, de inteligencia y de coerción sin controles independientes. Esta prohibición impide que la solución se convierta en una nueva forma de dominación. Es la respuesta al segundo cuerno del dilema del guardián.

La primera prohibición protege al sistema frente a los Estados poderosos. La segunda protege a los Estados, y a las personas, frente al sistema. Ninguna de las dos basta sin la otra.

23.4 Ocho competencias enumeradas

La jurisdicción inicial de la Comunidad se concentraría en ocho ámbitos. Cada uno satisface los criterios de asignación del capítulo 18: su alcance es planetario, sus externalidades atraviesan todas las fronteras y ningún nivel inferior dispone de la capacidad necesaria para gestionarlo por sí solo.

Competencia	Por qué requiere escala planetaria	Qué no incluye
Prevención de guerras entre Estados y control de la escalada	Las guerras entre grandes potencias pueden tener consecuencias globales	La organización interna de las fuerzas armadas nacionales
Riesgos nucleares, biológicos y otras amenazas existenciales	Un solo fallo puede afectar a toda la humanidad	La investigación científica legítima de bajo riesgo

Competencia	Por qué requiere escala planetaria	Qué no incluye
Estabilidad climática, biodiversidad y bienes ecológicos globales	Las causas y los efectos se distribuyen entre todos los países	La política ambiental local sin efectos transfronterizos
Pandemias y emergencias sanitarias transfronterizas	Un patógeno no respeta fronteras y su contención depende del eslabón más débil	La organización de los sistemas nacionales de salud
Estabilidad financiera sistémica	Las crisis se transmiten en horas entre continentes	La política económica, fiscal y monetaria ordinaria
Infraestructuras digitales críticas y riesgos tecnológicos globales	Los ataques y fallos cruzan jurisdicciones de inmediato	La regulación tecnológica sin externalidades sistémicas
Protección frente a atrocidades masivas	Ningún Estado puede ser juez de los crímenes que comete contra su población	Las políticas sociales y culturales ordinarias
Resolución de controversias y ejecución dentro de sus competencias	Sin adjudicación imparcial, ninguna de las anteriores puede aplicarse	Las controversias internas sin dimensión internacional

La lista sería **explícita y cerrada**. La Comunidad no podría ampliar sus competencias alegando que cualquier asunto tiene alguna repercusión global, un argumento que, si se admitiera, le permitiría intervenir en prácticamente todo, porque en un mundo interdependiente casi todo tiene alguna repercusión global.

La historia constitucional ofrece una advertencia instructiva sobre este riesgo. La Constitución de Estados Unidos atribuyó al gobierno federal un conjunto de competencias enumeradas, pero añadió una cláusula que le permitía adoptar todas las leyes *necesarias y adecuadas* para ejercerlas. En 1819, en el caso *McCulloch contra Maryland*, el Tribunal Supremo interpretó esa cláusula de manera amplia.[3] Con el tiempo, la combinación de competencias enumeradas e interpreta-

ción extensiva permitió una expansión considerable del poder federal. El ejemplo no demuestra que esa expansión fuera ilegítima, pero sí que **las listas cerradas tienden a abrirse por interpretación** si no existen mecanismos específicos para impedirlo. Por eso la Comunidad necesitaría no solo una lista explícita, sino un órgano independiente encargado de vigilar sus fronteras.[4]

23.5 Lo que queda fuera

Tan importante como lo que la Comunidad gobernaría es lo que no gobernaría. Como regla general, quedarían fuera de su jurisdicción la organización de las escuelas y las universidades, la cultura y las lenguas, la política municipal, los sistemas tributarios nacionales, salvo obligaciones internacionales específicas, la organización administrativa interna de los Estados, la regulación económica local sin externalidades sistémicas, los modelos de prestación de los servicios públicos y las políticas sociales que no vulneren los derechos fundamentales comunes.

Esta lista no es una concesión táctica para hacer aceptable la propuesta. Es una consecuencia de sus principios. La subsidiariedad del capítulo 18 exige que las decisiones permanezcan en el nivel más cercano capaz de resolverlas. El pluralismo del capítulo 19 exige proteger la diversidad de formas legítimas de organizar la vida colectiva. La Comunidad que aquí se propone sería, por diseño, una institución **estrecha y profunda**: estrecha en el número de asuntos que gobierna, profunda en la capacidad de hacer cumplir sus decisiones dentro de ellos. El orden actual es, en cierto sentido, lo contrario: amplio en declaraciones sobre casi todo, superficial en la capacidad de hacer cumplir casi nada.

El objetivo es evitar dos extremos simétricos: un sistema internacional demasiado débil para proteger los bienes comunes y un centro mundial demasiado poderoso para respetar la diversidad.

23.6 Cómo crece y cómo se encoge

Una arquitectura pensada para siglos no puede ser estática. Surgirán problemas nuevos que requieran coordinación planetaria, y desaparecerán o cambiarán otros que hoy la requieren. La Comunidad necesitaría, por tanto, procedimientos para ampliar y reducir sus competencias. Pero esos procedimientos deben diseñarse con una asimetría deliberada.

Ampliar una competencia debería ser difícil. Exigiría un procedimiento constitucional reforzado, con mayorías cualificadas en todas las cámaras de la legislatura, revisión judicial previa sobre la necesidad de la ampliación, deliberación ciudadana y la aprobación de una mayoría reforzada de los miembros. El solicitante debería demostrar, conforme a los criterios del capítulo 18, que existe una externalidad o una insuficiencia de escala que no puede resolverse mediante instrumentos menos intrusivos.

Reducir una competencia debería ser más fácil. Cada competencia estaría sometida a una evaluación periódica, cada diez o quince años, que examinaría sus resultados, sus costos, sus riesgos de captura y la persistencia de las condiciones que la justificaron. Si la evaluación concluyera que esas condiciones han desaparecido o que la competencia no produce resultados suficientes, se iniciaría un procedimiento de devolución a los niveles inferiores.

La asimetría tiene una razón profunda. Como vimos en el capítulo 4, las instituciones tienden a acumular poder por el efecto trinquete: cada crisis justifica una ampliación, y ninguna crisis justifica una devolución. Un diseño simétrico, en el que ampliar y reducir fueran igualmente difíciles, acabaría produciendo, con el tiempo, una expansión continua. Solo un diseño que haga más fácil reducir que ampliar puede contrarrestar esa tendencia.

23.7 La prueba de la alternativa menos intrusiva

La Comunidad no debería crearse ni ampliarse por el atractivo de su diseño. Antes de atribuirle cualquier competencia, debería demostrarse que la función propuesta es necesaria, que puede desempeñarse eficazmente y que sus riesgos son controlables. Y debería demostrarse, sobre todo, que no existe una alternativa menos intrusiva capaz de cumplir la misma función.

Esas alternativas forman una escala que conviene recorrer en orden: la coordinación voluntaria entre Estados; los tratados específicos con mecanismos de verificación; los acuerdos sectoriales entre los actores relevantes; las organizaciones regionales; y, solo cuando ninguna de las anteriores baste, la atribución de una competencia a la Comunidad. Muchos problemas que hoy se presentan como globales pueden resolverse en los primeros escalones de esta escala.

Hay, por último, una cuestión de realismo político que conviene abordar desde ahora. No todos los Estados aceptarían incorporarse a la Comunidad al mismo tiempo, y algunos no aceptarían nunca. La arquitectura debería permitir una **adhesión gradual**, en la que los miembros puedan aceptar inicialmente algunas competencias y no otras, sin crear por ello categorías de miembros privilegiados con inmunidades permanentes. Los Estados que no participen conservarían sus derechos conforme al derecho internacional general, pero no obtendrían automáticamente los beneficios exclusivos de la membresía. El capítulo 40 examinará en detalle cómo podría organizarse esta transición.

> La idea en una frase:
> No un centro que lo controle todo, sino una red con las capacidades justas para lo que nadie puede resolver solo.

Cuatro fuentes de legitimidad

Una legislatura para las personas, los pueblos, la deliberación y el futuro

24.1 Por qué ninguna fórmula única basta

El problema que dividió a la convención de Filadelfia se presenta a escala planetaria con una intensidad mucho mayor. Las dos fórmulas obvias de representación producen, en un orden mundial, resultados que ninguna de las partes podría aceptar.

Una asamblea elegida en proporción a la población estaría dominada por los países más poblados. India y China, por sí solos, suman alrededor de un tercio de la población mundial.[5] Sus representantes, actuando juntos, estarían cerca de bloquear cualquier decisión, y unos pocos países más populosos podrían formar mayoría sin el concurso del resto del mundo. Las comunidades pequeñas quedarían permanentemente en minoría en todos los asuntos.

Una asamblea en la que cada Estado tuviera un voto produciría la distorsión contraria. El voto de un país de unos diez mil habitantes, como Tuvalu, pesaría lo mismo que el de uno con más de mil cuatrocientos millones, como India: una diferencia de peso por habitante de más de cien mil veces. Una coalición de Estados pequeños que representara una fracción minúscula de la humanidad podría imponer decisiones a miles de millones de personas, o bloquearlas.

Ninguna de las dos fórmulas es aceptable por sí sola, y ningún punto intermedio aritmético resuelve el problema, porque detrás de cada fórmula hay un principio legítimo. La representación según la población protege la **igualdad política de las personas**: cada ser humano debería contar lo mismo. La representación de los Estados protege la **autonomía de las comunidades políticas**: los pueblos pequeños no deberían quedar subordinados permanentemente a los grandes.

La teoría ha propuesto fórmulas intermedias de gran interés. En 1946, el matemático Lionel Penrose demostró que, en un sistema de voto ponderado, la influencia real de cada representante no es proporcional a su peso nominal, y propuso que el peso de cada miembro fuera proporcional a la raíz cuadrada de su población, una fórmula que iguala aproximadamente la influencia de cada ciudadano sobre las decisiones finales.[6] La Unión Europea, por su parte, aplica en su Parlamento el principio de **proporcionalidad decreciente**: los Estados más poblados tienen más escaños, pero cada uno de sus escaños representa a más ciudadanos que los de los Estados pequeños.[7] Estas fórmulas son útiles, pero ninguna resuelve por sí sola el conflicto entre los dos principios. La solución que este libro propone, siguiendo la lección de Filadelfia, consiste en no elegir entre ellos, sino combinarlos en una legislatura con varias cámaras, cada una portadora de una fuente distinta de legitimidad. Propongo cuatro.

24.2 La Cámara de Ciudadanos

La primera cámara representaría a las personas. Sus miembros serían elegidos mediante elecciones libres, en proporción a la población, con garantías de representación de las minorías y con reglas comunes mínimas sobre la integridad de los procesos electorales.

Su función sería impedir que el orden planetario se convirtiera exclusivamente en un pacto entre gobiernos. Muchos gobiernos no representan adecuadamente a sus ciudadanos, y algunos los opri-

men. Una cámara elegida directamente daría voz a las personas en los asuntos que afectan a toda la humanidad, sin pasar por el filtro de sus gobiernos.

Esta cámara plantea dificultades prácticas evidentes, la mayor de las cuales es que no todos los Estados celebran elecciones libres. La arquitectura no podría resolver este problema de inmediato, y una transición realista probablemente comenzaría con una cámara compuesta por representantes de los parlamentos nacionales, para evolucionar progresivamente hacia la elección directa a medida que se generalizaran las condiciones para ello. Pero el principio debe quedar establecido desde el inicio: **la legitimidad planetaria no puede reducirse a la voluntad de los gobiernos.**

24.3 La Cámara de Comunidades Políticas

La segunda cámara representaría a los Estados y a otras comunidades políticas reconocidas. Su composición seguiría una fórmula que no equiparara mecánicamente población y número de países: por ejemplo, una ponderación según la raíz cuadrada de la población, o una combinación de un número mínimo de votos por miembro con votos adicionales según la población.

Su función sería proteger la autonomía política de los pueblos y reducir el riesgo de que los más poblados impusieran siempre sus preferencias. Ninguna decisión podría adoptarse sin el respaldo de una mayoría de las comunidades políticas, además de una mayoría de los representantes de las personas.

Esta cámara tendría una prohibición expresa, derivada del capítulo 23: **ningún miembro dispondría de un veto individual permanente.** La protección de los intereses de las comunidades se lograría mediante mayorías reforzadas en las materias más sensibles, no mediante la facultad de un solo miembro de bloquear indefinidamente las decisiones de todos los demás.

24.4 La Asamblea Deliberativa Ciudadana

La tercera fuente de legitimidad sería la más novedosa, aunque tiene raíces antiguas. En la Atenas clásica, la mayoría de los cargos públicos se asignaban por sorteo entre los ciudadanos, porque los atenienses consideraban que la elección favorecía a los ricos y a los elocuentes, mientras que el sorteo daba a cualquier ciudadano la misma oportunidad de gobernar.

En las últimas décadas, el sorteo ha recuperado protagonismo como complemento de la representación electoral. El politólogo James Fishkin desarrolló el método de las **encuestas deliberativas**, que reúnen a una muestra representativa de ciudadanos, les proporcionan información equilibrada y acceso a expertos con visiones distintas, y miden cómo cambian sus opiniones tras deliberar.[8] Irlanda ofreció uno de los ejemplos más estudiados de su aplicación: entre 2016 y 2018, una Asamblea Ciudadana compuesta por cien personas, en su mayoría elegidas por sorteo, examinó varios asuntos constitucionales, entre ellos la regulación del aborto. Sus recomendaciones contribuyeron a la convocatoria del referéndum de 2018, en el que los votantes aprobaron una reforma constitucional.[9] En 2021, coincidiendo con la conferencia climática de las Naciones Unidas en Glasgow, se celebró una Asamblea Global sobre el clima con participantes seleccionados por sorteo en distintas regiones del mundo.[10]

La Asamblea Deliberativa de la Comunidad estaría compuesta por ciudadanos seleccionados mediante un sorteo estratificado que garantizara la diversidad geográfica, demográfica y social. Examinaría las propuestas de alto impacto, recibiría testimonios, consultaría evidencias contradictorias y emitiría recomendaciones motivadas. En determinados asuntos, podría exigir una segunda deliberación de las cámaras antes de una votación definitiva.

Su valor sería introducir un espacio de deliberación que no dependa de los ciclos electorales, la financiación de campañas ni los

incentivos partidistas. Pero para cumplir esa función debería cumplir diez condiciones: selección transparente y representativa; compensación económica de los participantes; acceso a información plural; asesoramiento técnico independiente y contradictorio; tiempo suficiente para deliberar; declaración de conflictos de interés; facilitación imparcial; publicación de sus conclusiones y de los desacuerdos; evaluación independiente del proceso; y, sobre todo, **límites claros a sus competencias**. La Asamblea Deliberativa no sería una cámara tecnocrática ni un sustituto de las elecciones. Su autoridad sería la de la deliberación informada, no la de la decisión final.

24.5 El Consejo de Generaciones Futuras y Sistemas Vivos

La cuarta fuente de legitimidad responde a la quinta brecha del capítulo 3: la distancia entre las decisiones presentes y las responsabilidades futuras. Las generaciones que aún no han nacido y los ecosistemas que no pueden hablar son afectados por las decisiones de alcance planetario más que nadie, y carecen de cualquier representación en ellas.

Algunos países han empezado a experimentar con instituciones que dan voz a estos intereses ausentes. Hungría creó en 2008 un comisionado parlamentario para las generaciones futuras, integrado después en la defensoría del pueblo. Gales aprobó en 2015 una ley sobre el bienestar de las generaciones futuras que obliga a los organismos públicos a considerar el impacto de largo plazo de sus decisiones y creó un comisionado encargado de velar por su cumplimiento.[11] Estas experiencias son modestas, pero muestran que la representación fiduciaria de intereses futuros puede institucionalizarse.

El Consejo de Generaciones Futuras y Sistemas Vivos sería un órgano de representación fiduciaria de los intereses de largo plazo, de los ecosistemas y de las especies no humanas. Sus miembros serían designados mediante un procedimiento que combinara com-

petencia científica, diversidad cultural e independencia, con mandatos largos y no renovables.

Conviene ser preciso sobre lo que el Consejo podría y no podría hacer, porque aquí el riesgo de abuso es evidente. **El Consejo no gobernaría en nombre de una supuesta voluntad de la naturaleza ni de las generaciones futuras**, porque nadie puede conocer esa voluntad ni hablar legítimamente en su nombre como si la conociera. Sus facultades serían procedimentales: exigir evaluaciones de impacto intergeneracional, cuestionar públicamente las decisiones irreversibles y solicitar su revisión judicial. Y, en un caso excepcional, podría activar una **suspensión temporal** de una decisión cuando existiera evidencia plausible de un daño irreversible grave. Esa suspensión tendría que ser motivada, pública, limitada en el tiempo y revisable por un tribunal independiente. En ningún caso el Consejo podría bloquear indefinidamente una política con la que discrepara. Su función sería obligar a las demás cámaras a mirar más lejos, no decidir en su lugar.

24.6 Cómo se aprobaría una ley

La legislatura no utilizaría una misma mayoría para todos los asuntos. La exigencia de consenso aumentaría con la gravedad de la decisión.

Una **ley ordinaria**, dentro de las competencias enumeradas, requeriría la mayoría en la Cámara de Ciudadanos, la mayoría en la Cámara de Comunidades Políticas y una revisión pública de su impacto sobre los derechos, la distribución de costos y los ecosistemas.

Las **decisiones de especial gravedad**, como la autorización de medidas coercitivas, la concesión de poderes extraordinarios o la aprobación de presupuestos plurianuales, requerirían mayorías reforzadas en ambas cámaras, plazos de deliberación más largos, la

opinión de la Asamblea Deliberativa y una revisión judicial previa de su conformidad con la constitución.

Las **reformas constitucionales**, incluida cualquier ampliación de competencias, requerirían mayorías cualificadas en todas las cámaras, la aprobación de una mayoría reforzada de los miembros de la Comunidad conforme a sus propios procedimientos constitucionales y un período de deliberación pública prolongado.

24.7 Cuando las cámaras discrepan

Un sistema con varias cámaras corre el riesgo de que sus desacuerdos lo paralicen. La arquitectura no permitiría que un desacuerdo ordinario bloqueara indefinidamente al sistema. Para resolverlo, establecería un procedimiento de conciliación inspirado en el que la Unión Europea utiliza para resolver los desacuerdos entre su Parlamento y su Consejo: la publicación de las diferencias y de sus fundamentos; la creación de una comisión temporal de conciliación con representación equilibrada de las cámaras; una audiencia pública con presentación de alternativas; una segunda votación sobre una propuesta revisada; y, si el desacuerdo persistiera, una mediación independiente o el aplazamiento de la decisión, salvo cuando estuviera en juego el cumplimiento de una obligación constitucional ya vigente. Para las emergencias verificables existirían procedimientos acelerados, con límites temporales y revisión posterior obligatoria.

24.8 Ni veto permanente ni mayoría automática

La regla que organiza toda esta legislatura puede formularse en una línea: **ni veto permanente ni mayoría automática; ni parálisis institucional ni poder ilimitado de la mayoría.**

El veto permanente es el defecto del orden actual: permite que un actor bloquee las decisiones que le afectan. La mayoría automática sería el defecto de un gobierno mundial ingenuo: permitiría que una mayoría, demográfica o de Estados, impusiera sus preferencias a

todos los demás sin límite. La legislatura de cuatro fuentes evita ambos defectos combinando legitimidades distintas, exigiendo mayorías reforzadas para las decisiones graves y sometiendo todas las decisiones a un núcleo de derechos fundamentales que ninguna mayoría puede vulnerar.

Ninguna fórmula elimina por completo los conflictos de legitimidad. Siempre habrá quien considere que su comunidad está infrarrepresentada o que la mayoría ha decidido injustamente. El objetivo no es eliminar esos conflictos, sino **evitar que una sola dimensión de la legitimidad monopolice la autoridad**, y garantizar que quienes pierden una votación conserven sus derechos, su voz y la posibilidad de ganar la siguiente.

> La idea en una frase:
> La legitimidad planetaria no se cuenta en una sola urna; se construye entre varias.

Jueces sin amo

La judicatura planetaria

De todas las piezas de la arquitectura, la judicatura es aquella en la que la independencia no puede ser decorativa. Un parlamento puede tolerar cierto grado de influencia de los intereses que representa; un gobierno debe, por definición, responder a orientaciones políticas. Pero un tribunal que depende de alguna de las partes ha dejado de ser un tribunal. Como vimos en la Parte III, la cadena de cumplimiento se rompe con frecuencia en el eslabón de la adjudicación porque el órgano que debe juzgar carece de jurisdicción sobre el acusado, o porque su composición puede ser bloqueada o manipulada. Este capítulo describe una judicatura diseñada para resistir ambos riesgos.

25.1 Cuatro funciones judiciales

La judicatura de la Comunidad ejercería cuatro funciones, que conviene distinguir porque cada una protege un bien diferente y plantea problemas de diseño específicos.

La **función de protección de los derechos fundamentales** examinaría las violaciones graves de derechos dentro de las competencias de la Comunidad y, de manera muy especial, las cometidas por la propia Comunidad. Sería la garantía judicial del principio del espejo.

La **función de solución de controversias entre Estados** resolvería las disputas sobre tratados, fronteras, obligaciones internacionales y uso de la fuerza, con una jurisdicción que, en las materias atribuidas a la Comunidad, no dependería del consentimiento caso por caso de las partes.

La **función de responsabilidad internacional** determinaría las responsabilidades individuales y estatales por las infracciones graves conforme a normas previamente establecidas. Incluiría la responsabilidad penal de los individuos por los crímenes internacionales más graves, que hoy ejerce de manera parcial la Corte Penal Internacional, y la responsabilidad de los Estados por los hechos ilícitos que les sean atribuibles.

La **función de control constitucional** vigilaría la legalidad de los actos de las instituciones de la Comunidad y la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Sería el guardián de las fronteras de la Comunidad que el capítulo 23 consideró indispensable, el órgano capaz de declarar que una institución ha excedido sus competencias.

25.2 Una judicatura o varios tribunales

Estas cuatro funciones podrían organizarse como salas especializadas de una misma judicatura o como tribunales distintos, coordinados entre sí. Ambas opciones tienen ventajas y riesgos.

Una **judicatura unificada** favorece la coherencia de la jurisprudencia, evita los conflictos de competencia entre tribunales y facilita la administración. Pero concentra en una sola institución un poder considerable, lo que aumenta las consecuencias de su eventual captura.

Una **pluralidad de tribunales** favorece la especialización y distribuye el poder judicial, en coherencia con la lógica policéntrica del libro. Pero puede producir jurisprudencias contradictorias y conflictos de competencia. El derecho internacional contemporáneo conoce

bien este problema. En 2006, un grupo de estudio de la Comisión de Derecho Internacional dedicó un extenso informe a lo que llamó la **fragmentación del derecho internacional**: la proliferación de regímenes especializados, con sus propios tribunales y reglas, que a veces producen interpretaciones divergentes de las mismas normas.[12]

La solución que propongo combina ambas lógicas: una judicatura con **salas especializadas** para las tres primeras funciones, que comparta reglas de procedimiento y mecanismos de armonización jurisprudencial, y un **tribunal constitucional separado**, con un procedimiento de nombramiento distinto, para la función de control constitucional. La separación de este último es deliberada: el órgano que vigila las fronteras de la Comunidad no debe depender de la misma estructura que ejerce sus competencias. La elección definitiva entre esta y otras configuraciones debería basarse, en cualquier caso, en estudios comparados sobre independencia, eficiencia y riesgo de captura.

25.3 Quién puede llegar a la justicia

Un tribunal es tan útil como lo sea el acceso a él. Y el acceso a la justicia internacional ha estado reservado, durante la mayor parte de su historia, casi exclusivamente a los Estados. Una persona cuyos derechos eran vulnerados por su propio gobierno dependía de que otro Estado decidiera asumir su causa, lo que rara vez ocurría.

La experiencia europea muestra que es posible hacerlo de otro modo. Desde 1998, cualquier persona sometida a la jurisdicción de un Estado parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos puede presentar directamente una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sin necesidad de que su Estado lo autorice.[13] El acceso individual transformó la eficacia del sistema, aunque también generó una sobrecarga de casos que obligó a reformas posteriores.

La judicatura de la Comunidad permitiría el acceso, en las materias de su competencia, a los Estados, a las personas, a las comunida-

des afectadas y a los órganos públicos autorizados, como la Defensoría y la Contraloría que el capítulo 27 describirá. Ese acceso amplio exigiría filtros razonables para evitar tanto la sobrecarga como el uso abusivo de los procedimientos: el agotamiento previo de los recursos internos cuando estos sean efectivos; criterios de admisibilidad públicos; la posibilidad de demandas colectivas; asistencia jurídica para quienes carezcan de medios; y sanciones procesales para las demandas manifiestamente temerarias destinadas a hostigar a adversarios.

25.4 Cómo se nombra a un juez

La independencia de un tribunal se decide, en buena medida, en el momento en que se nombra a sus miembros. Si los gobiernos eligen a los jueces mediante negociaciones opacas, los jueces tenderán a deber su cargo a esos gobiernos. Si una mayoría legislativa los elige sin otros filtros, tenderán a reflejar la mayoría que los eligió.

La práctica internacional ha desarrollado algunas innovaciones valiosas para mitigar estos riesgos. La Unión Europea creó un comité de expertos que examina la idoneidad de los candidatos propuestos por los Estados a los tribunales de la Unión antes de su nombramiento.[14] La Asamblea de Estados Partes de la Corte Penal Internacional estableció en 2012 un comité asesor que evalúa a los candidatos a juez.[14] Y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sustituyó en 2010 los mandatos renovables de sus jueces por un mandato único de nueve años, para eliminar el incentivo de complacer a quienes podrían renovarlos.[15]

La judicatura de la Comunidad recogería estas lecciones en un procedimiento de siete etapas: una convocatoria pública internacional; requisitos profesionales y de integridad definidos de antemano; una evaluación independiente de la competencia, la independencia y los posibles conflictos de interés de los candidatos, realizada por un comité de expertos; audiencias públicas; una selección final que

combinaría la nominación profesional con la aprobación por mayorías reforzadas de las cámaras legislativas; mandatos largos, escalonados y no renovables; y remoción únicamente por causas tasadas, mediante un procedimiento independiente. **El juez no debe deber su cargo a nadie a quien pueda tener que juzgar.**

25.5 Ningún asiento garantizado por tamaño

Durante décadas, la composición de la Corte Internacional de Justicia reflejó una práctica no escrita: los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad tenían casi siempre un juez de su nacionalidad en el tribunal. Ninguna norma lo establecía; era el resultado de la influencia de esas potencias en las elecciones. La práctica empezó a resquebrajarse en 2017, cuando por primera vez en la historia de la Corte el Reino Unido no logró que su candidato fuera elegido.[16] El episodio fue interpretado por muchos como una señal de que la composición de los tribunales internacionales empezaba a depender más del mérito y del equilibrio regional que del rango geopolítico.

La judicatura de la Comunidad convertiría esa tendencia en una regla: **ningún Estado tendría garantizado un asiento judicial por su tamaño, su poder o su condición histórica.** La razón es evidente a la luz de la regla de las cuatro manos. Un Estado con un juez permanente en el tribunal que debe juzgarlo no controla, ciertamente, todas las funciones sobre su propia conducta, pero conserva una influencia estructural sobre una de ellas que los demás Estados no tienen. La igualdad ante la ley comienza por la igualdad ante quien la aplica.

25.6 Independencia no es irresponsabilidad

La independencia judicial protege a los jueces frente a las presiones. No los protege frente a sus propios errores, sesgos o abusos. Un tribunal que no rinde cuentas ante nadie no es independiente; es soberano, y el principio del espejo no admite soberanos.

La comunidad judicial internacional formuló en 2002 los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, que establecen estándares de independencia, imparcialidad, integridad, corrección, igualdad, competencia y diligencia aplicables a los jueces de todo el mundo.[17] La judicatura de la Comunidad los adoptaría y los reforzaría con ocho mecanismos de rendición de cuentas:

1. Publicación íntegra de las sentencias y de los votos particulares.
2. Declaraciones de intereses y de patrimonio de los jueces, sujetas a auditoría.
3. Reglas estrictas de recusación, aplicables de oficio y a instancia de parte.
4. Procedimientos disciplinarios a cargo de un órgano independiente del propio tribunal.
5. Vías de revisión de los errores procesales y garantías de apelación cuando corresponda.
6. Presupuestos protegidos frente a represalias políticas, pero sometidos a auditoría.
7. Evaluaciones periódicas de la consistencia jurisprudencial y de la duración de los procedimientos.
8. Prohibición expresa de recibir instrucciones de gobiernos, empresas o servicios de inteligencia, con sanciones para quienes intenten impartirlas.

La regla puede resumirse en una frase: **los jueces no deben poder ser destituidos porque una sentencia disguste a una potencia, pero tampoco deben estar protegidos frente a la corrupción, el abuso o la negligencia grave.**

25.7 Diversidad sin sacrificar competencia

Una judicatura planetaria debe reflejar la diversidad de las tradiciones jurídicas y de las regiones del mundo. Un tribunal compuesto

exclusivamente por juristas de una sola tradición tendería a interpretar las normas comunes desde una perspectiva particular, y perdería legitimidad ante quienes no se reconocieran en ella. Pero la diversidad no debe convertirse en un sistema de cuotas que permita sacrificar la competencia o la independencia de los jueces. La solución consiste en exigir requisitos profesionales estrictos a todos los candidatos y, dentro del conjunto de candidatos que los cumplen, procurar un equilibrio regional y jurídico mediante criterios públicos. La diversidad debe enriquecer al tribunal, no rebajar su calidad.

> La idea en una frase:
> Un juez no debe temer a una potencia, ni quedar libre de responder por su propia corrupción.

La escalera de la consecuencia

Ejecución distribuida sin ejército mundial

Este es probablemente el capítulo más difícil de la arquitectura. Un tribunal puede dictar una sentencia impecable; una legislatura puede aprobar una ley justa; pero si el infractor controla una fuerza capaz de resistirse, ambas quedan en el papel. La Parte III mostró que el quinto eslabón de la cadena de cumplimiento, la ejecución, es aquel en el que el orden internacional se rompe con mayor frecuencia. La Parte IV mostró que la solución obvia, un ejecutor todopoderoso, crea un problema peor. Este capítulo propone una alternativa: un sistema de **ejecución distribuida**, organizado como una escalera de consecuencias graduadas.

26.1 Por qué no un ejército mundial

La idea de una fuerza internacional capaz de hacer cumplir las decisiones comunes no es nueva. La propia Carta de las Naciones Unidas la contempló. Su artículo 43 preveía que los Estados miembros pondrían a disposición del Consejo de Seguridad, mediante acuerdos especiales, las fuerzas armadas necesarias para mantener la paz, y su artículo 47 creaba un Comité de Estado Mayor para dirigirlas estratégicamente.[18] Esos acuerdos nunca llegaron a celebrarse. El Comité de Estado Mayor existe todavía, pero su actividad ha sido muy limi-

tada durante la mayor parte de su historia. El diseño de ejecución centralizada que los fundadores imaginaron en 1945 no llegó a materializarse.

Su fracaso tuvo causas políticas evidentes, como la Guerra Fría. Pero conviene preguntarse si su éxito habría sido deseable. Una fuerza militar planetaria capaz de imponerse a cualquier Estado sería, por definición, una fuerza que ningún Estado podría contener. Quien la controlara, o quienes lograran capturarla, dispondrían del mayor poder coercitivo de la historia humana sin ningún contrapeso exterior. Es exactamente el segundo cuerno del dilema del guardián.

La alternativa que este capítulo propone parte de una premisa distinta: **hacer cumplir la ley no exige concentrar la fuerza, sino distribuir las consecuencias.** En lugar de un ejecutor único, una red de actores capaces de aplicar, cada uno, una parte de las consecuencias previstas, de modo que ninguno sea indispensable y ninguno pueda bloquear por sí solo la respuesta. Y en lugar de una respuesta única, la fuerza, una escalera de cinco peldaños en la que la fuerza ocupa solo el último y más excepcional.

26.2 Primer peldaño: corrección voluntaria supervisada

La inmensa mayoría de los incumplimientos debería resolverse en este peldaño. Ante una infracción constatada, el procedimiento comenzaría con un requerimiento formal, un calendario de cumplimiento, la asistencia técnica que el infractor necesite y una verificación independiente de los avances.

Este peldaño responde a la lección del modelo gerencial del capítulo 11: muchos incumplimientos se deben a la incapacidad, la ambigüedad o el cambio de circunstancias, y no a la mala fe. Tratar como infractor deliberado a quien carece de capacidad para cumplir es injusto y contraproducente. La corrección voluntaria supervisada permite distinguir entre ambas situaciones: quien quiere y no puede

recibe ayuda; quien puede y no quiere revela su intención al no aprovechar la oportunidad.

26.3 Segundo peldaño: medidas correctivas específicas

Si la corrección voluntaria no se produce en los plazos establecidos, el procedimiento avanzaría hacia medidas correctivas vinculantes: planes de reparación, restitución, compensación, modificación obligatoria de prácticas y garantías de no repetición. Estas medidas se dirigirían a corregir los efectos de la infracción y a prevenir su repetición, no a castigar al infractor. Su cumplimiento estaría sometido a verificación independiente y su incumplimiento abriría el peldaño siguiente.

26.4 Tercer peldaño: restricciones delimitadas

Cuando el infractor persiste, el sistema aplicaría restricciones institucionales o económicas: la suspensión temporal de determinados privilegios institucionales, como el derecho de voto en ciertos órganos o el acceso a determinados fondos comunes; restricciones específicas sobre transacciones vinculadas a la infracción; la exclusión temporal de funciones de gobernanza; y obligaciones reforzadas de auditoría y supervisión.

Estas restricciones se aplicarían conforme a reglas públicas, con objetivos definidos, excepciones humanitarias efectivas y revisión periódica. Y se dirigirían, siempre que fuera posible, hacia los responsables de la decisión infractora, conforme a la tercera palanca del capítulo 12, y no hacia la población en su conjunto.

26.5 Cuarto peldaño: ejecución colectiva

Si un Estado se negara a cumplir una sentencia firme pese a las restricciones anteriores, entraría en funcionamiento un mecanismo de ejecución colectiva: la coordinación de los miembros de la Comuni-

dad para aplicar conjuntamente medidas de protección y contención, reducir la capacidad del infractor para continuar el daño, proteger a sus víctimas y preservar las pruebas.

Por la gravedad de este peldaño, su activación exigiría seis condiciones acumulativas:

1. Una resolución judicial definitiva o, en caso de urgencia, una medida provisional sometida a revisión inmediata.
2. Evidencia verificable del incumplimiento, establecida por fuentes independientes.
3. Una evaluación de necesidad y proporcionalidad conforme al test del capítulo 20.
4. La aprobación por órganos distintos de los que investigaron y juzgaron, conforme a la regla de las cuatro manos.
5. Un control independiente de los efectos humanitarios de las medidas.
6. La revisión periódica de las medidas adoptadas y criterios explícitos para su terminación.

Este peldaño estaría diseñado para resolver una tensión que ningún sistema anterior ha resuelto: debe ser lo bastante robusto para que una potencia aislada no pueda bloquearlo, y lo bastante controlado para que una coalición poderosa no pueda utilizarlo como pretexto para atacar a un rival.

26.6 Quinto peldaño: la fuerza como último recurso constitucional

El último peldaño contempla las medidas coercitivas físicas. La arquitectura no supone que toda infracción deba resolverse por la fuerza, ni siquiera que la mayoría de las infracciones graves deban resolverse así. La fuerza quedaría reservada a las amenazas más graves, como la agresión armada en curso o la comisión de atrocidades

masivas, cuando los peldaños anteriores hubieran fracasado o fueran manifiestamente insuficientes ante la inminencia del daño.

Su uso estaría sometido a una autorización constitucional estricta, a un mandato limitado, a supervisión judicial independiente y al derecho internacional humanitario. Las fuerzas que actuaran en nombre de la Comunidad no formarían un ejército permanente propio, sino contingentes aportados por los miembros conforme a acuerdos previos y bajo un mando sujeto a controles civiles y judiciales. Y la Comunidad tendría que establecer mecanismos para investigar los abusos cometidos por sus propios agentes, porque, como mostró el caso del cólera en Haití en el capítulo 17, una institución que actúa en nombre de la humanidad no puede invocar su inmunidad para eludir la responsabilidad por los daños que causa. **Una institución que puede usar la fuerza no debe convertirse en juez de sus propios excesos.**

26.7 Consecuencias pactadas de antemano

En la *Odisea*, Ulises quiere escuchar el canto de las sirenas sin sucumbir a él. Sabe que, cuando lo oiga, deseará arrojarse al mar. Por eso ordena a sus marineros que lo aten al mástil y que no lo desaten aunque él mismo se lo suplique. El filósofo Jon Elster utilizó esta escena en 1979 para analizar una forma de racionalidad que consiste en **comprometerse de antemano** contra las propias debilidades futuras.[19] Ulises no confía en su voluntad en el momento de la tentación, así que la vincula cuando todavía está sereno.

La comunidad internacional enfrenta un problema análogo. Cuando una gran potencia comete una infracción grave, los demás Estados se ven tentados a no actuar: temen las represalias, valoran sus relaciones comerciales, prefieren esperar a que otros asuman el costo. Si la respuesta debe negociarse desde cero en medio de cada crisis, esa tentación suele prevalecer, como mostró la experiencia de la Sociedad de Naciones en el capítulo 16.

La solución consiste en atar las manos de antemano. Determinadas consecuencias, previamente acordadas para determinados tipos de infracción, se activarían en cuanto un órgano independiente constatara la infracción, sin que cada gobierno tuviera que negociar desde cero qué hacer. La reparación económica o ambiental, la suspensión de privilegios institucionales concretos, las restricciones sobre transacciones vinculadas a la infracción o las obligaciones reforzadas de supervisión podrían funcionar de este modo.

Este mecanismo tiene una ventaja doble. Por un lado, eleva la probabilidad de ejecución, el término p_e de la ecuación de la impunidad, que el capítulo 12 identificó como el más débil del orden actual. Por otro, reduce la discrecionalidad política, que es la principal fuente de aplicación selectiva. Pero debe aplicarse con una precisión importante: **la automatización debe reducir la discrecionalidad política, no eliminar las garantías jurídicas.** Las consecuencias no serían completamente automáticas en todos los casos. Tendrían que respetar el debido proceso, admitir apelación y distinguir entre hechos establecidos y meras alegaciones. Ulises se ató al mástil, pero eligió con cuidado a qué se ataba.

26.8 Once salvaguardas de toda medida coercitiva

Todas las medidas de los peldaños tercero a quinto compartirían un conjunto de salvaguardas obligatorias. Toda medida coercitiva debería identificar:

1. La norma infringida.
2. La autoridad competente que la adopta.
3. La evidencia en que se basa.
4. El objetivo legítimo que persigue.
5. La relación entre la medida y ese objetivo.
6. Las alternativas menos lesivas que se examinaron.
7. Los efectos previsibles sobre terceros.

8. Las excepciones humanitarias aplicables.
9. Su duración máxima o la condición de su terminación.
10. El procedimiento para revisarla.
11. El mecanismo de reparación en caso de error.

Una medida que no pudiera responder a alguna de estas once preguntas no debería adoptarse. Esta lista es, en la práctica, la traducción operativa de los principios del capítulo 20 al ámbito más delicado de la arquitectura.

26.9 La prohibición del castigo colectivo

El derecho internacional humanitario prohíbe las penas colectivas. El Cuarto Convenio de Ginebra de 1949 establece que no se puede castigar a ninguna persona protegida por infracciones que no haya cometido personalmente.[20] La arquitectura que este libro propone extiende este principio, nacido para los conflictos armados, a todas las medidas coercitivas: **las consecuencias deben dirigirse a quienes son responsables de la infracción, no a poblaciones que carecen de control sobre las decisiones de sus gobiernos.**

La experiencia de las sanciones económicas impuestas a Irak tras la invasión de Kuwait en 1990 ilustra el costo de ignorar este principio. Las sanciones generales, mantenidas durante más de una década, tuvieron efectos humanitarios graves sobre la población iraquí, mientras el régimen que debían presionar conservaba el poder. El Consejo de Seguridad estableció en 1995 un programa que permitía al país vender petróleo para financiar la compra de alimentos y medicinas, pero los efectos sobre la población siguieron siendo objeto de intensa controversia.[21] La experiencia impulsó, a finales de los años noventa y comienzos de los dos mil, una serie de procesos internacionales destinados a diseñar **sanciones selectivas**, dirigidas contra personas, entidades y sectores concretos en lugar de contra economías enteras.[21]

La lección se ha incorporado a la escalera de la consecuencia en todos sus peldaños: proteger a terceros no es una concesión humanitaria que limita la eficacia del cumplimiento, sino una condición de su legitimidad y, a menudo, de su eficacia. Una consecuencia que castiga a los inocentes y deja indemnes a los responsables no modifica la conducta de estos y erosiona el apoyo internacional a la medida.

26.10 Por qué la escalera no es una secuencia automática

La metáfora de la escalera podría sugerir que las consecuencias deben recorrerse siempre en orden, peldaño a peldaño. No es así. La escalera describe una gradación de intensidad, no un procedimiento obligatorio. La urgencia, la gravedad del daño, el riesgo para la población y la posibilidad de desescalada pueden justificar respuestas distintas dentro del marco legal. Ante un genocidio en curso, esperar a que se agoten los peldaños de la corrección voluntaria y las medidas correctivas sería una complicidad. Ante un incumplimiento técnico sin daños graves, saltar a las restricciones sería una desproporción.

Lo que la escalera exige es que cada decisión justifique por qué se sitúa en el peldaño que elige, y por qué no en uno inferior. La carga de la justificación aumenta con la intensidad de la medida.

Hay que reconocer, por último, el límite de todo este diseño, con la misma honestidad con que el capítulo 14 lo reconoció. **No existe una fórmula institucional que garantice una ejecución eficaz contra cualquier actor, bajo cualquier distribución de poder, sin importar el costo o el riesgo de guerra.** Si el costo de ejecutar una decisión frente a una gran potencia fuera una guerra mundial, el sistema enfrentaría decisiones extremadamente difíciles. La escalera de la consecuencia no elimina ese límite. Lo que hace es cambiar el dilema que enfrenta la potencia infractora. Ya no se pregunta *¿puedo derrotar a quienes me sancionarían?*, sino *¿puedo conseguir mi objetivo*

sin provocar una respuesta colectiva jurídicamente autorizada, económicamente significativa y políticamente sostenible? El objetivo no es garantizar que toda sentencia pueda ejecutarse por la fuerza. Es hacer que la resistencia a la ley resulte progresivamente menos rentable y más difícil de sostener, sin crear un poder coercitivo ilimitado. El capítulo 42 volverá sobre esta cuestión, la más difícil de todo el libro.

> La idea en una frase:
> Hacer cumplir la ley no exige un ejército de todos; exige que nadie pueda escapar de todos a la vez.

Quién gobierna a los gobernantes

El sistema que vigila al sistema

Los cuatro capítulos anteriores han diseñado instituciones capaces de limitar a los Estados. Este capítulo afronta la pregunta que esas instituciones plantean de inmediato: ¿quién las limita a ellas? La Comunidad podría convertirse en una burocracia distante, tecnocrática, capturada o autoritaria. El principio del espejo exige que existan mecanismos para impedirlo, y que esos mecanismos no dependan de la buena voluntad de la propia Comunidad. Lo que sigue es, en sentido estricto, **un sistema de control sobre el sistema de control**.

27.1 La Contraloría Planetaria

La primera pieza es un órgano de auditoría independiente. Las entidades fiscalizadoras superiores de todo el mundo adoptaron en 1977 la Declaración de Lima, que establece los principios de independencia que deben guiar la auditoría pública: independencia funcional y organizativa, independencia de sus miembros, independencia financiera y protección legal frente a las interferencias del poder ejecutivo.[22] La Contraloría Planetaria aplicaría esos principios a la propia Comunidad.

Tendría facultades para auditar los presupuestos, los contratos, los nombramientos, los conflictos de interés, los programas de asistencia, las operaciones coercitivas, los sistemas de información, el cumplimiento de las obligaciones y los resultados de las políticas. Publicaría informes periódicos, con versiones públicas y anexos confidenciales cuando fuera necesario proteger información sensible. Pero respetaría ella misma la regla de las cuatro manos: **la Contraloría no podría determinar por sí sola la culpabilidad de nadie ni imponer las sanciones que considerara convenientes.** Sus hallazgos activarían procedimientos jurídicos y administrativos ante los órganos competentes, sujetos a su vez a revisión. Un auditor que pudiera también juzgar y castigar sería un nuevo poder sin control.

27.2 La Defensoría Planetaria de Derechos

La segunda pieza es una institución de origen nórdico. Suecia creó en 1809 el *Justitieombudsman*, un comisionado parlamentario encargado de recibir las quejas de los ciudadanos contra la administración.[23] La figura del defensor del pueblo se ha extendido después a decenas de países y a organizaciones supranacionales; la Unión Europea, por ejemplo, cuenta con un Defensor del Pueblo Europeo desde 1995.[23]

La Defensoría Planetaria permitiría que cualquier persona afectada por una decisión de la Comunidad presentara una reclamación accesible, **sin necesitar que su gobierno la respalde.** Esta última condición es decisiva. Las personas cuyos derechos son vulnerados por instituciones internacionales suelen depender de que su Estado asuma su causa, y su Estado puede no tener interés en hacerlo, o ser cómplice de la vulneración. La Defensoría podría investigar abusos administrativos, facilitar representación jurídica, solicitar información, recomendar medidas correctivas, remitir casos a los tribunales competentes, publicar informes sobre patrones de abuso y examinar

las barreras de acceso a la justicia. Su independencia presupuestaria y funcional sería esencial.

27.3 Un derecho de impugnación real

Las instituciones internacionales han empezado a experimentar con mecanismos de este tipo, y algunos han demostrado su utilidad. En 1993, el Banco Mundial creó un Panel de Inspección que permite a las personas afectadas por proyectos financiados por el Banco presentar quejas cuando consideran que este no ha respetado sus propias políticas.[24] El Panel puede investigar y sus hallazgos se presentan al directorio del Banco. El mecanismo ha sido criticado por la limitación de sus poderes, pero estableció un precedente importante: una institución internacional aceptó que las personas afectadas por sus decisiones pudieran impugnarlas directamente.

La experiencia de estos mecanismos enseña una lección que la Comunidad debería incorporar: **no basta con permitir que los ciudadanos presenten quejas que nunca llegan a resolverse.** Un derecho de impugnación es real solo si establece plazos, obligaciones de respuesta motivada, criterios de admisibilidad transparentes y vías de apelación ante una instancia independiente. Las personas afectadas por una decisión deben poder conocer sus fundamentos y obtener una revisión efectiva.

27.4 La auditoría ciudadana por sorteo

La tercera pieza aplica a la supervisión la lógica de la Asamblea Deliberativa del capítulo 24. Grupos temporales de ciudadanos, seleccionados por sorteo, examinarían las políticas de mayor riesgo para los derechos y las libertades: el uso de medidas coercitivas, la ampliación de competencias de la Comunidad, el despliegue de tecnologías de vigilancia, las políticas de emergencia, los programas de restauración ecológica y los mecanismos de distribución de costos.

Estos grupos recibirían asesoría plural, acceso a la evidencia relevante y tiempo suficiente para deliberar. No reemplazarían a los tribunales ni tendrían acceso ilimitado a la información sensible. Su función sería introducir una revisión ciudadana estructurada precisamente en los ámbitos donde las burocracias y los gobiernos podrían tener incentivos para protegerse mutuamente. Constituirían, en el lenguaje del capítulo 9, una alarma de incendio en manos de quienes no tienen ningún interés institucional que proteger.

27.5 La cláusula contra la perpetuación

La cuarta pieza responde a uno de los riesgos más persistentes de cualquier institución: su tendencia a sobrevivir a su propósito. Las organizaciones desarrollan presupuestos, personal, clientelas e intereses propios, y defienden su continuidad con independencia de que sigan siendo útiles.

El estado de Texas creó en 1977 una comisión encargada de revisar periódicamente las agencias estatales, que se extinguen automáticamente salvo que la legislatura decida renovarlas tras una evaluación de su desempeño.[25] Este tipo de mecanismos, conocidos como **cláusulas de caducidad**, invierte la carga de la prueba: no es la eliminación de una institución la que debe justificarse, sino su continuidad.

La Comunidad incorporaría una cláusula de este tipo. Cada institución tendría que demostrar periódicamente qué problema resuelve, qué resultados produce, qué costos genera, qué riesgos de captura presenta, qué funciones duplica, qué alternativas existen y qué mecanismos permitirían reducir o terminar sus competencias. Esto no significa someter a las instituciones a una renovación constante que destruya su capacidad técnica, sino exigir que su continuidad se justifique con evidencia y no dependa solo de la inercia burocrática. **Ninguna institución tiene derecho a existir solo porque ya existe.**

27.6 El dinero como condición de independencia

Ninguna de las salvaguardas anteriores sirve de nada si la institución que debe aplicarlas depende económicamente de quienes debe controlar. El financiamiento es, con frecuencia, el punto ciego de las reformas institucionales: se diseña con cuidado la independencia jurídica de un órgano y se deja su presupuesto a merced de las decisiones anuales de los actores que supervisa.

La experiencia de las Naciones Unidas ilustra el problema con claridad. Su presupuesto ordinario se financia mediante cuotas obligatorias calculadas según la capacidad de pago de cada Estado, con un techo máximo de contribución del 22 por ciento que se aplica al mayor contribuyente.[26] Los atrasos en el pago de esas cuotas, y la retención de fondos como instrumento de presión política, han sido una fuente recurrente de dificultades para la organización. Algunos organismos especializados dependen, además, en mayor medida de contribuciones voluntarias que de las obligatorias. La Organización Mundial de la Salud, por ejemplo, ha financiado durante años la mayor parte de su presupuesto con contribuciones voluntarias, muchas de ellas destinadas por los donantes a fines específicos.[26] Una organización en esa situación tiene un mandato universal y una agenda condicionada, en buena parte, por las prioridades de quienes la financian.

Para evitar estos riesgos, el financiamiento de la Comunidad debería regirse por doce principios: previsibilidad; transparencia; auditoría independiente; proporcionalidad respecto de las competencias; diversificación de las fuentes; publicación de los gastos; control de los conflictos de interés; prohibición de las contribuciones condicionadas a decisiones concretas; reglas claras para los fondos de emergencia; evaluación de la relación entre costos y resultados; procedimientos de corrección; y protección especial de la financiación de los órganos judiciales y de supervisión.

Una vía para garantizar esa independencia consiste en dotar a la Comunidad de **recursos propios**, que no dependan de la voluntad anual de los gobiernos. Existen precedentes. La Unión Europea se financia en parte mediante recursos propios definidos en sus tratados. Y algunos mecanismos internacionales han experimentado con gravámenes específicos: desde 2006, varios países aplican una contribución solidaria sobre los billetes de avión para financiar la compra de medicamentos contra enfermedades como el sida, la tuberculosis y la malaria.[27] Gravámenes de este tipo sobre ciertas actividades transfronterizas de alto impacto podrían proporcionar a la Comunidad una base financiera estable.

27.7 Ningún contribuyente dueño, ninguna austeridad como castigo

De los principios anteriores se derivan dos prohibiciones que conviene destacar, porque protegen la independencia frente a sus dos amenazas más frecuentes.

La primera es que **ningún contribuyente debería poder controlar de hecho el funcionamiento institucional**. Cuando un solo Estado aporta una fracción decisiva del presupuesto, adquiere sobre la institución un poder que ninguna regla formal le atribuye. La diversificación de las fuentes y los límites a la contribución máxima de cada miembro son, por tanto, salvaguardas de la independencia, y no solo cuestiones de equidad.

La segunda es que **la austeridad selectiva no debería utilizarse para castigar a las instituciones independientes**. Un gobierno que no puede destituir a un juez o a un auditor incómodo puede intentar asfixiar el presupuesto de su institución. Por eso la financiación de los órganos judiciales y de supervisión debería estar protegida mediante reglas que impidan reducirla de manera discrecional en respuesta a sus decisiones. Al mismo tiempo, esa protección no puede significar recursos ilimitados: los órganos independientes

deben someterse también a auditoría y a evaluación de su eficiencia. **Una institución necesita recursos para funcionar y límites para no expandirse sin justificación.**

27.8 Contra la tiranía de la mayoría planetaria

La última amenaza que este capítulo debe afrontar no proviene de los gobiernos ni de las burocracias, sino de la propia democracia. En 1835, Alexis de Tocqueville advirtió, tras su viaje por Estados Unidos, sobre un peligro que las democracias llevan en su interior: la **tiranía de la mayoría**, el poder de una mayoría para imponer su voluntad sobre las minorías sin otro límite que su propio número.[28] Una democracia planetaria no estaría libre de ese peligro. Una mayoría demográfica, o una mayoría de Estados, podría intentar imponer uniformidad cultural, perseguir a minorías o vulnerar derechos con la legitimidad aparente de los votos.

La arquitectura protegería frente a este riesgo mediante la combinación de las salvaguardas que los capítulos anteriores han descrito: derechos fundamentales exigibles que ninguna mayoría puede suprimir; separación de poderes; revisión judicial; protección expresa de las minorías; autonomía cultural; descentralización conforme a la subsidiariedad; procedimientos de impugnación; y límites a las facultades de emergencia. La Comunidad no tendría autoridad general para uniformar los sistemas educativos, religiosos, lingüísticos o culturales. Y su jurisdicción sobre derechos fundamentales estaría delimitada por normas públicas y por una interpretación judicial motivada, para evitar que el concepto de derecho fundamental se ampliara hasta convertir cualquier desacuerdo político en una cuestión de seguridad planetaria.

Con este capítulo concluye la Parte VI. Hemos descrito una arquitectura institucional completa: una Comunidad Constitucional Planetaria de competencias limitadas y enumeradas; una legislatura con cuatro fuentes de legitimidad; una judicatura independiente con

acceso para las personas; un sistema de ejecución distribuida organizado como una escalera de consecuencias; y un conjunto de órganos que vigilan a quienes vigilan. Ninguna de estas piezas es suficiente por sí sola. La arquitectura funciona, si funciona, gracias a sus interacciones y a los controles recíprocos entre ellas.

Queda por examinar cómo se aplicaría esta arquitectura a los ámbitos concretos en los que se juega la supervivencia de la civilización. A esa tarea está dedicada la Parte VII.

> La idea en una frase:
> Un sistema que vigila a los poderosos sin vigilarse a sí mismo es solo un poderoso más.

Notas de los capítulos 23 y 24

[1] Sobre el Compromiso de Connecticut, aprobado por la Convención Federal el 16 de julio de 1787, véase Max Farrand (ed.), *The Records of the Federal Convention of 1787* (New Haven: Yale University Press, 1911).

[2] Constitución de los Estados Unidos (1787), artículo I, sección 2, cláusula 3, posteriormente modificada por la Decimocuarta Enmienda (1868).

[3] Tribunal Supremo de los Estados Unidos, *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. (4 Wheat.) 316 (1819).

[4] Para una comparación con el principio de atribución de competencias de la Unión Europea y con su cláusula de flexibilidad, véanse los artículos 5 del Tratado de la Unión Europea y 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

[5] Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *World Population Prospects 2024*. Cifras aproximadas.

[6] Lionel S. Penrose, "The Elementary Statistics of Majority Voting", *Journal of the Royal Statistical Society* 109, núm. 1 (1946).

[7] Tratado de la Unión Europea, artículo 14, apartado 2.

[8] James S. Fishkin, *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation* (Oxford: Oxford University Press, 2009).

[9] Citizens' Assembly (Irlanda), 2016–2018, y referéndum sobre la Trigésimo Sexta Enmienda de la Constitución, del 25 de mayo de 2018.

[10] Global Assembly on the Climate and Ecological Crisis (2021), cuyo informe se presentó en la COP26 celebrada en Glasgow.

[11] Ley CLXXXI de 2007 de Hungría, por la que se creó el Comisionado Parlamentario para las Generaciones Futuras (en funciones desde 2008); y Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015.

Notas de los capítulos 25 y 26

[12] Comisión de Derecho Internacional, *Fragmentación del derecho internacional: dificultades derivadas de la diversificación y expansión del derecho internacional*,

informe del Grupo de Estudio finalizado por Martti Koskenniemi (A/CN.4/L. 682, 2006).

[13] Protocolo núm. 11 al Convenio Europeo de Derechos Humanos, en vigor desde el 1 de noviembre de 1998.

[14] Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, artículo 255 (comité de evaluación de candidatos a los tribunales de la Unión); y Asamblea de los Estados Partes del Estatuto de Roma, Resolución ICC-ASP/10/Res.5 (2011), por la que se estableció el Comité Asesor sobre las Candidaturas de Magistrados, constituido en 2012.

[15] Protocolo núm. 14 al Convenio Europeo de Derechos Humanos, en vigor desde el 1 de junio de 2010.

[16] Elecciones para la Corte Internacional de Justicia celebradas en noviembre de 2017 en la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

[17] *Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial* (2002), refrendados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2003 y por el Consejo Económico y Social en 2006.

[18] Carta de las Naciones Unidas, artículos 43 y 47.

[19] Jon Elster, *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality* (Cambridge: Cambridge University Press, 1979).

[20] Convenio de Ginebra relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (IV Convenio de Ginebra, 1949), artículo 33.

[21] Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 986 (1995), por la que se estableció el programa Petróleo por Alimentos. Sobre el desarrollo de las sanciones selectivas, véanse los procesos de Interlaken (1998–1999), Bonn-Berlín (1999–2000) y Estocolmo (2002).

Notas del capítulo 27

[22] Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), *Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización* (1977).

[23] Instrumento de Gobierno sueco de 1809, que creó el *Justitieombudsman*; y Defensor del Pueblo Europeo, previsto en el Tratado de Maastricht y en funciones desde 1995.

[24] Banco Mundial, Resolución del Directorio Ejecutivo núm. IBRD 93-10 e IDA 93-6, del 22 de septiembre de 1993, por la que se creó el Panel de Inspección.

[25] Texas Sunset Act (1977) y Sunset Advisory Commission del estado de Texas.

[26] Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 55/5 (2000), sobre la escala de cuotas, que fijó en el 22 por ciento el tope máximo de contribución.

Sobre la estructura de financiación de la Organización Mundial de la Salud, véanse sus presupuestos por programas y los debates de la Asamblea Mundial de la Salud sobre financiación sostenible.

[27] Contribución solidaria sobre los billetes de avión, aplicada desde 2006 por varios países para financiar UNITAID.

[28] Alexis de Tocqueville, *La democracia en América* (1835), primer volumen, segunda parte, capítulo VII.

PARTE

VII

Los sistemas vitales

Paz, planeta, economía, tecnología y verdad pública

El tratado que funcionó

En 1974, los químicos Mario Molina y Sherwood Rowland publicaron un artículo en el que sostenían que ciertos compuestos industriales de uso muy extendido, los clorofluorocarbonos, presentes en aerosoles, refrigeradores y sistemas de aire acondicionado, podían destruir la capa de ozono que protege la vida en la Tierra de la radiación ultravioleta.[1] La hipótesis fue recibida con escepticismo por la industria. Once años después, en 1985, un equipo de científicos británicos publicó mediciones que mostraban una pérdida dramática de ozono sobre la Antártida durante la primavera austral: lo que pronto se conocería como el agujero de la capa de ozono.[1]

El 16 de septiembre de 1987, apenas dos años más tarde, los gobiernos firmaron en Montreal un protocolo para eliminar progresivamente esas sustancias. Su diseño reúne casi todas las lecciones que este libro ha extraído hasta ahora. Establecía metas verificables de reducción, con calendarios precisos. Reconocía responsabilidades diferenciadas: los países en desarrollo disponían de plazos más largos para cumplir sus obligaciones. A partir de 1990, creó un Fondo Multilateral, financiado por los países desarrollados, para ayudar a los demás a costear la transición.[2] Incluía restricciones al comercio de las sustancias controladas con los países que no se adhirieran, lo que reducía las ventajas de quedarse fuera. Y preveía revisiones periódicas basadas en evaluaciones científicas independientes, que permitieron endurecer el protocolo a medida que mejoraba el conocimiento.

El resultado no tiene precedentes. En 2009, el Protocolo de Montreal se convirtió en el primer tratado de las Naciones Unidas en alcanzar la ratificación universal.[2] La producción de las sustancias que destruyen el ozono se redujo drásticamente. Y las evaluaciones científicas más recientes estiman que la capa de ozono se encuentra en vías de recuperación y podría volver a sus niveles de 1980 hacia mediados de este siglo, más tarde sobre los polos.[3]

El Protocolo de Montreal no resolvió un problema tan difícil como el cambio climático: las sustancias que regulaba tenían sustitutos disponibles, eran producidas por relativamente pocas empresas y su eliminación no exigía transformar economías enteras. Sería ingenuo presentarlo como un modelo que puede trasladarse sin más a cualquier otro ámbito. Pero demuestra algo que este libro necesita establecer antes de aplicar su arquitectura a los sistemas vitales de la civilización: **la cooperación planetaria eficaz no es una utopía.** Ya ocurrió, y tuvo un diseño que puede estudiarse.

La Parte VII aplica la arquitectura de las partes anteriores a los ámbitos en los que se juega la supervivencia de la civilización. El capítulo 28 trata de la paz como un problema de ingeniería institucional. El capítulo 29, de los riesgos que admiten minutos para decidir: el nuclear, el cibernético y los riesgos existenciales. Los capítulos 30 y 31, de la biosfera y de las generaciones futuras. El capítulo 32, de una economía que no premie la fragilidad. El capítulo 33, de la tecnología y la inteligencia artificial. Y el capítulo 34, de la integridad institucional frente al dinero y la manipulación.

PARTE VII · CAPÍTULO 28

La paz como ingeniería

Cooperar sin tener que confiar

El pensamiento sobre la paz ha oscilado tradicionalmente entre dos polos. En uno, la paz se concibe como un ideal moral que se alcanzaría si los seres humanos fueran más razonables, más tolerantes o más generosos. En el otro, se concibe como un equilibrio precario de fuerzas, que dura mientras ninguno de los actores tenga ventajas suficientes para romperlo. Este capítulo propone una tercera concepción: **la paz como un problema de ingeniería institucional.** No como el resultado de una transformación moral de la humanidad, ni como la tregua entre dos guerras, sino como el producto de mecanismos diseñados para que los desacuerdos, que seguirán existiendo, no se conviertan sistemáticamente en violencia.

28.1 La confianza como resultado, no como requisito

La cooperación internacional suele formularse como si primero hiciera falta confianza y después pudiera cooperarse. Los discursos diplomáticos están llenos de llamados a construir confianza, como si esta pudiera fabricarse mediante declaraciones, cumbres y gestos simbólicos.

La investigación sobre la cooperación sugiere que la relación es la inversa. En 1984, el politólogo Robert Axelrod publicó los resultados

de una serie de torneos informáticos en los que distintos programas se enfrentaban repetidamente en el dilema del prisionero que el capítulo 2 describió.[4] La estrategia que obtuvo los mejores resultados fue también una de las más sencillas: cooperar en la primera ronda y, a partir de ahí, hacer lo que el otro hubiera hecho en la ronda anterior. Axelrod mostró que la cooperación puede surgir incluso entre actores egoístas que no confían entre sí, siempre que se cumplan ciertas condiciones: que la interacción se repita, que el futuro tenga suficiente peso en el cálculo de los participantes, lo que Axelrod llamó **la sombra del futuro**, y que cada uno pueda observar lo que hace el otro.

La lección es decisiva para el diseño institucional. **La confianza no es la condición previa de la cooperación, sino su resultado.** Se construye a través de experiencias repetidas de cumplimiento verificado, en un contexto en el que las partes saben que volverán a encontrarse y pueden observar la conducta de las demás. Por eso la arquitectura debe permitir la cooperación incluso entre actores que desconfían profundamente unos de otros. En lugar de exigir fe, debe ofrecer procedimientos verificables.

28.2 Compromisos verificables

El primer componente de esa ingeniería es la precisión de los compromisos. Todo tratado relevante debería especificar diez elementos: qué conducta se exige; a quién obliga; qué indicadores permiten verificar el cumplimiento; quién recopila los datos; cómo se resuelven las discrepancias; qué excepciones están permitidas; qué consecuencias se aplican en caso de incumplimiento; cómo se impugnan los errores de atribución; cuándo se revisa el acuerdo; y qué ocurre si una de las partes deja de cooperar.

Como vimos en el capítulo 13, la ambigüedad diplomática puede facilitar la firma de un acuerdo, pero dificulta su cumplimiento. **La ambigüedad que hace posible un acuerdo no debe convertirse en una licencia para incumplirlo indefinidamente.** Cuando la precisión

completa no es posible en el momento de la firma, el acuerdo debería establecer al menos un procedimiento independiente para resolver las dudas de interpretación que surjan después.

28.3 Verificación redundante

El segundo componente es la verificación. En las cuestiones de alto riesgo, ninguna fuente debería considerarse infalible, y la verificación debería combinar instrumentos distintos: inspecciones físicas autorizadas, sensores ambientales, imágenes satelitales, datos de múltiples instituciones, auditorías técnicas independientes, registros criptográficos verificables, testimonios y evidencia documental, y métodos de análisis abiertos a la revisión de especialistas independientes.

El régimen del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares ofrece un ejemplo notable de lo que puede lograr una red de verificación distribuida. Aunque el tratado no ha entrado todavía en vigor, la organización encargada de prepararlo ha construido un Sistema Internacional de Vigilancia que combina estaciones sismológicas, hidroacústicas, infrasónicas y de detección de radionúclidos repartidas por todo el planeta, con más de trescientas instalaciones previstas.[5] El sistema es capaz de detectar ensayos nucleares en cualquier lugar del mundo, y lo ha hecho en varias ocasiones.

La redundancia tiene, sin embargo, un límite que el capítulo 21 subrayó: varias fuentes que dependen del mismo origen no equivalen a fuentes independientes. Y la transparencia debe calibrarse según el riesgo. Publicar en tiempo real las vulnerabilidades de una instalación nuclear o los datos personales de un denunciante podría aumentar el peligro en lugar de reducirlo. La regla que la arquitectura adopta es **transparencia pública por defecto, confidencialidad excepcional bajo justificación y acceso independiente a la información sensible.**

28.4 Un registro mundial de compromisos y cumplimiento

El tercer componente es la memoria. La arquitectura crearía un registro público que permitiera consultar, para cada obligación internacional relevante, su estado de cumplimiento, la evidencia disponible, las auditorías realizadas, las discrepancias pendientes, las decisiones judiciales, las medidas correctivas, los plazos y los responsables, y el historial de cumplimiento de cada parte.

Algunos regímenes recientes han dado pasos en esta dirección. El Acuerdo de París sobre el clima, adoptado en 2015, estableció un marco reforzado de transparencia que obliga a los Estados a informar periódicamente sobre sus emisiones y sus avances, y somete esos informes a un examen técnico.[6] Su principal limitación es que el examen no conduce a consecuencias vinculantes por el incumplimiento de las metas nacionales, que cada Estado fija para sí mismo. Es un registro sin el resto de la cadena de cumplimiento.

El registro que este libro propone no sería una clasificación simplista de buenos y malos. Debería **distinguir entre el incumplimiento deliberado, la incapacidad material, el desacuerdo jurídico de buena fe, los datos incompletos y los casos aún no adjudicados.** Y no debería convertirse en un sustituto de la justicia: un Estado con mal historial no debería perder derechos por anticipado, ni uno con buen historial recibir inmunidad. Su función es hacer visible la conducta y alimentar la sombra del futuro de Axelrod: cuando el historial de cumplimiento es público y duradero, incumplir hoy cuesta credibilidad mañana.

28.5 Confianza calibrada

El cuarto componente es un cambio en la manera de pensar la confianza. No todos los actores necesitan recibir el mismo nivel de acceso o de discrecionalidad en todas las circunstancias. Las instituciones pueden establecer permisos y obligaciones proporcionales a riesgos

verificables: el acceso a determinados sistemas técnicos sensibles, por ejemplo, podría depender de auditorías, controles de seguridad y garantías de uso aplicados mediante criterios uniformes.

Esta **confianza calibrada** debe aplicarse con una precisión decisiva: la intensidad de la supervisión debe responder a la actividad, al riesgo y a la evidencia, **no a la identidad geopolítica del participante.** Los Estados menos poderosos no deben estar sujetos a controles más estrictos por defecto, ni los más poderosos a controles más laxos. La misma actividad de alto riesgo debe recibir la misma supervisión, la realice quien la realice.

La confianza calibrada se organiza en torno a tres preguntas: ¿qué sabemos? ¿Qué no sabemos? ¿Qué salvaguardas son razonables mientras persiste la incertidumbre? Esta es una manera más realista de construir confianza que exigir una confianza incondicional, y más justa que negarla de antemano a quienes no forman parte del círculo de aliados.

28.6 Detección temprana de conflictos

Una arquitectura de paz no puede diseñarse suponiendo que las guerras desaparecerán porque la humanidad se vuelva más racional. Los conflictos pueden surgir de amenazas reales, disputas territoriales, nacionalismos, errores de cálculo, dilemas de seguridad, luchas por recursos, rivalidades de poder, crisis internas y decisiones de dirigentes. Una arquitectura seria debe funcionar con todos esos factores presentes, y su primera tarea es detectar a tiempo cuándo una situación se aproxima a la violencia.

Para ello, la Comunidad contaría con una Agencia de Prevención de Conflictos y Estabilidad Estratégica, encargada de vigilar de manera continua diez indicadores de escalada: las movilizaciones militares extraordinarias; la ruptura de canales diplomáticos; los incidentes fronterizos recurrentes; las amenazas explícitas contra la población civil; los cambios abruptos en las doctrinas militares; los

despliegues de sistemas de armas estratégicas; la interrupción de los mecanismos de comunicación entre adversarios; las campañas de desinformación vinculadas a posibles operaciones militares; el colapso de negociaciones de alto riesgo; y el aumento de los incidentes entre fuerzas armadas.

Ninguno de estos indicadores, por sí solo, demostraría que un Estado pretende iniciar una guerra. Serían señales de riesgo que activarían evaluaciones y procedimientos de prevención, no sanciones. La agencia tendría que publicar los fundamentos de sus evaluaciones siempre que fuera seguro hacerlo, y distinguir, conforme al capítulo 10, entre hechos confirmados, inferencias y niveles de incertidumbre. Un sistema de alerta temprana que confundiera la señal con la prueba se convertiría en un generador de escaladas.

28.7 Mediación sin admitir culpa

Una de las barreras más frecuentes a la prevención de conflictos es psicológica y política. Solicitar mediación puede interpretarse como un signo de debilidad o como un reconocimiento implícito de responsabilidad, y muchos gobiernos prefieren correr el riesgo de una escalada antes que aparecer ante sus ciudadanos como quienes pidieron ayuda.

La arquitectura debería eliminar esa barrera permitiendo que los Estados activaran mecanismos de mediación **sin admitir culpabilidad ni debilidad**. Habría equipos de mediación permanentes, especializados por región y materia, con mandatos definidos y garantías de independencia. Las Naciones Unidas han dado pasos en esta dirección con la creación en 2006 de una Unidad de Apoyo a la Mediación y de un equipo de expertos disponibles para desplegarse con rapidez.[7] La Comunidad los reforzaría y los dotaría de recursos estables.

Los mediadores no impondrían soluciones. Su tarea sería identificar los intereses negociables, separar las disputas territoriales de las cuestiones de seguridad, diseñar garantías verificables, facilitar acuer-

dos provisionales, crear mecanismos para evitar incidentes militares y elaborar propuestas de compromiso. **Su función sería ampliar el espacio de soluciones que las partes pueden aceptar sin sentirse obligadas a elegir entre la capitulación y la guerra.**

28.8 Canales de crisis que funcionen en la ruptura

La crisis de los misiles de 1962, que abrió la Parte II, dejó una lección muy concreta: en el momento más peligroso, los mensajes entre los dos dirigentes tardaban horas en llegar. En junio de 1963, Estados Unidos y la Unión Soviética firmaron un acuerdo para establecer una línea de comunicación directa entre ambos gobiernos.[8] En 1972 firmaron, además, un acuerdo para prevenir incidentes entre sus buques y aeronaves en alta mar, que estableció reglas de conducta y canales de notificación entre sus fuerzas navales.[8] Ambos acuerdos, modestos en apariencia, se cuentan entre los instrumentos más útiles de la historia del control de riesgos estratégicos.

La arquitectura generalizaría esta lógica. Establecería canales de comunicación redundantes entre mandos militares, autoridades civiles, centros de alerta nuclear, autoridades de ciberseguridad, organismos de gestión de emergencias y representantes diplomáticos. Estos canales deberían funcionar incluso durante una ruptura diplomática, porque es precisamente entonces cuando más se necesitan. Y deberían probarse periódicamente mediante ejercicios realistas, con comunicaciones degradadas e información contradictoria. **Una línea telefónica que nadie ha probado durante una crisis no es una garantía; es una esperanza.**

28.9 El protocolo del incidente disputado

¿Qué sucede cuando dos Estados presentan versiones incompatibles de un incidente militar, como el derribo de una aeronave, un choque entre buques o un ataque cuya autoría se disputa? En el orden actual,

cada parte impone su narrativa y actúa en consecuencia, y una acusación no verificada puede convertirse en el detonante de una escalada.

La arquitectura establecería un protocolo de siete pasos: un período inicial de contención, salvo necesidad inmediata de legítima defensa; la preservación de la evidencia; una investigación independiente; la comunicación simultánea de los hallazgos a ambas partes; la adopción de medidas temporales para reducir el riesgo; un procedimiento de revisión acelerada; y una resolución motivada cuando existiera evidencia suficiente. La finalidad no sería prohibir toda respuesta defensiva, sino **impedir que la incertidumbre transforme una disputa manejable en una crisis irreversible.**

28.10 Garantías sin humillación

Un orden de paz duradero no puede basarse únicamente en castigar al perdedor. La historia ofrece un contraste instructivo. Tras la Primera Guerra Mundial, el Tratado de Versalles impuso a Alemania condiciones que muchos de sus contemporáneos, como el economista John Maynard Keynes, consideraron insostenibles, y que alimentaron un resentimiento que contribuyó a la guerra siguiente. Tras la Segunda, los vencedores optaron por integrar a los vencidos en un orden de cooperación económica y política. Un siglo antes, el Congreso de Viena había reintegrado a Francia en el concierto europeo pocos meses después de la derrota de Napoleón, una decisión que Henry Kissinger analizó como una de las claves de la estabilidad que siguió.[9]

La lección es que un acuerdo de paz debe ofrecer a todas las partes incentivos para cumplirlo. Eso puede incluir garantías de no agresión, observadores internacionales, acuerdos sobre despliegues militares, mecanismos de consulta, protección de las minorías y procedimientos para revisar los compromisos cuando cambien las circunstancias.

Pero esas garantías tienen un límite infranqueable: **no pueden legitimar las conquistas obtenidas mediante la fuerza ni sacrificar a poblaciones sin su participación.** En 1932, ante la ocupación japonesa

de Manchuria, el secretario de Estado estadounidense Henry Stimson formuló una doctrina de no reconocimiento de las situaciones creadas por medios contrarios a los compromisos internacionales.[10] El principio de que la agresión no genera derechos es hoy parte del derecho internacional, y ninguna búsqueda de la paz puede sacrificarlo. La paz no es simplemente la ausencia de disparos; es una estructura de compromisos que hace menos atractivo reanudar la violencia.

28.11 El uso legítimo de la fuerza

Nada de lo anterior implica que la fuerza nunca sea legítima. La Carta de las Naciones Unidas prohíbe el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, pero reconoce el derecho de legítima defensa frente a un ataque armado y la posibilidad de medidas coercitivas autorizadas.[11] La arquitectura respetaría ese marco y lo precisaría mediante doce condiciones que toda acción armada debería cumplir: una base jurídica identificable; una amenaza documentada con evidencia; objetivos limitados y públicamente justificables; una evaluación de las alternativas no militares; el cumplimiento de la necesidad y la proporcionalidad; la protección de la población civil; una supervisión independiente; la investigación de las posibles infracciones; criterios de terminación; medidas de reconstrucción y reparación; una evaluación del riesgo de escalada regional o global; y la prevención de dependencias permanentes injustificadas.

El libro no normaliza las guerras preventivas basadas en conjeturas, los cambios de régimen como instrumento ordinario de política ni las intervenciones cuya justificación no pueda examinarse de manera independiente. La capacidad de usar la fuerza no debe confundirse con la legitimidad para hacerlo.

> La idea en una frase:
> La paz no es la ausencia de disparos; es una estructura que hace menos atractivo volver a disparar.

PARTE VII · CAPÍTULO 29

Los minutos finales

Riesgo nuclear, ciberataques y amenazas existenciales

La mayoría de los problemas que este libro examina se despliegan a lo largo de años o décadas, y dejan tiempo, aunque sea escaso, para deliberar, corregir y aprender. Este capítulo trata de una categoría distinta: los riesgos en los que el tiempo disponible para decidir se mide en minutos y en los que un error no admite corrección posterior. En ellos, todos los principios de la arquitectura se ponen a prueba en sus condiciones más extremas.

29.1 Septiembre de 1983

En la madrugada del 26 de septiembre de 1983, el teniente coronel Stanislav Petrov estaba de guardia en un centro de mando del sistema soviético de alerta temprana cerca de Moscú. Las relaciones entre las superpotencias atravesaban uno de sus momentos más tensos: apenas tres semanas antes, la aviación soviética había derribado un avión comercial surcoreano que se había desviado sobre su territorio, con 269 personas a bordo. Esa noche, el sistema de satélites informó del lanzamiento de un misil balístico desde Estados Unidos, y poco después de varios más.[12]

Los procedimientos exigían que Petrov comunicara la alerta a sus superiores, que dispondrían de pocos minutos para decidir si orde-

naban una respuesta antes de que los supuestos misiles alcanzaran su objetivo. Petrov dudó. Razonó que un ataque real comenzaría probablemente con cientos de misiles, no con un puñado, y que el sistema de alerta era nuevo y no había sido suficientemente probado. Informó de que se trataba de una falsa alarma. Tenía razón: los satélites habían confundido el reflejo de la luz solar sobre unas nubes de gran altitud con el lanzamiento de misiles.

El episodio permaneció en secreto durante años. Lo que revela es perturbador. En el momento decisivo, la diferencia entre la paz y una posible guerra nuclear no dependió de ningún tratado, institución o procedimiento, sino del juicio de un oficial que decidió no fiarse por completo de una máquina. **El sistema funcionó porque un ser humano se apartó de él.** Una arquitectura que dependa de que, en cada crisis, haya un Petrov en el lugar adecuado no es una arquitectura segura.

29.2 Diez medidas de seguridad estratégica

El riesgo nuclear combina una probabilidad incierta con consecuencias potencialmente catastróficas para toda la humanidad. Por eso la seguridad estratégica sería uno de los primeros ámbitos de actuación de la Comunidad. Su régimen incluiría diez medidas: la reducción progresiva de los arsenales mediante acuerdos verificables; protocolos para prevenir los lanzamientos accidentales o no autorizados; comunicación directa entre las potencias durante cualquier alerta; inspecciones y mecanismos de verificación mutuamente acordados; transparencia escalonada sobre determinadas categorías de armamento; procedimientos para investigar incidentes y falsas alarmas; medidas para reducir la dependencia de decisiones irreversibles tomadas en minutos; cooperación en la seguridad de los materiales nucleares; protección de los sistemas de mando frente a los ciberataques; y planes internacionales de respuesta ante accidentes.

La séptima medida merece atención especial. Algunas doctrinas nucleares contemplan la posibilidad de lanzar los propios misiles en cuanto se detecta un ataque, antes de que este alcance su objetivo, para evitar que sean destruidos en sus silos. Esa postura comprime el tiempo de decisión a unos pocos minutos y convierte cualquier falsa alarma en un riesgo existencial. La Comunidad promovería compromisos para reducir la dependencia de esas posturas, de modo que ninguna decisión irreversible tuviera que tomarse en el tiempo que tardó Petrov en dudar.

29.3 Por qué un desarme mal verificado puede aumentar el riesgo

Sería tentador presentar como solución evidente la prohibición inmediata de todas las armas nucleares. El objetivo último de eliminar el riesgo nuclear como condición permanente de la vida civilizatoria es legítimo y este libro lo comparte. Pero el camino hacia ese objetivo importa tanto como el objetivo mismo.

Thomas Schelling y Morton Halperin establecieron en 1961, en una obra que fundó el estudio moderno del control de armamentos, que su propósito no es necesariamente reducir el número de armas, sino **reducir la probabilidad de la guerra**, su alcance si estalla y los costos de prepararse para ella.[13] Un desarme mal verificado podría generar incentivos para ocultar arsenales, producir ventajas estratégicas decisivas para quien hiciera trampa o aumentar el riesgo de una guerra convencional entre potencias que hasta entonces se disuadían mutuamente. En un mundo con muy pocas armas nucleares, cada arma oculta vale mucho más que en un mundo con miles.

La secuencia del desarme debe combinar, por tanto, reducciones verificables, garantías de seguridad, reciprocidad y medidas que disminuyan la posibilidad de un primer ataque exitoso. **Las medidas de desarme deben reducir el riesgo neto, no simplemente desplazar la vulnerabilidad hacia otros actores o tecnologías.**

29.4 El criterio de precaución estratégica

De los tres apartados anteriores se desprende un criterio general, aplicable no solo al riesgo nuclear, sino a todas las decisiones en las que el error puede ser irreversible:

Cuanto mayor sea el daño potencial de una decisión y menor el tiempo disponible para corregirla, mayores deben ser los requisitos de verificación, deliberación y control.

Este criterio tiene una consecuencia directa sobre el uso de la automatización. Los sistemas automatizados pueden mejorar extraordinariamente la detección de amenazas, pero también pueden comprimir los tiempos de decisión y producir errores que se propagan sin intervención humana. La arquitectura establecería, por eso, una regla que el capítulo 33 desarrollará: **ningún sistema automatizado debería convertirse en una autoridad decisoria autónoma sobre el uso de la fuerza estratégica.** Las herramientas automatizadas podrán apoyar la evaluación, pero no sustituir la responsabilidad humana ni eliminar la posibilidad de detener una decisión irreversible. Petrov tuvo tiempo de dudar. Un diseño responsable debe garantizar que siempre exista ese tiempo.

29.5 Atribuir un ciberataque

El ciberespacio plantea un problema que el capítulo 13 identificó como el tercer eslabón de la cadena de cumplimiento, pero en su forma más aguda: los Estados pueden sufrir daños graves sin tener certeza inmediata sobre quién los causó.

En junio de 2017, un código malicioso conocido como NotPetya se propagó desde Ucrania a empresas de todo el mundo, paralizando sistemas en navieras, farmacéuticas, fabricantes y servicios públicos.

El gobierno de Estados Unidos estimó posteriormente que los daños superaban los diez mil millones de dólares, lo que lo convertiría en uno de los ciberataques más costosos de la historia, y varios gobiernos lo atribuyeron a los servicios militares de inteligencia de un Estado.[14] Meses después, en febrero de 2018, un ataque contra los sistemas informáticos de los Juegos Olímpicos de Invierno de Pyeongchang reveló la otra cara del problema: sus autores habían sembrado deliberadamente pistas falsas en el código para que la autoría pareciera corresponder a un actor distinto, y varias firmas de seguridad documentaron esa manipulación.[15] En el ciberespacio, la evidencia puede fabricarse.

Esta combinación de daños enormes y autoría incierta es peligrosa. Un Estado atacado puede responder contra el responsable equivocado, o contra el correcto con una certeza que no tiene. Y como las respuestas a un ciberataque pueden incluir medidas militares convencionales, un error de atribución puede desencadenar una escalada real.

La arquitectura establecería un centro independiente de investigación técnica con capacidad para preservar la evidencia digital, coordinar el análisis de múltiples países, diferenciar la **atribución técnica**, que identifica el origen de un ataque, de la **atribución jurídica**, que determina si un Estado es responsable conforme al derecho internacional, publicar niveles de confianza explícitos, investigar los ataques contra infraestructuras civiles críticas y ofrecer procedimientos de impugnación. Los expertos que elaboraron el llamado Manual de Tallin, sobre la aplicación del derecho internacional a las operaciones cibernéticas, mostraron que el derecho existente puede aplicarse a este ámbito; lo que falta es un mecanismo independiente para establecer los hechos.[16] **La atribución no debería basarse exclusivamente en las declaraciones de una inteligencia nacional**, ni limitarse a identificar el origen aparente de una conexión, sino reconocer la posibilidad de operaciones de terceros, infraestructuras comprometidas y manipulación deliberada de la evidencia.

29.6 Una cámara de riesgos existenciales

Algunos riesgos amenazan no solo con causar daños graves, sino con comprometer la continuidad misma de la civilización o destruir de manera permanente su potencial. El filósofo Nick Bostrom propuso en 2002 llamarlos **riesgos existenciales**.[17] Entre ellos se cuentan la guerra nuclear a gran escala, las pandemias diseñadas, los fallos de tecnologías autónomas muy avanzadas, los colapsos ecológicos sistémicos y ciertos eventos naturales extremos. Algunos investigadores han intentado estimar su probabilidad agregada en este siglo; el filósofo Toby Ord, por ejemplo, sugirió en 2020 una estimación del orden de uno entre seis, una cifra que él mismo presentó como muy incierta y que ha sido objeto de debate.[17] Más allá de la cifra concreta, el razonamiento es claro: incluso probabilidades pequeñas, multiplicadas por consecuencias de esa magnitud, justifican una atención institucional que hoy no reciben.

Los riesgos existenciales tienen una propiedad que los hace particularmente difíciles de gobernar: no ofrecen la posibilidad de aprender de la experiencia. Una civilización no puede ensayar su propia extinción y corregir el diseño. Por eso la Comunidad contaría con un órgano independiente dedicado a estudiar estos riesgos. Examinaría escenarios plausibles, niveles de incertidumbre, desacuerdos entre expertos y propuestas de mitigación, y podría exigir que las instituciones competentes evaluaran escenarios que de otro modo quedarían fuera del horizonte político.

Pero este órgano tendría un límite deliberado, derivado del capítulo 4: **no podría declarar por sí mismo una emergencia constitucional.** Un órgano encargado de imaginar las peores amenazas posibles es, por definición, un candidato ideal para la securitización. Sus alertas activarían procedimientos de revisión y deliberación, no facultades extraordinarias.

29.7 Una reserva civilizatoria distribuida

El último componente del capítulo es el menos espectacular y quizá el más sensato. La humanidad podría mantener reservas coordinadas de bienes esenciales e infraestructura de respaldo para responder a crisis globales: reservas alimentarias, capacidad de producción de medicamentos y equipos sanitarios, sistemas de energía y de comunicaciones de respaldo, materiales críticos y recursos para la reconstrucción tras los desastres.

Existe un precedente que ilustra el espíritu de esta idea. Desde 2008, en el archipiélago noruego de Svalbard, una bóveda excavada en el permafrost conserva copias de seguridad de semillas procedentes de bancos genéticos de todo el mundo, para preservar la diversidad de los cultivos frente a catástrofes, guerras o errores locales.[18] La bóveda no sustituye a los bancos nacionales; los respalda.

La clave del diseño sería, precisamente, la **distribución**. La propiedad y la administración de las reservas se repartirían entre Estados, organizaciones regionales y entidades públicas sometidas a auditoría. Una reserva centralizada puede ser más eficiente, pero también es vulnerable a la captura, la corrupción o la interrupción deliberada, y otorga a quien la controla un poder considerable sobre todos los que dependen de ella. Una reserva distribuida es más redundante, más resistente y menos susceptible de convertirse en un instrumento de dominación.

> La idea en una frase:
> Cuando el error es irreversible y el tiempo es de minutos, ninguna máquina debe tener la última palabra.

La biosfera como límite constitucional

El planeta como bien común

30.1 La libertad necesita condiciones materiales

La tradición liberal ha tendido a pensar la libertad como una relación entre personas y poderes: la libertad de expresarse, de asociarse, de elegir a los gobernantes, de no ser detenido arbitrariamente. Esa concepción es valiosa y este libro la defiende. Pero tiene un presupuesto silencioso que el Desfase ha vuelto imposible de ignorar: que existe un mundo material estable en el que esas libertades pueden ejercerse.

La libertad política no puede sostenerse indefinidamente si se deterioran las condiciones ecológicas que permiten la vida, la salud, la producción de alimentos y la estabilidad de las comunidades. Una sociedad golpeada por sequías recurrentes, desplazamientos masivos o el colapso de sus fuentes de agua y alimento no tiende a volverse más libre, sino más vulnerable al autoritarismo y al conflicto. Por eso el capítulo 19 situó la integridad de la biosfera entre los cimientos de la arquitectura, y no entre sus políticas sectoriales. Este capítulo extrae las consecuencias institucionales de esa decisión.

30.2 De recurso explotable a sistema que sostiene la vida

El derecho internacional ha tratado tradicionalmente la naturaleza como un conjunto de recursos que los Estados pueden explotar dentro de sus territorios, salvo que una obligación internacional disponga lo contrario. Pero ya en el siglo XX empezó a reconocer que ese derecho tiene límites.

El precedente fundacional es el arbitraje de la fundición de Trail. Durante los años veinte y treinta, las emisiones de una fundición situada en Canadá causaban daños a cultivos y bosques en el estado estadounidense de Washington. El tribunal arbitral que resolvió la controversia, en decisiones de 1938 y 1941, estableció que ningún Estado tiene derecho a usar su territorio, o permitir que se use, de manera que cause daños graves en el territorio de otro.[19] La Declaración de Estocolmo de 1972, en su principio 21, generalizó la idea: los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos, pero también la responsabilidad de asegurar que las actividades bajo su jurisdicción no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados ni de las zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.[19]

Este principio es la versión ecológica de la soberanía responsable del capítulo 18. Pero la arquitectura que este libro propone va un paso más allá. La biosfera no debería tratarse solo como un conjunto de recursos cuyo uso debe limitarse para no dañar a otros Estados, sino como **el sistema que sostiene la vida humana y no humana**, cuya estabilidad tiene consecuencias transfronterizas, intergeneracionales y, en ciertos casos, irreversibles. Por eso propongo una **Constitución Ecológica Planetaria** integrada en la constitución general de la Comunidad. No establecería una cifra mágica que resolviera todas las decisiones ambientales; crearía un sistema de límites, evidencia, responsabilidades y revisión.

30.3 Un presupuesto ecológico verificable

El primer componente de esa constitución sería la traducción de los objetivos ambientales en presupuestos verificables. El concepto más desarrollado es el del **presupuesto de carbono**: la cantidad total de gases de efecto invernadero que la humanidad puede emitir sin superar un determinado nivel de calentamiento. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático ha estimado esos presupuestos, con sus incertidumbres, para distintos objetivos de temperatura.[20] Un presupuesto global convierte una meta abstracta en una cantidad finita que debe repartirse.

Y ahí reside la dificultad política central. ¿Cómo se reparte un presupuesto finito entre países con historias, capacidades y necesidades tan distintas? La arquitectura no pretendería que existe una fórmula moral universal para distribuir cada tonelada de carbono. Pero sí exigiría que el reparto se basara en criterios públicos y debatibles, y no en el poder de negociación de cada país. Esos criterios incluirían siete factores: la contribución histórica al problema; la capacidad económica y tecnológica; las necesidades básicas de desarrollo; las emisiones y los daños actuales; la disponibilidad de alternativas; la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas; y la responsabilidad de actores económicos concretos.

Lo esencial es que el presupuesto global no fuera una promesa abstracta, sino que se tradujera en obligaciones verificables, incentivos compatibles y mecanismos correctivos, conforme a la cadena de cumplimiento del capítulo 13. Esa es exactamente la pieza que le falta al régimen climático actual, en el que cada país fija sus propias metas y ningún mecanismo vinculante corrige su incumplimiento.

30.4 Más allá del PIB

El segundo componente sería una forma distinta de medir el progreso. El producto interno bruto mide la actividad económica, no el bienestar ni la sostenibilidad. Un país puede aumentar su producción mientras degrada sus suelos, agota sus acuíferos, destruye sus hábitats o acumula pasivos ambientales que pagarán las generaciones futuras, y su PIB registrará esa destrucción como crecimiento.

En 2009, una comisión encargada por el gobierno francés y presidida por los economistas Joseph Stiglitz y Amartya Sen, con la coordinación de Jean-Paul Fitoussi, recomendó complementar el PIB con indicadores del bienestar y de la sostenibilidad.[21] Desde entonces, la comunidad estadística internacional ha avanzado en esa dirección. En 2021, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas adoptó un marco de contabilidad de los ecosistemas que permite medir la extensión y el estado de los ecosistemas y los servicios que prestan.[21]

La arquitectura generalizaría esta contabilidad complementaria. Mediría el estado de los ecosistemas, la calidad y disponibilidad del agua, la fertilidad y la erosión del suelo, la integridad de los hábitats, la biodiversidad, las emisiones y la contaminación, la resiliencia de los sistemas naturales, los riesgos de daños irreversibles y la distribución de los beneficios y costos ambientales. Pero, conforme al capítulo 21, no sustituiría el PIB por un índice único que pretendiera condensarlo todo. Mantendría un **tablero de indicadores**, con metodología pública, incertidumbres documentadas y auditoría independiente. Un índice único invita a compensar la destrucción de un bosque con el crecimiento de la industria; un tablero obliga a ver ambas cosas.

30.5 Derechos ecológicos con guardianes

El tercer componente es el más innovador y el que exige mayor cautela. Algunos países han empezado a reconocer derechos a la naturaleza o personalidad jurídica a ciertos ecosistemas. La Constitución de Ecuador de 2008 reconoció derechos a la naturaleza.[22] En 2017, Nueva Zelanda aprobó una ley que reconoce al río Whanganui como una entidad viva con personalidad jurídica propia, representada por dos guardianes: uno designado por el pueblo maorí vinculado al río y otro por el Estado.[22] El modelo neozelandés tiene la virtud de no pretender que el río hable por sí mismo, sino de crear una institución que represente sus intereses.

La arquitectura exploraría el reconocimiento jurídico de ciertos ecosistemas como entidades con intereses protegibles, representados por guardianes independientes facultados para impugnar las decisiones que amenacen gravemente su integridad. Pero, como el Consejo de Generaciones Futuras del capítulo 24, estos guardianes no podrían afirmar que conocen una voluntad de la naturaleza. Su función sería defender condiciones ecológicas definidas mediante evidencia científica, deliberación pública y normas jurídicas. Tendrían obligaciones de transparencia, límites de mandato, supervisión y posibilidad de remoción por abuso. **La protección de la naturaleza no debe convertirse en una excusa para que una élite no elegida decida cualquier asunto invocando una verdad ecológica incuestionable.** El principio del espejo también se aplica a los guardianes de los ríos.

30.6 Un fondo planetario de restauración

El cuarto componente sería financiero. La Comunidad crearía un fondo dedicado a restaurar los ecosistemas degradados y a financiar la adaptación climática en los países más vulnerables. Existen antecedentes recientes de esta idea. Las Naciones Unidas declararon el

período 2021–2030 como Decenio para la Restauración de los Ecosistemas, y en 2022 la conferencia climática de Sharm el-Sheikh acordó crear un fondo para responder a las pérdidas y los daños causados por el cambio climático en los países más vulnerables.[23] Ambos reflejan un reconocimiento creciente de que la protección de la biosfera exige recursos, y no solo normas.

El fondo se financiaría mediante contribuciones acordadas según la capacidad y la responsabilidad de cada miembro, gravámenes sobre determinadas actividades transfronterizas de alto impacto, pagos por daños ambientales adjudicados conforme a la cadena de cumplimiento, recuperación de los costos de restauración y financiación multilateral para los países con menor capacidad fiscal. Sus recursos se asignarían mediante criterios públicos, evaluaciones de resultados y auditorías independientes, con prioridad para las intervenciones con beneficios ecológicos verificables, participación de las comunidades afectadas y salvaguardas contra los desplazamientos injustos de población.

30.7 Los bienes comunes globales

El quinto componente se refiere a los espacios que no pertenecen a ningún Estado: la alta mar, los fondos marinos internacionales, la Antártida, la atmósfera y el espacio ultraterrestre. Estos son, en el sentido más literal, los bienes comunes de la humanidad, y su gobernanza ha conocido algunos de los logros más notables del derecho internacional. El Tratado Antártico de 1959 congeló las reclamaciones territoriales sobre el continente y lo reservó para fines pacíficos y científicos. En 2023, tras casi dos décadas de negociaciones, los Estados adoptaron un acuerdo para proteger la biodiversidad marina en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, que abarcan cerca de dos tercios de los océanos.[24]

La arquitectura extendería esta lógica a nuevos ámbitos, entre ellos uno de especial delicadeza: las posibles intervenciones de **geo-**

ingeniería, como la inyección de partículas en la estratosfera para reflejar la luz solar, que podrían alterar el clima de todo el planeta mediante la decisión de un solo actor. Un país, o incluso una empresa con recursos suficientes, podría intentar enfriar el planeta por su cuenta, con efectos sobre las lluvias y las cosechas de regiones que no participaron en la decisión. Es un caso extremo del esquema de los cuatro actores del capítulo 2, y uno de los ejemplos más claros de una decisión que no debería quedar en manos de nadie que actúe solo. La regla general sería que **quien puede producir**
un daño transfronterizo grave no puede tratar la ausencia de fronteras físicas como ausencia de responsabilidad.

30.8 Equidad ecológica

El sexto componente es un principio de distribución. Una política ambiental puede ser técnicamente eficaz y políticamente inviable si reparte de manera injusta los costos de la transición. Y puede ser injusta en dos direcciones opuestas. Puede trasladar los costos a las poblaciones vulnerables, como cuando una transición energética encarece la vida de quienes tienen menos medios para adaptarse, o cuando los proyectos de conservación desplazan a comunidades indígenas de sus tierras. Y puede, en sentido inverso, permitir que las necesidades de desarrollo se utilicen para justificar daños desproporcionados a terceros.

La equidad ecológica exige evitar ambos errores. Las obligaciones deben considerar las diferencias de capacidad, responsabilidad, vulnerabilidad y necesidades básicas, conforme al principio de responsabilidad proporcional del capítulo 19. La distribución de los costos no debe depender del poder de negociación. Y los criterios distributivos deben hacerse explícitos y estar sujetos a revisión.

30.9 Compensar sin comprar licencias para destruir

El séptimo componente afronta una tentación peligrosa. Una vez que se pone un precio a los daños ambientales, surge la posibilidad de tratar cualquier daño como aceptable si quien lo causa está dispuesto a pagar por él. Los mercados de compensación de emisiones han mostrado los riesgos de esta lógica: proyectos de compensación cuyas reducciones no eran adicionales, se contaban dos veces o no resultaban permanentes.

La arquitectura podría desarrollar una unidad de cuenta para las obligaciones ecológicas verificables, útil para comparar costos de restauración, calcular obligaciones y financiar proyectos. Pero tendría que establecer una distinción fundamental entre los **daños compensables**, que pueden repararse con recursos y restauración, y las **pérdidas que no deberían autorizarse bajo ninguna condición ordinaria**, como la extinción de una especie, la destrucción de un ecosistema irreemplazable o el cruce de un umbral planetario. **La compensación económica nunca debe sustituir automáticamente la obligación de prevenir daños graves o irreversibles.** Y toda compensación debe exigir adicionalidad, permanencia y verificación independiente.

30.10 Precaución proporcional

El último componente es un criterio para decidir bajo incertidumbre. La Declaración de Río de 1992 formuló en su principio 15 el llamado **principio de precaución**: cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no debe utilizarse como razón para postergar medidas eficaces de protección.[25]

El principio es indispensable, pero mal aplicado puede convertirse en una prohibición indiscriminada de cualquier actividad incierta, lo que tendría a su vez costos graves, incluidos los costos

ambientales de no adoptar tecnologías que podrían reducir otros daños. La arquitectura lo aplicaría con un rigor proporcional a la gravedad potencial del daño, clasificando las decisiones ambientales según diez criterios: la magnitud del daño posible; su probabilidad estimada; su reversibilidad; su duración; su extensión geográfica; la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas; la calidad de la evidencia; la disponibilidad de alternativas; los costos de la inacción; y la posibilidad de aprender mediante pruebas limitadas antes de un despliegue general.

Para los proyectos capaces de causar daños ecológicos graves o irreversibles, la arquitectura exigiría una evaluación independiente, la publicación de las incertidumbres, la consideración de alternativas y un plan financiado de prevención, seguimiento y reparación. **El principio de precaución exige justificar las decisiones arriesgadas, no prohibir todas las decisiones inciertas.**

> La idea en una frase:
> Quien puede causar un daño sin fronteras no puede usar la ausencia de fronteras como ausencia de responsabilidad.

El contrato con quienes aún no nacen

Responsabilidad intergeneracional

31.1 El problema de representar a quien no existe

Las generaciones futuras soportarán buena parte de las consecuencias de las decisiones actuales, y no pueden participar en ninguna de ellas. No votan, no negocian, no presentan demandas, no protestan. Son, en el lenguaje del capítulo 2, el caso extremo de los cuatro actores que no coinciden: quienes deciden hoy se benefician hoy, y quienes pagarán mañana no tienen ninguna voz.

El filósofo Hans Jonas formuló en 1979 una respuesta ética a este problema que se ha convertido en una referencia ineludible. Ante una técnica capaz de alterar de manera duradera las condiciones de la vida, sostuvo, la ética tradicional, pensada para relaciones entre contemporáneos, ya no basta. Propuso un nuevo imperativo: obrar de tal modo que los efectos de nuestra acción sean compatibles con la permanencia de una vida humana auténtica sobre la Tierra.[26]

El problema tiene también una dimensión técnica que suele pasar inadvertida y que decide, en la práctica, cuánto pesa el futuro en las decisiones presentes: la **tasa de descuento**. Cuando los economistas evalúan un proyecto cuyos costos y beneficios se distribuyen en el tiempo, descuentan los valores futuros para hacerlos comparables con los presentes. La elección de esa tasa, que parece un tecnicismo,

es en realidad una decisión ética de enorme alcance. Con una tasa alta, un daño de gran magnitud dentro de cien años vale hoy casi nada; con una tasa baja, ese mismo daño pesa considerablemente en la decisión. El debate que siguió al informe que el economista Nicholas Stern presentó al gobierno británico en 2006 sobre la economía del cambio climático giró, en buena medida, sobre esta cuestión: Stern defendió una tasa muy baja, argumentando que no hay justificación ética para valorar menos el bienestar de las personas por el solo hecho de que nazcan más tarde, mientras que otros economistas, como William Nordhaus, defendieron tasas más altas basadas en el comportamiento observado de los mercados.[27] La arquitectura que este libro propone no pretende zanjar este debate, pero sí exige una cosa: **que la tasa de descuento utilizada en las decisiones de largo plazo se haga explícita, se justifique públicamente y se someta a examen**, en lugar de esconderse en los anexos técnicos de los estudios.

31.2 Siete preguntas de toda evaluación intergeneracional

Toda decisión pública con efectos de largo plazo significativos debería incluir una evaluación intergeneracional que respondiera a siete preguntas: ¿qué opciones futuras destruye la decisión?; ¿qué pasivos transfiere a las generaciones siguientes?; ¿qué riesgos extremos genera, aunque sean poco probables?; ¿qué alternativas menos irreversibles existen?; ¿quién recibe los beneficios actuales?; ¿quién soportará los costos futuros?; y ¿qué grado de incertidumbre persiste?

Conviene subrayar que una decisión no sería ilegítima por el solo hecho de implicar costos futuros. Prácticamente toda política de infraestructura, energía o desarrollo los implica, y una prohibición general de trasladar costos al futuro paralizaría cualquier inversión de largo plazo. La pregunta no es si existen costos futuros, sino **si**

están justificados, distribuidos de manera razonable y sometidos a controles proporcionales al riesgo.

31.3 El guardián del futuro y sus límites

El capítulo 24 describió el Consejo de Generaciones Futuras y Sistemas Vivos como la cuarta fuente de legitimidad de la legislatura. Aquí conviene precisar sus límites desde la perspectiva intergeneracional, porque el riesgo de abuso es real. Quien habla en nombre de quienes no pueden hablar puede atribuirles cualquier preferencia, y nadie puede refutarlo consultando a los representados.

Por eso los mecanismos de representación de las generaciones futuras deben tener competencias delimitadas: evaluar las consecuencias de largo plazo, publicar informes independientes, examinar los riesgos irreversibles, solicitar la reconsideración de las decisiones insuficientemente justificadas y verificar el cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad. Pero **no deben poder bloquear indefinidamente políticas legítimas mediante afirmaciones especulativas sobre el futuro.** Su autoridad es la de la evidencia y el argumento, no la de una voluntad que nadie puede verificar.

31.4 Preferir lo reversible

La herramienta más eficaz para proteger a las generaciones futuras no es la representación, sino la reversibilidad. Una decisión que puede corregirse si resulta equivocada deja abiertas las opciones de quienes vendrán. Una decisión irreversible las cierra para siempre.

Cuando exista incertidumbre significativa, la arquitectura preferiría, siempre que resultara razonable, las medidas graduales que permiten corregir errores: proyectos piloto antes de los despliegues masivos, autorizaciones temporales, límites de escala, cláusulas de caducidad, evaluaciones independientes periódicas, procedimientos de suspensión y planes de retirada y restauración financiados de antemano. No toda decisión puede revertirse; una extinción o una

guerra no se solucionan con una cláusula de caducidad. **Precisamente por eso, las decisiones irreversibles deben enfrentar estándares de justificación más exigentes que las reversibles.**

31.5 Ninguna generación es dueña absoluta del futuro

En 1789, Thomas Jefferson escribió a James Madison una carta en la que sostenía que la tierra pertenece en usufructo a los vivos, y que ninguna generación tiene derecho a contraer deudas o imponer obligaciones que deban pagar las generaciones siguientes.[28] Madison le respondió con objeciones sensatas: algunas obligaciones contraídas por una generación benefician también a las siguientes, que deberían, por tanto, contribuir a pagarlas. El intercambio entre ambos sigue siendo una de las mejores introducciones al problema.

La arquitectura adopta una posición intermedia que recoge lo mejor de ambos argumentos. Las generaciones presentes pueden utilizar los recursos del planeta, transformarlo y emprender proyectos cuyos beneficios y costos se extiendan en el tiempo. Lo que no pueden hacer es consumir sin justificación las opciones de supervivencia y bienestar de las generaciones futuras, ni destruir las condiciones que les permitirían ejercer su propia autonomía. **El presente puede usar el futuro como un usufructuario usa un bien ajeno: con derecho a disfrutarlo y con la obligación de no destruirlo.**

> La idea en una frase:
> El presente puede usar el futuro, pero no tiene derecho a consumirlo.

Una economía que no premie la fragilidad

Estabilidad, deuda, sanciones y dependencias

32.1 Septiembre de 2008

El 15 de septiembre de 2008, el banco de inversión Lehman Brothers se declaró en quiebra. En los días siguientes, el pánico se extendió por los mercados financieros de todo el mundo: los bancos dejaron de prestarse entre sí, el crédito a las empresas se congeló y varios gobiernos tuvieron que rescatar a sus instituciones financieras con fondos públicos para evitar un colapso general. La crisis que siguió provocó la recesión más profunda desde la Gran Depresión y destruyó millones de empleos en países que no tenían ninguna relación directa con las hipotecas estadounidenses que la habían originado.

El episodio ilustra con precisión casi didáctica el esquema de los cuatro actores del capítulo 2. Las instituciones que asumieron los riesgos obtuvieron beneficios extraordinarios en los años de expansión. Cuando los riesgos se materializaron, las pérdidas recayeron sobre los contribuyentes, los trabajadores y países enteros. Y los supervisores que debían haber corregido la situación carecían de la información, las competencias o la voluntad necesarias para hacerlo a tiempo.

La lección es que **la estabilidad económica es un bien público global**: cuando existe, beneficia a todos; cuando se rompe, perjudica a todos, incluidos quienes no contribuyeron a romperla. Y como todo bien público, tiende a producirse en cantidad insuficiente si nadie tiene la responsabilidad y la capacidad de protegerlo. Conviene, sin embargo, precisar lo que la estabilidad no es: no es la ausencia de fluctuaciones, que son inherentes a cualquier economía dinámica, ni la protección incondicional de las instituciones financieras, los acreedores o un modelo económico específico. Es la capacidad de absorber perturbaciones, resolver las crisis de manera ordenada y evitar que vulnerabilidades previsibles se transformen en catástrofes sociales.

32.2 Un consejo de estabilidad económica

Tras la crisis de 2008, los países del G20 crearon en 2009 el Consejo de Estabilidad Financiera, encargado de coordinar la supervisión financiera internacional y de identificar vulnerabilidades del sistema.[29] Su creación fue un paso importante, pero su naturaleza es esencialmente consultiva y su capacidad depende de la voluntad de las autoridades nacionales.

La Comunidad contaría con un Consejo de Estabilidad Económica Planetaria, separado de los bancos centrales nacionales y de los grandes organismos de financiación, con competencias limitadas pero reales en su ámbito: la estabilidad sistémica, conforme a la quinta competencia enumerada en el capítulo 23. No fijaría un modelo económico único para todos los países. Su función sería identificar las vulnerabilidades sistémicas y coordinar las medidas para reducir los riesgos compartidos, vigilando diez fuentes principales de riesgo: el endeudamiento excesivo; la interconexión entre instituciones financieras; la concentración de proveedores críticos; la dependencia de infraestructuras esenciales; la fragilidad de las cadenas alimentarias; los riesgos de liquidez transfronteriza; la expo-

sición a perturbaciones energéticas; la concentración tecnológica; los efectos de las medidas económicas coercitivas; y la distribución de las pérdidas durante las crisis. Sus evaluaciones utilizarían datos agregados y acceso confidencial bajo auditoría, para no revelar innecesariamente información comercial sensible.

32.3 Rescates que distinguen

En 1873, el periodista y economista Walter Bagehot formuló en *Lombard Street* la doctrina clásica sobre cómo debe actuar un prestamista de última instancia durante un pánico financiero: prestar con generosidad a las instituciones solventes, a un tipo de interés penalizador y contra buenas garantías.[30] La doctrina de Bagehot contiene una distinción que sigue siendo fundamental y que con frecuencia se olvida en medio de las crisis: no es lo mismo ayudar a una institución que tiene un problema temporal de liquidez que rescatar a una que es insolvente.

La arquitectura generalizaría esta distinción a las crisis de los Estados. Un mecanismo internacional proporcionaría liquidez temporal y coordinaría las reestructuraciones, pero la asistencia no sería automática ni incondicional. Debería distinguir entre cinco situaciones: los problemas temporales de liquidez; la insolvencia estructural; los choques externos que el afectado no pudo prever ni evitar; las decisiones políticas que generaron riesgos evitables; y las crisis provocadas por la corrupción o la apropiación de recursos. Cada una exige una respuesta distinta. **El objetivo no sería proteger a los acreedores irresponsables a costa de la población, sino resolver la crisis con el menor daño social posible y repartir las pérdidas de forma justificable.** Y la asistencia no debería crear incentivos permanentes para la irresponsabilidad, pero tampoco convertir los errores económicos en condenas sociales indiscriminadas.

32.4 Resolver las deudas soberanas con reglas

Cuando una empresa no puede pagar sus deudas, existe un procedimiento de quiebra que coordina a los acreedores, reparte las pérdidas según reglas previsibles y permite que la empresa se reestructure o se liquide de manera ordenada. Cuando un Estado no puede pagar sus deudas, ese procedimiento no existe. La reestructuración depende de negociaciones prolongadas entre acreedores con intereses divergentes, y puede bloquearse durante años.

El problema no es teórico. Entre 2001 y 2003, el Fondo Monetario Internacional, por iniciativa de su subdirectora gerente primera, Anne Krueger, propuso crear un Mecanismo de Reestructuración de la Deuda Soberana, una especie de procedimiento de quiebra para los Estados.[31] La propuesta no obtuvo el apoyo necesario y fue abandonada. La ausencia de ese mecanismo tuvo consecuencias visibles en el caso de Argentina, que tras su crisis de 2001 reestructuró la mayor parte de su deuda, pero se enfrentó durante más de una década a litigios de acreedores que no habían aceptado la reestructuración, los llamados *holdouts*. En 2012, un tribunal estadounidense dictó una decisión que impedía a Argentina pagar a los acreedores reestructurados sin pagar también a los demandantes, lo que contribuyó a que el país entrara de nuevo en impago en 2014.[31]

La arquitectura establecería un mecanismo internacional de resolución de deudas soberanas capaz de determinar la sostenibilidad de la deuda con criterios transparentes, coordinar a los acreedores públicos y privados, evitar los bloqueos oportunistas, proteger los gastos esenciales durante la negociación, reducir los litigios contradictorios, establecer procedimientos de apelación y repartir las pérdidas de manera previsible. El mecanismo no garantizaría que los países pudieran endeudarse sin consecuencias. **Haría más ordenado el proceso cuando una deuda resultara insostenible**, para que la

ausencia de reglas no convirtiera las crisis en procesos caóticos con costos sociales desproporcionados.

32.5 Sanciones con reglas

Las sanciones económicas se han convertido en uno de los instrumentos más utilizados de la política internacional. Pueden ser legítimas para responder a infracciones graves, y en ciertos casos han contribuido a modificar conductas. Pero la evidencia acumulada sobre su eficacia es, en el mejor de los casos, mixta. Con frecuencia no alcanzan su objetivo declarado, generan daños humanitarios, consolidan a las élites autoritarias que controlan el acceso a los bienes escasos, fragmentan los mercados y debilitan la cooperación. El capítulo 26 examinó el caso de Irak y la evolución hacia las sanciones selectivas.

La arquitectura exigiría que toda medida económica coercitiva se sometiera a una evaluación de doce elementos: su objetivo concreto; su base jurídica; la probabilidad de que logre ese objetivo; sus efectos sobre la población del país sancionado; sus efectos sobre terceros países; las alternativas disponibles; el riesgo de escalada; las posibilidades de evasión; su duración prevista; las condiciones verificables para su levantamiento; los mecanismos de revisión; y los resultados efectivamente observados.

Y establecería, sobre todo, una obligación de **revisión periódica**. Una sanción no debería mantenerse indefinidamente por inercia institucional cuando la evidencia indique que no está alcanzando su objetivo o que sus costos superan los beneficios legítimos esperados. **La coerción económica no debe convertirse en una herramienta ilimitada para imponer preferencias políticas o consolidar ventajas competitivas.**

32.6 Eficiencia contra resiliencia

Durante décadas, el diseño de las cadenas de suministro globales se guio por un criterio dominante: la eficiencia. Se concentró la producción allí donde resultaba más barata, se redujeron los inventarios al mínimo y se eliminaron las redundancias, consideradas un desperdicio. La pandemia de 2020 reveló el costo oculto de ese diseño: escasez de equipos médicos, de componentes electrónicos y de bienes esenciales que dependían de pocos proveedores concentrados en pocos lugares.

La lección es que **la eficiencia no debe ser el único criterio de diseño de los sistemas críticos.** Las cadenas de suministro de bienes esenciales deben evaluarse también según su concentración geográfica, su sustituibilidad, su tiempo de recuperación ante una interrupción, su vulnerabilidad frente a la coerción, su capacidad de almacenamiento, su dependencia tecnológica y las consecuencias sociales de su interrupción. La redundancia tiene un costo, pero ese costo puede ser perfectamente racional cuando una interrupción produciría daños sistémicos. Una pequeña reserva es un seguro barato frente a una catástrofe cara.

Esta reflexión no implica abandonar el comercio internacional ni perseguir la autarquía, que sería empobrecedora y, como vimos en el capítulo 2, eliminaría los incentivos que la interdependencia beneficiosa crea para la paz. Implica identificar las dependencias críticas cuya concentración representa una vulnerabilidad inaceptable y diversificarlas de manera proporcionada.

32.7 La empresa con poder cuasi soberano

El 19 de julio de 2024, una actualización defectuosa del software de una empresa de ciberseguridad provocó el bloqueo de unos 8,5 millones de computadoras en todo el mundo, según estimaciones del fabricante del sistema operativo afectado.[32] Aerolíneas, hospitales,

bancos, servicios de emergencia y medios de comunicación de numerosos países quedaron paralizados durante horas o días. No hubo ataque, ni mala intención: un solo error, en un solo proveedor, cuyos productos formaban parte de la infraestructura de miles de organizaciones.

El episodio ilustra una forma de poder que el capítulo 5 describió como poder estructural y que ningún marco de gobernanza tradicional contempla adecuadamente: el de las empresas que controlan infraestructuras de las que dependen millones de personas. Su capacidad de afectar a la sociedad puede superar la de muchos gobiernos, sin que estén sujetas a ninguna de las obligaciones de rendición de cuentas que se exigen a estos.

La arquitectura no buscaría penalizar el éxito empresarial ni recurrir a la nacionalización como respuesta automática. Buscaría impedir que **el control de una infraestructura indispensable se convierta en una forma de soberanía privada sin contrapesos**. Para ello, podría imponer, cuando existieran fundamentos jurídicos suficientes, obligaciones de interoperabilidad, que permitan sustituir a un proveedor; obligaciones de continuidad del servicio y planes de contingencia; auditorías independientes de seguridad; acceso no discriminatorio; y, en casos extremos, separación funcional o regulación estructural. La prueba de éxito sería sencilla: la continuidad de un servicio esencial no debería depender de la voluntad, ni del error, de un único proveedor.

32.8 Muchos modelos, una restricción

La arquitectura no impondría un modelo económico único. Diferentes sociedades podrían elegir distintas combinaciones de mercados, provisión pública, cooperativas, propiedad privada y formas comunitarias de organización. Esa diversidad es valiosa, y su supresión violaría el pluralismo del capítulo 19.

La restricción común sería una sola, derivada de todo lo anterior: **ninguna sociedad puede trasladar impunemente costos sistémicos a las demás.** Ni mediante crisis financieras que contagian a todo el sistema, ni mediante deudas cuyo impago desestabiliza a otros, ni mediante dependencias críticas que pueden convertirse en armas, ni mediante sanciones que castigan a poblaciones enteras. Dentro de esa restricción, la libertad de cada sociedad para organizar su economía debería ser amplia.

> La idea en una frase:
> Un sistema eficiente que se rompe en una sola pieza no es eficiente; es frágil con buena contabilidad.

Máquinas que asesoran, humanos que responden

Tecnología, inteligencia artificial y el futuro del poder

Si se imagina un horizonte de siglos, sería un error diseñar el orden mundial como si las capacidades tecnológicas actuales fueran el límite de lo posible. La inteligencia artificial, la biotecnología, la automatización, los sistemas autónomos y las tecnologías de vigilancia pueden alterar radicalmente la distribución del poder, y lo harán de maneras que hoy no podemos prever. Este capítulo afronta, por tanto, un problema peculiar: cómo diseñar instituciones capaces de gobernar tecnologías que todavía no existen.

33.1 Gobernar tecnologías que todavía no existen

El capítulo 3 presentó el dilema de Collingridge: cuando una tecnología es nueva, es fácil modificarla pero no sabemos qué efectos tendrá; cuando conocemos sus efectos, ya es muy difícil modificarla. Una arquitectura pensada para siglos no puede resolver este dilema regulando cada tecnología concreta, porque las tecnologías cambiarán más deprisa que las normas. Debe establecer principios y procedimientos que se apliquen a cualquier tecnología según su capacidad de causar daño, con independencia de su forma.

La historia ofrece un precedente alentador de gobernanza anticipatoria. En febrero de 1975, un grupo de científicos se reunió en Asilomar, California, para discutir los riesgos de una técnica entonces nueva: el ADN recombinante, que permitía combinar material genético de distintos organismos. Antes de que existiera ninguna regulación, los propios investigadores acordaron un conjunto de directrices de seguridad, graduadas según el riesgo de cada tipo de experimento, que orientaron durante años el desarrollo de la biotecnología.[33] Asilomar no fue un modelo perfecto, porque descansó en la autorregulación de la comunidad científica. Pero demostró que es posible gobernar una tecnología antes de que sus daños se materialicen, mediante una evaluación del riesgo proporcionada y revisable.

33.2 Doce criterios de riesgo

La arquitectura evaluaría las tecnologías según doce criterios: la magnitud del daño posible; la probabilidad de fallo y sus vías; la facilidad de uso indebido; la dificultad de detectar ese uso; la posibilidad de contener el daño una vez producido; la reversibilidad de sus efectos; la escala de su despliegue; las dependencias que crea; la concentración de poder que favorece; la posibilidad de auditarla; la disponibilidad de alternativas más seguras; y, finalmente, las consecuencias de una regulación excesiva o insuficiente.

Este último criterio es tan importante como los demás. La gobernanza tecnológica debe evitar dos errores simétricos: permitir que la innovación avance sin controles proporcionales al daño potencial, y bloquear tecnologías útiles mediante prohibiciones generales que ignoren tanto los riesgos de la inacción como los beneficios sociales. Una tecnología médica bloqueada por exceso de precaución también produce víctimas, aunque sean menos visibles que las de una tecnología liberada sin control.

33.3 Cuatro niveles de obligación

De la aplicación de estos criterios se derivaría una clasificación de las tecnologías en cuatro niveles, con obligaciones proporcionales a cada uno. Las tecnologías de **bajo impacto** estarían sujetas a controles ligeros. Las de **impacto significativo** requerirían evaluaciones de seguridad, documentación y mecanismos de reparación. Las de **alto impacto** se someterían a auditorías independientes, pruebas adversariales, supervisión continua y planes de contingencia. Y las de **potencial catastrófico** podrían requerir licencias, límites de despliegue, controles de acceso, verificación reforzada o restricciones específicas, siempre con base jurídica y revisión.

La Unión Europea adoptó en 2024 un reglamento sobre inteligencia artificial que aplica una lógica similar: clasifica los sistemas según su nivel de riesgo, prohíbe algunos usos considerados inaceptables, somete a obligaciones estrictas los sistemas de alto riesgo e impone requisitos más ligeros al resto.[34] Es el primer intento de envergadura de regular una tecnología transversal según su riesgo, y su aplicación ofrecerá lecciones valiosas sobre lo que funciona y lo que no.

33.4 Nadie clasifica su propio riesgo

Una clasificación por niveles de riesgo tiene una vulnerabilidad evidente: si los desarrolladores clasifican sus propias tecnologías, tendrán incentivos para situarlas en los niveles inferiores, donde las obligaciones son más ligeras. Es una aplicación directa de la regla de las cuatro manos del capítulo 17, y del caso del Boeing 737 MAX que allí se examinó: quien debe cumplir una norma no debe certificar por sí solo su propio cumplimiento.

Por eso la arquitectura establecería que **las categorías de riesgo no pueden depender exclusivamente de la autodeclaración de los desarrolladores.** Debe existir una capacidad independiente para revisar las clasificaciones, evaluar los incidentes y exigir medidas correctivas.

33.5 Una autoridad de evaluación de riesgos tecnológicos

Esa capacidad independiente correspondería a una Autoridad de Evaluación de Riesgos Tecnológicos. El precedente más útil es el Organismo Internacional de Energía Atómica, creado en 1957 para promover los usos pacíficos de la energía nuclear y verificar que no se desvíen hacia fines militares.[35] Su modelo combina la cooperación técnica con la inspección independiente, y ha demostrado que una institución internacional puede supervisar una tecnología de doble uso sin controlar toda la investigación en la materia.

La Autoridad evaluaría las tecnologías capaces de producir daños transfronterizos graves o de alterar sustancialmente el equilibrio de poder. Sus funciones incluirían la evaluación de riesgos antes de los despliegues de alto impacto, el establecimiento de estándares de pruebas independientes, el registro de los incidentes graves, los requisitos de trazabilidad para los sistemas críticos, las auditorías de seguridad, los procedimientos de notificación, la coordinación de las respuestas internacionales, la investigación de los fallos sistémicos y la recomendación de restricciones temporales para las actividades de riesgo extremo.

Pero la Autoridad tendría un límite fundamental: **no controlaría la innovación tecnológica en general.** Sus competencias se activarían por criterios de riesgo, capacidad de daño y externalidades, no por la novedad de una tecnología. Y sus restricciones estarían justificadas, serían revisables y admitirían apelación ante la judicatura de la Comunidad.

33.6 Ningún algoritmo con autoridad coercitiva final

Los sistemas de inteligencia artificial pueden ayudar a modelar escenarios, detectar anomalías, evaluar presupuestos, traducir deliberaciones, comparar políticas y analizar evidencia. Pueden mejorar extraordinariamente la capacidad de las instituciones para anticipar riesgos y

tomar decisiones informadas. Pero su uso en decisiones que afectan a las personas plantea un riesgo que ya se ha materializado.

En los Países Bajos, durante la década de 2010, la administración tributaria utilizó, entre otros instrumentos, un sistema de clasificación de riesgos para detectar posibles fraudes en las ayudas para el cuidado infantil. Miles de familias fueron acusadas erróneamente de fraude, obligadas a devolver sumas que no podían pagar y, en muchos casos, arruinadas. Una investigación parlamentaria concluyó en 2020 que se habían vulnerado principios fundamentales del Estado de derecho, y en enero de 2021 el gobierno neerlandés dimitió en bloque.[36] Las víctimas habían tenido enormes dificultades para conocer los fundamentos de las decisiones que las afectaban y para impugnarlas.

De esta y otras experiencias se deriva una regla constitucional que la arquitectura establecería sin excepciones: **ningún sistema de inteligencia artificial podría ejercer por sí solo autoridad coercitiva final sobre una persona o una comunidad.** El Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea ya reconoce el derecho de las personas a no ser objeto de decisiones basadas únicamente en un tratamiento automatizado que les afecten significativamente.[36] La arquitectura generalizaría ese derecho y lo reforzaría con siete garantías para toda decisión que afecte a derechos fundamentales: un responsable humano identificable; una explicación comprensible de los fundamentos relevantes; acceso a la evidencia utilizada, dentro de los límites legítimos de la privacidad y la seguridad; la posibilidad de impugnar la decisión; una revisión independiente; el registro de las versiones del sistema y de los datos utilizados; y pruebas periódicas de sesgos, vulnerabilidades y comportamientos inesperados.

Esto no significa que cada cálculo deba revisarse manualmente. Significa que **la responsabilidad jurídica no puede desaparecer dentro de un sistema automatizado.**

33.7 La inteligencia artificial como asesor plural

La regla anterior no implica renunciar a los beneficios de la inteligencia artificial en el gobierno. Implica utilizarla de un modo determinado: como asesor, no como soberano.

Imaginemos que la Comunidad debe evaluar una propuesta de reducción de armamentos. Un sistema analiza los riesgos estratégicos; otro, las consecuencias económicas; otro, los impactos humanitarios; otro examina las incertidumbres y los supuestos de los demás. Un equipo humano independiente intenta refutar sus conclusiones. El resultado no es una respuesta automática, sino un expediente que permite a los responsables políticos comprender las opciones, los riesgos y las incertidumbres antes de decidir.

Esta pluralidad de sistemas puede reducir la dependencia de una única arquitectura computacional. Pero no garantiza por sí sola la independencia: si todos los sistemas se entrenan con los mismos datos, provienen de los mismos proveedores o comparten los mismos supuestos, sus coincidencias no confirman nada, conforme a la advertencia del capítulo 21 sobre las fuentes que repiten el mismo error. Los ingenieros llaman **fallos correlacionados** a esta situación, y es especialmente peligrosa porque produce una falsa sensación de confirmación. Por eso la arquitectura exigiría auditorías de dependencia tecnológica, diversidad de fuentes y procedimientos específicos para detectar fallos correlacionados.

33.8 Prohibido decir "lo decidió el algoritmo"

De todo lo anterior se deriva una prohibición que conviene formular de manera explícita: ningún gobierno ni institución podría justificar una guerra, una sanción o una privación de derechos diciendo simplemente que un algoritmo lo determinó. Las decisiones de alto impacto tendrían que poder reconstruirse: qué información se consideró, qué reglas se aplicaron, qué incertidumbres existían y quién autorizó la

acción. El secreto comercial no debería servir para ocultar el funcionamiento de los sistemas utilizados en decisiones coercitivas, aunque la protección de la propiedad intelectual legítima seguiría siendo relevante en los demás casos. Una caja negra no puede ser la autoridad final de una sociedad libre.

33.9 Tecnologías de doble uso

Algunas tecnologías pueden servir tanto para fines legítimos como para producir daños graves. La investigación sobre patógenos que permite desarrollar vacunas puede permitir también diseñar agentes más peligrosos; en 2014, Estados Unidos suspendió temporalmente la financiación pública de ciertos experimentos que aumentaban la transmisibilidad o la virulencia de algunos patógenos, mientras se revisaban sus riesgos.[37] Los programas informáticos que protegen las redes pueden servir para atacarlas. Desde 1996, el Arreglo de Wassenaar coordina entre decenas de países los controles a la exportación de armas convencionales y de bienes y tecnologías de doble uso.[37]

La arquitectura no aplicaría prohibiciones indiscriminadas, que impedirían la investigación legítima y empujarían la actividad hacia jurisdicciones menos exigentes. Establecería **controles escalonados** según la capacidad, el contexto y el riesgo: evaluaciones previas, límites de acceso a las capacidades más peligrosas, supervisión de los despliegues, controles sobre materiales o procesos específicos, notificación de incidentes, mecanismos de cooperación científica segura, protección de la investigación legítima y procedimientos de revisión para evitar que las restricciones se conviertan en monopolios políticos.

33.10 Regular sin blindar a los dominantes

La gobernanza tecnológica enfrenta una trampa sutil. Una regulación exigente impone costos de cumplimiento que las grandes empresas pueden asumir con facilidad y que las pequeñas, o los nuevos competidores, no pueden. Así, una regulación diseñada para controlar los ries-

gos de un sector puede terminar consolidando el poder de los actores que ya lo dominan, que en ocasiones son precisamente quienes más presionan para que se adopte. Es una forma particular de la captura descrita en el capítulo 9.

La arquitectura evaluaría, por tanto, los efectos de las reglas sobre la competencia, la innovación y la distribución del poder. Promovería estándares interoperables, auditorías independientes y alternativas técnicas, y evitaría que la supervisión dependiera exclusivamente de los propios proveedores. **La gobernanza tecnológica debe impedir que una entidad, pública o privada, se convierta en el árbitro inimpugnable de los sistemas de los que depende la sociedad**, y eso incluye impedir que la propia regulación se convierta en una barrera que proteja a los dominantes.

33.11 Reformar constituciones con ayuda de máquinas

Una última posibilidad merece mención, por su carácter especulativo y su potencial. Los sistemas avanzados de análisis podrían ayudar a examinar propuestas de reforma constitucional, identificar contradicciones entre artículos, simular escenarios de captura y comparar las consecuencias de distintos diseños institucionales. Podrían convertirse en una herramienta valiosa para el aprendizaje institucional que la Parte VIII describirá. Pero no deberían tener, en ningún caso, autoridad para modificar la constitución. Toda reforma seguiría requiriendo deliberación humana, procedimientos democráticos y revisión jurídica. **La tecnología puede ampliar la capacidad de pensar; no debe reemplazar la legitimidad de decidir.**

> La idea en una frase:
> La responsabilidad jurídica no puede desaparecer dentro de una caja negra.

El dinero no compra soberanía

Integridad, anticaptura y verdad pública

El capítulo 9 describió las siete vías por las que una institución puede ser capturada y el capítulo 21, las reglas que protegen la integridad del conocimiento con el que se decide. Este capítulo convierte ese diagnóstico en un sistema institucional. Su premisa es la misma que recorre todo el libro: no hace falta suponer una conspiración universal para reconocer que las decisiones públicas pueden estar influidas por la financiación política, los grupos de presión, los contratistas, los monopolios, las redes burocráticas y los actores con capacidad desigual para producir información. Basta con que ciertos actores dispongan de recursos, acceso e incentivos que el resto de la población no posee.

34.1 Transparencia de la influencia

Toda organización que pretenda influir significativamente en las decisiones de la Comunidad debería revelar, con salvaguardas para la privacidad legítima, quién la financia, qué intereses representa, qué propuestas presenta, con qué decisores se reúne, qué conflictos de interés tiene, qué estudios financia y qué vínculos mantiene con los contratistas o los beneficiarios de las políticas que propone. La transparencia debería abarcar también a los intermediarios, las fun-

daciones y las entidades controladas indirectamente cuando exista evidencia de una relación relevante.

Varios ordenamientos han avanzado en esta dirección. Estados Unidos aprobó en 1995 una ley federal que obliga a registrar las actividades de cabildeo y a informar periódicamente sobre ellas, y la Unión Europea dispone de un registro de transparencia que sus instituciones convirtieron en obligatorio en 2021 para determinadas interacciones con los grupos de interés.[38] Estos registros tienen limitaciones conocidas, pero establecen un principio esencial.

Conviene subrayar lo que esta transparencia no pretende. **No se trata de prohibir la defensa de intereses particulares.** Los sindicatos, las empresas, las asociaciones ambientales, las organizaciones religiosas, las comunidades indígenas y los grupos de ciudadanos deben poder participar en el debate público y presentar sus argumentos ante los decisores. Las obligaciones de transparencia deben aplicarse a todos por igual, sin discriminar arbitrariamente entre unos y otros. La regla, ya formulada en el capítulo 9, es que **la influencia política debe ser visible y no convertirse en una autoridad secreta paralela.**

34.2 Registro de beneficiarios reales

Una de las vías más eficaces para ocultar conflictos de interés, evadir obligaciones o financiar actividades ilícitas consiste en utilizar estructuras societarias opacas que impiden saber quién controla realmente una entidad y quién recibe sus beneficios. En 2016, la filtración de millones de documentos de un despacho de abogados panameño, investigados por un consorcio internacional de periodistas y conocidos como los Papeles de Panamá, reveló hasta qué punto esas estructuras eran utilizadas por dirigentes políticos, empresarios y redes criminales de todo el mundo.[39]

El Grupo de Acción Financiera Internacional, el organismo que establece los estándares mundiales contra el lavado de dinero, reco-

mienda que los países garanticen que las autoridades competentes puedan conocer a los **beneficiarios reales** de las personas jurídicas.[39] La arquitectura generalizaría esa exigencia mediante mecanismos compatibles que permitieran identificar quién controla realmente determinadas entidades y quién recibe sus beneficios económicos.

Aquí aparece una de las tensiones del capítulo 22, entre la transparencia y la privacidad. En 2022, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea anuló la disposición que obligaba a los Estados miembros a hacer accesibles al público en general los registros de beneficiarios reales, por considerar que esa publicidad indiscriminada vulneraba los derechos a la vida privada y a la protección de los datos personales.[39] La lección es instructiva: la información sensible no tiene por qué publicarse íntegramente para cumplir su función. Puede estar disponible para las auditorías legítimas, las investigaciones judiciales, el periodismo de investigación con interés legítimo y las autoridades autorizadas, bajo procedimientos controlados. La transparencia útil no siempre es la transparencia total.

34.3 Financiación política

La arquitectura no impondría una única ley electoral a todos los países, porque la regulación de la financiación política forma parte de la autonomía de cada comunidad. Pero establecería unos estándares mínimos de integridad para las instituciones que participan en las decisiones planetarias. Esos estándares incluirían nueve elementos: la publicidad de las donaciones por encima de umbrales definidos; la identificación de los beneficiarios efectivos de las aportaciones; límites y controles sobre la financiación extranjera; la auditoría independiente de las campañas; la transparencia de la publicidad política; reglas sobre la financiación indirecta; periodos de incompatibilidad entre determinados cargos públicos y actividades privadas relacionadas con las decisiones adoptadas en ellos; la protección de

los denunciantes; y sanciones proporcionales por el ocultamiento deliberado.

34.4 Contratación pública y complejo militar-industrial

La adquisición de armamento, tecnología de vigilancia, infraestructura crítica y sistemas de seguridad suele involucrar contratos de enorme valor, gran complejidad técnica y profundas asimetrías de información. Son el terreno en el que la advertencia de Eisenhower, recogida en el capítulo 8, adquiere su significado más concreto.

La arquitectura exigiría, para los contratos de alto impacto, evaluaciones independientes de la necesidad, comparación de alternativas, publicación de los criterios de adjudicación, declaración de los conflictos de interés, auditoría de los sobrecostos, revisión de las modificaciones contractuales y evaluación posterior de los resultados. La información operacional sensible estaría protegida, pero esa protección no podría utilizarse como excusa para ocultar la corrupción: las excepciones por seguridad deberían estar justificadas y sujetas a auditoría independiente.

El principio que organiza este ámbito es una aplicación directa de la regla de las cuatro manos: **ningún proveedor debería determinar por sí solo qué amenaza existe, qué solución se necesita y cuánto debe pagarse por ella.** Cuando la misma red de actores define el problema, propone la solución y evalúa su propio desempeño, la decisión pública ha dejado de ser pública.

34.5 Inteligencia bajo control constitucional

Los servicios de inteligencia desempeñan funciones legítimas: identifican amenazas, protegen fuentes, previenen atentados y ayudan a comprender las capacidades de otros actores. Pero el secreto en el que operan genera una asimetría de información que dificulta la supervisión, y una organización con capacidades técnicas especializadas puede desarrollar intereses burocráticos propios.

El capítulo 10 recordó que en 1975 y 1976 una comisión del Senado de Estados Unidos documentó abusos graves cometidos por los servicios de inteligencia de ese país. Sus investigaciones condujeron a reformas importantes, entre ellas la creación de comités parlamentarios permanentes de supervisión y, en 1978, de un tribunal especial encargado de autorizar ciertas actividades de vigilancia.[40] Las revelaciones de 2013 sobre los programas de vigilancia masiva de las comunicaciones mostraron, décadas después, que esos controles podían quedar desbordados, y condujeron a nuevas reformas legislativas en 2015.[40] La historia de la supervisión de la inteligencia es la historia de un equilibrio que debe reajustarse constantemente.

Toda institución de inteligencia que actuara dentro del sistema de la Comunidad estaría sometida a nueve controles: un mandato legal explícito; autorización judicial para las actividades intrusivas; supervisión de un órgano representativo independiente; auditoría de sus gastos y operaciones mediante procedimientos seguros; un registro interno verificable de las autorizaciones; investigación independiente de los abusos; protección de los denunciantes que revelen ilegalidades; prohibición de utilizar recursos públicos para manipular elecciones o perseguir adversarios políticos; y revisión posterior de las operaciones cuya naturaleza impida una supervisión pública inmediata. **El secreto operacional puede ser legítimo. La inmunidad permanente frente a la ley, no.**

34.6 Protección de denunciantes

Muchos de los abusos de poder más graves de las últimas décadas se conocieron porque alguien que trabajaba dentro de una institución decidió revelarlos. Las personas que denuncian irregularidades desde dentro son, en el lenguaje del capítulo 9, la alarma de incendio más eficaz que existe, porque tienen acceso a una información que ningún supervisor externo puede obtener. Y son también las más vulnerables a las represalias.

La Unión Europea adoptó en 2019 una directiva que obliga a sus Estados miembros a establecer canales seguros de denuncia y a proteger a los denunciantes frente a las represalias en un amplio conjunto de ámbitos.[41] La arquitectura adoptaría y extendería ese modelo: las personas que revelaran de buena fe irregularidades graves contarían con vías seguras para comunicar la información a las autoridades competentes, protección frente a las represalias, procedimientos confidenciales cuando fueran necesarios y mecanismos de evaluación de sus denuncias. Esta protección no implicaría inmunidad automática por conductas ajenas a la denuncia. Su objetivo sería permitir que las instituciones conozcan y corrijan sus abusos sin que denunciarlos exponga inevitablemente a quien lo hace.

34.7 Transparencia sin vigilancia universal

Las medidas anteriores tienen un riesgo que el capítulo 22 identificó: la transparencia y la supervisión, llevadas al extremo, pueden convertirse en vigilancia universal, y los procedimientos de control pueden ser utilizados por adversarios políticos para obtener información sensible o paralizar instituciones legítimas.

Para evitarlo, la arquitectura establecería siete salvaguardas: la protección de los datos personales; el acceso a la información sensible limitado según la función y la necesidad; registros auditables de quién accede a qué información; procedimientos independientes de clasificación y desclasificación; la posibilidad de impugnar las decisiones de reserva; la publicación de resúmenes cuando no sea posible revelar los documentos completos; y sanciones tanto para la filtración abusiva como para el ocultamiento ilícito. La simetría de esta última salvaguarda es deliberada: un sistema que solo castigara las filtraciones protegería el secreto ilegítimo, y uno que solo castigara el ocultamiento destruiría el secreto legítimo.

34.8 Integridad informativa sin ministerio de la verdad

En la novela *1984*, publicada por George Orwell en 1949, el gobierno totalitario de Oceanía cuenta con un Ministerio de la Verdad, cuya función consiste en reescribir constantemente el pasado para que coincida con las necesidades del presente.[42] La imagen se ha convertido en el símbolo universal del peligro que acecha a cualquier autoridad que pretenda decidir qué es verdad.

La Comunidad necesitaría una política de integridad informativa, pero **no un ministerio mundial de la verdad.** Esa distinción, que el capítulo 9 argumentó en detalle, es esencial. La Comunidad crearía una infraestructura para publicar la evidencia utilizada en las decisiones públicas, identificar el contenido oficial manipulado, facilitar la verificación de documentos, distinguir el material auténtico del alterado y del de procedencia incierta, mantener registros de la publicidad política, documentar las campañas coordinadas de manipulación cuando existiera evidencia suficiente, permitir impugnaciones independientes, proteger el periodismo y la investigación y hacer visibles las incertidumbres y los desacuerdos científicos.

Un ejemplo de cómo regular sin crear un ministerio de la verdad lo ofrece el reglamento europeo de servicios digitales de 2022, que obliga a las plataformas de mayor tamaño a evaluar los riesgos sistémicos que generan sus servicios, incluidos sus sistemas de recomendación, y a someterse a auditorías independientes.[42] El enfoque no consiste en que una autoridad decida qué contenidos son verdaderos, sino en exigir a quienes controlan la infraestructura de la información que rindan cuentas de cómo la gestionan. Este es el modelo que la arquitectura adoptaría. **La institución no tendría facultad general para prohibir narrativas críticas del orden internacional.** Su misión sería aumentar la capacidad de los ciudadanos para evaluar las afirmaciones, no reemplazar su juicio por el de una autoridad central.

34.9 Cinco dominios de concentración

La transparencia, por sí sola, no impide la captura. Un actor puede ser perfectamente transparente y, aun así, concentrar un poder excesivo. Por eso la arquitectura evaluaría periódicamente la concentración de poder en cinco dominios: el **económico**, el **político**, el **informativo**, el **tecnológico** y el **coercitivo**.

La concentración en cada dominio se analizaría por separado, pero también, y sobre todo, en sus interacciones. Una empresa que controlara al mismo tiempo infraestructura digital, canales de información, sistemas de identificación y capacidades de vigilancia podría ejercer una influencia mucho mayor que la que revelaría un indicador convencional de cuota de mercado en cualquiera de esos ámbitos por separado. El poder combinado no es la suma de los poderes parciales; es su producto.

La respuesta no tendría que ser siempre dividir empresas o prohibir tecnologías. Podría incluir obligaciones de interoperabilidad, portabilidad de los datos, alternativas públicas, límites a los conflictos de interés, auditorías o separación de funciones. El principio que la orientaría sería el siguiente: **ningún actor debería acumular simultáneamente una capacidad desproporcionada para controlar las decisiones, la información que las justifica y los mecanismos para impugnarlas.**

34.10 Diversidad de fuentes de poder y conocimiento

El último principio del capítulo, y de esta parte, sintetiza todos los anteriores. Las instituciones deben reducir su dependencia excesiva de una única fuente de información, financiación, tecnología o capacidad operativa. La diversidad de fuentes aumenta la resiliencia y dificulta que un actor capture el sistema mediante el control de un punto crítico. Esta diversidad no debe convertirse en una obligación indiscriminada de duplicar todas las funciones, lo que sería costoso e

ineficiente; debe responder a riesgos concretos de dependencia y concentración.

Con este capítulo concluye la Parte VII. Hemos aplicado la arquitectura a los sistemas vitales de la civilización: la paz, los riesgos de los minutos finales, la biosfera, las generaciones futuras, la economía, la tecnología y la integridad institucional. En cada ámbito, la misma lógica: obligaciones verificables, consecuencias previsibles, controles independientes, protección de los derechos y de los terceros, y un rechazo sistemático tanto de la impunidad de los poderosos como de la concentración del poder en quienes deberían controlarlos.

Pero una arquitectura puede parecer impecable en el papel y fracasar en la realidad. La Parte VIII somete todo lo construido hasta aquí a sus pruebas más duras.

> La idea en una frase:
> Nadie debe controlar a la vez la decisión, la información que la justifica y los medios para impugnarla.

Notas del capítulo 28

[1] Mario J. Molina y F. Sherwood Rowland, "Stratospheric Sink for Chlorofluoromethanes: Chlorine Atom-Catalysed Destruction of Ozone", *Nature* 249 (1974); y Joseph C. Farman, Brian G. Gardiner y Jonathan D. Shanklin, "Large Losses of Total Ozone in Antarctica Reveal Seasonal ClOx/NOx Interaction", *Nature* 315 (1985).

[2] Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (1987), en vigor desde 1989; Enmienda de Londres (1990), que estableció el Fondo Multilateral. El Protocolo alcanzó la ratificación universal en septiembre de 2009.

[3] Organización Meteorológica Mundial, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y otros, *Scientific Assessment of Ozone Depletion: 2022* (Ginebra, 2023).

[4] Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (Nueva York: Basic Books, 1984).

[5] Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, Sistema Internacional de Vigilancia.

[6] Acuerdo de París (2015), artículo 13, sobre el marco de transparencia reforzado.

[7] Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, Unidad de Apoyo a la Mediación (2006) y Equipo de Reserva de Expertos en Mediación (2008).

[8] Memorando de Entendimiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética relativo al establecimiento de un enlace directo de comunicaciones, Ginebra, 20 de junio de 1963; y Acuerdo para la Prevención de Incidentes en y sobre Alta Mar, Moscú, 25 de mayo de 1972.

[9] John Maynard Keynes, *Las consecuencias económicas de la paz* (1919); Henry A. Kissinger, *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace, 1812–1822* (Boston: Houghton Mifflin, 1957).

[10] Nota del secretario de Estado Henry L. Stimson a los gobiernos de China y Japón, 7 de enero de 1932.

[11] Carta de las Naciones Unidas, artículo 2, párrafo 4, y artículos 39 a 51.

Notas de los capítulos 29 y 30

[12] Sobre el incidente del 26 de septiembre de 1983, véase David E. Hoffman, *The Dead Hand: The Untold Story of the Cold War Arms Race and Its Dangerous Legacy* (Nueva York: Doubleday, 2009). El derribo del vuelo 007 de Korean Air Lines ocurrió el 1 de septiembre de 1983.

[13] Thomas C. Schelling y Morton H. Halperin, *Strategy and Arms Control* (Nueva York: Twentieth Century Fund, 1961).

[14] Declaración de la Secretaría de Prensa de la Casa Blanca, 15 de febrero de 2018, y declaraciones concordantes de otros gobiernos. La estimación de daños superiores a diez mil millones de dólares procede de fuentes oficiales estadounidenses.

[15] Sobre el ataque Olympic Destroyer y las pistas falsas incluidas en su código, véanse los análisis publicados en 2018 por Cisco Talos y Kaspersky Lab.

[16] Michael N. Schmitt (ed.), *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017).

[17] Nick Bostrom, "Existential Risks: Analyzing Human Extinction Scenarios and Related Hazards", *Journal of Evolution and Technology* 9 (2002); Toby Ord, *The Precipice: Existential Risk and the Future of Humanity* (Londres: Bloomsbury, 2020).

[18] Bóveda Global de Semillas de Svalbard, inaugurada en febrero de 2008.

[19] *Fundición de Trail (Estados Unidos c. Canadá)*, laudos arbitrales de 1938 y 1941; Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972), principio 21.

[20] Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Sexto Informe de Evaluación*, contribución del Grupo de Trabajo I (2021).

[21] Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (2009); Naciones Unidas, *System of Environmental-Economic Accounting: Ecosystem Accounting* (SEEA EA), adoptado por la Comisión de Estadística en 2021.

[22] Constitución de la República del Ecuador (2008), artículos 71 a 74; Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017, de Nueva Zelanda.

[23] Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 73/284 (2019), que proclamó el Decenio de las Naciones Unidas para la Restauración de los Ecosistemas (2021–2030); y decisión 2/CP.27 de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre el Cambio Climático (Sharm el-Sheikh, 2022).

[24] Tratado Antártico (1959); Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, adoptado el 19 de junio de 2023.

[25] Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), principio 15. Paráfrasis.

Notas de los capítulos 31 y 32

[26] Hans Jonas, *El principio de responsabilidad. Ensayo de una ética para la civilización tecnológica* (*Das Prinzip Verantwortung*, 1979), capítulo I. Paráfrasis.

[27] Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change: The Stern Review* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007; informe presentado en 2006); William D. Nordhaus, "A Review of the Stern Review on the Economics of Climate Change", *Journal of Economic Literature* 45, núm. 3 (2007).

[28] Carta de Thomas Jefferson a James Madison, 6 de septiembre de 1789, y respuesta de Madison del 4 de febrero de 1790. Paráfrasis.

[29] Consejo de Estabilidad Financiera (Financial Stability Board), creado en abril de 2009 por la Cumbre del G20 de Londres como sucesor del Foro de Estabilidad Financiera.

[30] Walter Bagehot, *Lombard Street: A Description of the Money Market* (Londres: Henry S. King, 1873), capítulo VII. Paráfrasis.

[31] Anne O. Krueger, *A New Approach to Sovereign Debt Restructuring* (Washington: Fondo Monetario Internacional, 2002); y Tribunal de Apelaciones del Segundo Circuito de Estados Unidos, *NML Capital, Ltd. v. Republic of Argentina* (2012), así como la decisión del Tribunal Supremo de Estados Unidos de no revisar el caso en 2014.

[32] Estimación publicada por Microsoft el 20 de julio de 2024 sobre el número de dispositivos Windows afectados por la actualización defectuosa del software de CrowdStrike del 19 de julio de 2024.

Notas de los capítulos 33 y 34

[33] Paul Berg, David Baltimore, Sydney Brenner, Richard O. Roblin III y Maxine F. Singer, "Summary Statement of the Asilomar Conference on Recombinant DNA Molecules", *Proceedings of the National Academy of Sciences* 72, núm. 6 (1975).

[34] Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial.

[35] Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica, aprobado en 1956 y en vigor desde 1957.

[36] Comisión parlamentaria de investigación de la Cámara de Representantes de los Países Bajos sobre las ayudas para el cuidado infantil, informe *Ongekend onrecht* ("Injusticia sin precedentes"), diciembre de 2020; dimisión del gobierno neerlan-

dés el 15 de enero de 2021. Reglamento (UE) 2016/679 (Reglamento General de Protección de Datos), artículo 22.

[37] Anuncio de la Casa Blanca de octubre de 2014 sobre la pausa en la financiación de determinadas investigaciones de ganancia de función; y Arreglo de Wassenaar sobre Control de Exportaciones de Armas Convencionales y Bienes y Tecnologías de Doble Uso (1996).

[38] Lobbying Disclosure Act de 1995, de Estados Unidos; y Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre un registro de transparencia obligatorio.

[39] Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación, Papeles de Panamá (2016); Grupo de Acción Financiera Internacional, Recomendación 24; y Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asuntos acumulados C-37/20 y C-601/20, *WM y Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, sentencia del 22 de noviembre de 2022.

[40] Foreign Intelligence Surveillance Act de 1978, de Estados Unidos; y USA FREEDOM Act de 2015.

[41] Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

[42] George Orwell, *1984* (*Nineteen Eighty-Four*, Londres: Secker & Warburg, 1949); y Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales, artículos 34 a 37.

PARTE

VIII

Diseñar para fallar

El libro contra sí mismo

Una alarma que llegó desde fuera

En la madrugada del 26 de abril de 1986, los operadores del reactor número 4 de la central nuclear de Chernóbil, en la Ucrania soviética, realizaban una prueba de seguridad. Para llevarla a cabo habían desactivado varios sistemas de protección. Una combinación de errores de operación y de defectos de diseño del reactor, que la investigación internacional posterior documentaría con detalle, provocó una explosión que destruyó el núcleo y lanzó a la atmósfera una nube radiactiva.[1]

Lo que siguió fue tan revelador como el accidente mismo. Las autoridades soviéticas tardaron en evacuar a los habitantes de la ciudad vecina de Prípiat y no informaron de inmediato al mundo de lo que había ocurrido. Fueron unos trabajadores de la central nuclear sueca de Forsmark, a más de mil kilómetros de distancia, quienes el 28 de abril detectaron niveles anormales de radiación en su ropa y, tras comprobar que el origen no estaba en su propia central, dieron la voz de alarma.[1] Solo entonces el gobierno soviético reconoció públicamente el accidente.

Chernóbil no fue solo un fallo técnico. Fue el fallo de un sistema que administraba sus errores ocultándolos. Los defectos del diseño del reactor eran conocidos por algunos especialistas. La cultura institucional desalentaba la comunicación de problemas. Y cuando el desastre se produjo, el reflejo del sistema fue el secreto. Años después, el último dirigente soviético, Mijaíl Gorbachov, escribiría que el accidente de Chernóbil había sido, quizá, una causa más impor-

tante del colapso de la Unión Soviética que su propia política de reformas.

La lección que organiza la Parte VIII es que **ningún sistema falla solo por la técnica; falla también por cómo administra sus errores.** Las partes anteriores de este libro han construido una arquitectura. Esta parte hace algo que pocos libros de propuestas se atreven a hacer: atacarla. El capítulo 35 examina el riesgo de que las emergencias se vuelvan permanentes. El capítulo 36 distingue las propiedades que permiten a un sistema resistir, recuperarse y aprender. El capítulo 37 propone someter las instituciones a ataques deliberados para descubrir sus debilidades. El capítulo 38 aplica la arquitectura a ocho casos límite. Y el capítulo 39 examina las nueve maneras en que todo podría degenerar.

La emergencia con puerta de salida

Cómo evitar que lo excepcional se vuelva permanente

35.1 Cómo lo excepcional se vuelve ordinario

En 1922, el jurista alemán Carl Schmitt abrió uno de sus libros con una frase que se ha convertido en una de las más citadas de la teoría política del siglo XX: soberano es quien decide sobre el estado de excepción.[2] Schmitt no la escribía como una advertencia, sino como una definición. Sostenía que el verdadero poder no se revela en la aplicación ordinaria de las normas, sino en la facultad de suspenderlas. La historia de su propio país le daría una confirmación trágica.

La Constitución de Weimar, aprobada en 1919, contenía un artículo, el 48, que permitía al presidente adoptar medidas extraordinarias, incluida la suspensión de derechos fundamentales, en caso de amenaza grave a la seguridad y el orden públicos. El artículo se utilizó con frecuencia durante los años de crisis de la república. En febrero de 1933, tras el incendio del Reichstag, un decreto basado en ese artículo suspendió las libertades de expresión, prensa, reunión y asociación, así como la inviolabilidad de las comunicaciones y del domicilio.[3] Aquel decreto nunca fue derogado durante el régimen nazi. Una facultad de emergencia concebida para proteger la república sirvió para destruirla.

El caso alemán es extremo, pero el patrón que revela es frecuente. Egipto vivió bajo un estado de emergencia prácticamente ininterrumpido entre 1981 y 2012.[4] En Estados Unidos, la ley de emergencias nacionales de 1976 permite al presidente declarar emergencias que activan facultades especiales, y algunas de las emergencias declaradas hace décadas siguen formalmente en vigor, renovadas año tras año.[4] En todos estos casos aparece la misma dinámica que el capítulo 4 describió como el cuarto y el quinto tramo del circuito de la impunidad: una amenaza justifica poderes extraordinarios, y esos poderes, una vez concedidos, tienden a perpetuarse.

El mecanismo es estructural. Una autoridad que puede declarar unilateralmente una emergencia, definir su alcance, adoptar medidas sin revisión y decidir cuándo termina dispone de una vía para convertir los poderes excepcionales en ordinarios. Y como suele ser también quien posee la información sobre la amenaza, los demás tienen pocos medios para comprobar si la excepción sigue estando justificada.

35.2 Doce requisitos para declarar una emergencia

La arquitectura no prohibiría las emergencias. Las crisis reales exigen decisiones rápidas, y una arquitectura incapaz de responder a ellas sería, como advirtió el capítulo 16 al describir al garante débil, peor que inútil. Pero sometería toda declaración de emergencia a doce requisitos:

1. Una definición legal previa de los supuestos que pueden justificarla.
2. Evidencia de una amenaza grave, evaluada conforme a las reglas de la verdad del capítulo 21.
3. La identificación de la autoridad competente para declararla.
4. La delimitación precisa de las facultades extraordinarias que se activan.

5. Una duración inicial limitada.
6. La publicación de sus fundamentos, salvo reservas justificadas y revisables.
7. Supervisión judicial.
8. Control por parte de los órganos representativos.
9. La protección del núcleo intocable de los derechos fundamentales del capítulo 22.
10. Revisión periódica.
11. Criterios verificables de terminación.
12. Una auditoría posterior de las medidas adoptadas.

El requisito once es el más importante y el que con mayor frecuencia se omite. **Toda emergencia debe nacer con su propia salida escrita:** las condiciones verificables bajo las cuales terminará, establecidas en el momento de su declaración y no decididas después por quien se beneficia de su prolongación. La dictadura romana que el capítulo 4 recordó funcionaba precisamente así: el plazo de seis meses estaba fijado de antemano y no dependía de la voluntad del dictador.

35.3 Renovar no es automático

Cuando una emergencia se aproxima a su plazo, la autoridad que la declaró tiene incentivos para prorrogarla. La arquitectura establecería que ninguna renovación fuera automática. Cada prórroga tendría que justificar seis cosas: la persistencia de la amenaza; la eficacia de las medidas adoptadas hasta entonces; la necesidad de mantener las facultades extraordinarias; la ausencia de alternativas menos lesivas; los daños causados por las propias medidas; y la imposibilidad de devolver las competencias a los órganos ordinarios.

El jurista Bruce Ackerman propuso en 2004 un mecanismo especialmente ingenioso para impedir la perpetuación de las emergencias, que denominó la **escalera supermayoritaria**.[5] Una emergencia

podría declararse con una mayoría simple, para permitir una respuesta rápida. Pero cada renovación exigiría una mayoría progresivamente más amplia: primero del sesenta por ciento, después del setenta, después del ochenta. A medida que la emergencia se prolongara, se volvería cada vez más difícil mantenerla, y bastaría con que una minoría creciente dejara de considerarla justificada para que terminara. La arquitectura adoptaría este mecanismo para las emergencias declaradas por la Comunidad. Su virtud es que invierte la dinámica natural: en lugar de que la emergencia se vuelva más fácil de mantener con el tiempo, por la costumbre, se vuelve más difícil.

35.4 Ninguna emergencia crea soberanía ilimitada

De lo anterior se deriva un principio que la arquitectura elevaría a rango constitucional: **una emergencia puede justificar una modificación temporal de los procedimientos ordinarios, pero nunca una ampliación permanente de las competencias.** Toda modificación estructural, toda ampliación de las facultades de una institución, debería tramitarse por los procedimientos constitucionales ordinarios, con todas sus garantías, aunque la necesidad de esa modificación se hubiera revelado durante una crisis. La emergencia puede abrir una puerta; no puede impedir que se cierre.

35.5 Continuidad institucional no es continuidad del dirigente

Las crisis plantean un segundo problema, distinto de la perpetuación de los poderes extraordinarios: la continuidad de las instituciones cuando sus titulares no pueden ejercer sus funciones, porque han muerto, han sido capturados, están incomunicados o han sido destituidos. Un sistema que no prevé esas situaciones se ve obligado a improvisar soluciones en el peor momento posible, y la improvisación tiende a favorecer a quien tiene más poder en ese instante.

Pero conviene distinguir con claridad dos cosas que con frecuencia se confunden. **La continuidad institucional no es la continuidad**

de ningún dirigente concreto. Una institución puede y debe seguir funcionando cuando sus titulares cambian. Lo que no debe ocurrir es que la necesidad de continuidad se invoque para mantener en el poder a quienes deberían abandonarlo, o para posponer indefinidamente las elecciones y los relevos previstos.

35.6 Diez herramientas de continuidad

La arquitectura establecería de antemano diez herramientas para garantizar la continuidad sin concentrar el poder: un orden legal de sucesión de las autoridades; la continuidad de los registros oficiales; canales de comunicación alternativos; procedimientos seguros para la celebración de reuniones a distancia; copias verificables de la información crítica, distribuidas en varios lugares; planes de recuperación operativa; simulaciones periódicas de interrupción; protocolos contra el sabotaje; tribunales y procedimientos alternativos en caso de que los ordinarios dejen de funcionar; y una revisión posterior obligatoria de todas las medidas excepcionales adoptadas durante el período de continuidad.

> La idea en una frase:
> Toda emergencia debe nacer con su fecha de caducidad escrita.

Robustez, resiliencia y antifragilidad

Tres virtudes que no deben confundirse

36.1 Tres propiedades distintas

Toda arquitectura institucional se crea bajo incertidumbre. Sus diseñadores desconocen parte de los problemas futuros, los incentivos que surgirán y las estrategias de quienes intentarán manipularla. Por eso una arquitectura sólida no puede depender de que todas sus previsiones sean correctas. Debe estar preparada para fallar, y su calidad se mide, en buena medida, por cómo se comporta cuando falla.

Para analizar esa capacidad, conviene distinguir tres propiedades que con frecuencia se confunden.

La **robustez** es la capacidad de resistir una perturbación sin perder las funciones esenciales. Un puente robusto soporta una carga mayor que la prevista sin derrumbarse.

La **resiliencia** es la capacidad de recuperar las funciones esenciales después de una perturbación que las ha afectado. Una ciudad resiliente se reconstruye después de un terremoto.

La **antifragilidad** es la capacidad de mejorar a partir de la experiencia de las perturbaciones. El término fue acuñado en 2012 por el ensayista Nassim Nicholas Taleb, que lo utilizó para designar a los sistemas que no solo resisten el desorden, sino que se benefician de

él, como los músculos que se fortalecen con el esfuerzo.[6] Este libro utiliza el concepto en un sentido operativo y más prudente: la capacidad de una institución para aprender de las perturbaciones limitadas, corregir sus errores y reducir sus vulnerabilidades futuras, **sin exponer a la población a daños innecesarios**. Las instituciones no deben buscar las crisis para fortalecerse; deben aprender de las que inevitablemente ocurran.

36.2 Las combinaciones engañosas

Las tres propiedades son independientes, y su independencia explica muchos fracasos institucionales. Una institución puede ser robusta y no aprender: resiste cada crisis sin cambiar nada, hasta que llega una perturbación que supera su capacidad de resistencia. Puede recuperarse sin corregir la causa del fallo: restablece sus funciones exactamente como estaban antes, con los mismos defectos que produjeron la crisis. Y puede aprender de una crisis, pero a un costo humano inaceptable, cuando la lección se paga con vidas que podrían haberse salvado.

Por eso las tres propiedades deben evaluarse por separado, y la resiliencia no debe utilizarse como excusa para restaurar un sistema defectuoso sin examinar las condiciones que produjeron la crisis. **Una recuperación que deja intactas las causas del fallo es solo un intervalo entre dos crisis.**

36.3 Redundancia proporcional al riesgo

Las funciones cuya interrupción produciría daños graves deben contar con mecanismos alternativos de continuidad: fuentes de información alternativas, sistemas de comunicación de respaldo, procedimientos judiciales alternativos, capacidades de recuperación distribuidas. La verificación de una crisis ambiental podría combinar varias fuentes independientes; la continuidad judicial, tribunales

regionales y procedimientos alternativos; la infraestructura digital, copias distribuidas y protocolos de recuperación.

La redundancia tiene un costo, y su diseño debe equilibrar ese costo con el daño potencial de una interrupción. No toda función necesita respaldo. Pero cuando una función es indispensable, como vimos en el capítulo 32 a propósito de las cadenas de suministro, su redundancia no es un desperdicio, sino un seguro.

36.4 Aprender antes de sufrir

La forma más valiosa de antifragilidad es la que permite aprender antes de que se produzca el daño. Dos prácticas, desarrolladas en ámbitos muy distintos, muestran cómo hacerlo.

La primera es la **evaluación previa**. El psicólogo Gary Klein propuso en 2007 una técnica que denominó *premortem*: antes de lanzar un proyecto, se pide a los responsables que imaginen que ha fracasado estrepitosamente y que expliquen por qué.[7] El ejercicio, que parece sencillo, tiene un efecto notable. Libera a los participantes de la presión del optimismo colectivo y les permite expresar las dudas que, de otro modo, se callarían por no parecer desleales al proyecto.

La segunda es la **evaluación posterior sin culpa**. La aviación civil y, más tarde, la medicina descubrieron que la mejor manera de reducir los errores no consiste en castigar a quien los comete, sino en analizarlos sistemáticamente para corregir las condiciones que los hicieron posibles. En 1999, un célebre informe del Instituto de Medicina de Estados Unidos estimó que los errores médicos evitables causaban decenas de miles de muertes al año en los hospitales del país, y sostuvo que la mayoría no se debían a la negligencia individual, sino a sistemas mal diseñados.[7] La lección se extiende a cualquier institución: si cada error se trata como una culpa que hay que ocultar, el sistema no aprenderá nada de él.

La arquitectura incorporaría ambas prácticas. Toda decisión de alto impacto tendría, cuando fuera posible, una evaluación previa y

otra posterior, que compararían los resultados esperados con los observados, los supuestos que fallaron, las consecuencias no previstas, la distribución real de los beneficios y los daños, y los cambios necesarios.

36.5 La memoria institucional

El aprendizaje es inútil si se olvida. Las instituciones pierden con facilidad lo que aprenden: cambian sus dirigentes, rota su personal, se reorganizan sus departamentos, y con cada cambio se pierde una parte del conocimiento acumulado. La consecuencia es que los mismos errores se repiten con una regularidad deprimente, cada vez como si fueran nuevos.

La arquitectura protegería la memoria institucional mediante registros íntegros de las decisiones, los errores, las hipótesis y los resultados, conservados de manera que las generaciones posteriores pudieran reconstruir qué se hizo y por qué. Esos registros deberían protegerse frente a la manipulación política, la destrucción deliberada, la pérdida tecnológica y la discontinuidad administrativa, con garantías de integridad, acceso apropiado y protección de los datos sensibles. **Sin memoria, cada generación corre el riesgo de repetir los errores que la anterior ya había identificado.**

36.6 La humildad institucional

El último elemento de este capítulo no es un mecanismo, sino una actitud que los mecanismos deben proteger. Tras el accidente de Chernóbil, el grupo asesor internacional de seguridad nuclear concluyó que el desastre no se había debido solo a defectos técnicos y errores de los operadores, sino a una deficiente **cultura de la seguridad**: un entorno en el que los problemas no se comunicaban, las dudas no se expresaban y la confianza en el sistema sustituía a la verificación.[1]

La humildad institucional no significa renunciar a la autoridad ni evitar las decisiones difíciles. Significa reconocer los límites del conocimiento, la posibilidad de error, la existencia de intereses contrapuestos y la necesidad de revisión. Una institución humilde puede actuar con firmeza cuando dispone de evidencia suficiente y de una base jurídica legítima. Lo que no puede hacer es **convertir su propia confianza en sustituto de la justificación.** La humildad, lejos de debilitar a una institución, la fortalece: reduce los errores de exceso de confianza, permite la crítica y mejora la adaptación.

> La idea en una frase:
> Una institución no se mide por cómo funciona cuando todo va bien, sino por cómo falla.

Atacar el propio diseño

Simulaciones adversariales y pruebas de captura

37.1 Equipos rojos para constituciones

En el ámbito militar y en el de la ciberseguridad existe una práctica consolidada: los **equipos rojos**. Se trata de grupos cuya tarea consiste en atacar los propios sistemas, planes o defensas, adoptando el punto de vista de un adversario, para descubrir sus vulnerabilidades antes de que lo haga un adversario real. Las empresas contratan especialistas para que intenten penetrar en sus redes informáticas. Los ejércitos organizan ejercicios en los que una parte de sus fuerzas simula al enemigo.

Uno de los ejemplos más interesantes de esta lógica proviene de la inteligencia israelí. En octubre de 1973, el ataque coordinado de Egipto y Siria sorprendió a Israel, pese a que los servicios de inteligencia disponían de indicios abundantes de los preparativos. La comisión que investigó el fracaso concluyó que los analistas se habían aferrado a una concepción previa de las intenciones de los países árabes y habían descartado la evidencia que la contradecía.[8] Una de las reformas que siguieron fue la creación, dentro de la inteligencia militar, de una unidad dedicada a cuestionar sistemáticamente las evaluaciones dominantes y a defender las hipótesis alternativas, una especie de abogado del diablo institucionalizado.

La política, en cambio, apenas aplica esta práctica a sus propias instituciones. Las constituciones, las leyes y las organizaciones internacionales se diseñan, se aprueban y se ponen en funcionamiento sin que nadie haya intentado, de manera sistemática, descubrir cómo podrían ser capturadas, paralizadas o utilizadas para fines contrarios a su mandato. Sus debilidades se descubren cuando alguien las explota. **Ningún diseño debería considerarse seguro solo porque sus autores confíen en él.**

37.2 Catorce escenarios de ataque

Antes de desplegar cualquier institución de alto impacto, y periódicamente durante su funcionamiento, la arquitectura la sometería a simulaciones en las que equipos independientes intentarían explotarla. Los escenarios explorarían, como mínimo, catorce situaciones: la captura de la institución por intereses económicos; la presión de una gran potencia; una campaña coordinada de desinformación; la manipulación de los procedimientos; el colapso presupuestario; el abuso de las facultades de emergencia; la filtración de información sensible; los conflictos de jurisdicción con otras instituciones; los errores de inteligencia; los desacuerdos entre órganos constitucionales; la incapacidad de ejecutar una sentencia; la retirada de participantes importantes; el fallo de infraestructuras críticas; y la corrupción de los sistemas automatizados.

A esta lista habría que añadir el escenario más importante de todos, que la arquitectura nunca debería omitir: **el intento de los propios dirigentes de la institución de abusar de ella o de perpetuarse en el poder.** Una simulación que solo examina las amenazas externas olvida que, como enseña toda la historia institucional, las amenazas más peligrosas suelen venir de dentro.

37.3 Un protocolo de diez pasos

Para que las simulaciones produzcan resultados útiles, deben seguir un protocolo riguroso: definir el escenario con precisión; identificar los supuestos en los que se basa; seleccionar evaluadores independientes, que no tengan interés en que la institución supere la prueba; establecer de antemano los criterios de éxito y fracaso; ejecutar el ejercicio en condiciones lo más realistas posible; registrar todas las decisiones adoptadas; identificar los fallos de diseño y de ejecución; publicar las conclusiones que no comprometan la seguridad; asignar responsables para la corrección de cada fallo; y repetir la prueba para comprobar que las correcciones funcionan.

El tercer paso merece atención especial. Una simulación realizada por quienes diseñaron la institución, o por quienes dependen de ella, tenderá a confirmar su solidez, igual que una auditoría realizada por el auditado tenderá a absolverlo. La regla de las cuatro manos se aplica también a las pruebas: **quien diseña una institución no debe ser quien certifique que resiste.**

37.4 Pruebas de captura

Una forma particular de simulación adversarial merece un apartado propio. La captura, como mostró el capítulo 9, rara vez se produce de golpe; es un proceso gradual que suele descubrirse cuando ya está consumado. Por eso la arquitectura no esperaría a que aparecieran los escándalos. Sometería a sus instituciones a **pruebas periódicas de integridad**, en las que equipos independientes intentarían influir indebidamente en nombramientos, contratos, auditorías y decisiones, siguiendo las siete vías de captura identificadas en el capítulo 9.

El objetivo no sería castigar a quienes cayeran en la trampa, sino identificar las vulnerabilidades antes de que un actor real las explotara. Si un intento simulado de influir en un nombramiento prospera, la lección no es que un funcionario concreto sea corrupto, sino que el

procedimiento de nombramiento tiene una debilidad que debe corregirse. Las pruebas de captura revelarían, además, un riesgo que el capítulo 39 examinará con detalle: la **captura coordinada**, en la que varios órganos formalmente separados dependen de las mismas redes de financiación, nombramiento o información, de modo que la separación de funciones existe en el papel pero no en la realidad.

37.5 Una prueba que no cambia nada es aprendizaje incompleto

La simulación adversarial solo tiene sentido si sus hallazgos conducen a cambios. Y aquí reside su mayor dificultad, porque las instituciones tienden a resistirse a reconocer sus debilidades, a minimizar los hallazgos incómodos y a posponer las correcciones costosas.

La historia de la agencia espacial estadounidense ofrece una ilustración dolorosa. En 1986, el transbordador Challenger se desintegró poco después del despegue. La investigación concluyó que el fallo técnico se había visto agravado por un proceso de toma de decisiones que había ignorado las advertencias de los ingenieros. En 2003, el transbordador Columbia se desintegró durante su reentrada en la atmósfera. La comisión que investigó el segundo accidente concluyó que las causas organizativas eran sorprendentemente parecidas a las del primero: la agencia no había aprendido, o había olvidado, las lecciones de 1986.[9] Se habían identificado los fallos, se habían redactado los informes, y la cultura que producía los fallos había sobrevivido.

La lección para la arquitectura es inequívoca. Cada prueba debe producir un plan de corrección con responsables, plazos y criterios de verificación. Y la Contraloría del capítulo 27 debería comprobar que las correcciones se han aplicado y que han funcionado. **Una prueba que revela un fallo y no conduce a ninguna modificación no es aprendizaje; es documentación de una catástrofe futura.**

> La idea en una frase:
> Ningún diseño es seguro solo porque sus autores confíen en él.

Ocho pruebas de fuego

Los casos donde la arquitectura demuestra su valor o lo pierde

UNA arquitectura puede parecer impecable en abstracto y fracasar ante los casos que realmente importan. Este capítulo la somete a ocho escenarios difíciles. Para cada uno, describe el problema, la secuencia de respuesta que la arquitectura activaría, su límite honesto y el criterio que permitiría juzgar si ha superado la prueba. Los escenarios son deliberadamente genéricos: no pretenden juzgar ninguna crisis concreta, sino examinar cómo respondería el diseño ante situaciones que se han repetido, y se repetirán, con distintos protagonistas.

38.1 Una gran potencia invade a un vecino

El problema. Una potencia militarmente superior invade el territorio de un Estado vecino y afirma que actúa por razones de seguridad. Dispone de capacidad militar, económica y diplomática para resistir cualquier consecuencia. Es el escenario que el orden actual gestiona peor, y la prueba decisiva de cualquier arquitectura alternativa.

La respuesta. La arquitectura seguiría una secuencia predefinida de ocho pasos: una investigación independiente de los hechos, a cargo de órganos que la potencia no controla; una evaluación de la justificación jurídica invocada; medidas urgentes para proteger a la población y

reducir la escalada; una revisión judicial acelerada de la legalidad de la acción; una decisión sobre las responsabilidades y las obligaciones de retirada, reparación o protección; la activación de las consecuencias pactadas de antemano si se confirmara la infracción, conforme a la escalera del capítulo 26; la supervisión de su cumplimiento; y procedimientos para resolver las disputas subyacentes sin legitimar la agresión.

La potencia infractora no tendría ningún veto especial sobre esta secuencia. Pero tampoco bastaría con que una coalición de sus adversarios la acusara: el procedimiento tendría que ser independiente, basado en evidencia y abierto a la impugnación. La arquitectura protege a la víctima frente al agresor, y protege también al acusado frente a la posibilidad de que la acusación sea un pretexto.

El límite. El resultado no estaría garantizado. Si el costo de una ejecución física fuera una guerra entre grandes potencias, el sistema enfrentaría decisiones extremadamente difíciles, y podría optar razonablemente por no recurrir a la fuerza. La arquitectura reduciría ese riesgo mediante medidas graduales, coaliciones amplias y mecanismos de desescalada, pero no lo eliminaría.

El criterio de éxito. La prueba no consiste en que la arquitectura obligue siempre a la potencia a retirarse, algo que ningún diseño puede garantizar. Consiste en que produzca **una respuesta más previsible, legítima y eficaz que la negociación improvisada entre potencias**, y en que la potencia investigada no tenga control exclusivo sobre la investigación, la adjudicación ni las consecuencias.

38.2 Un Estado pequeño comete una infracción grave

El problema. Es el escenario simétrico del anterior y revela un riesgo distinto: que el sistema aplique con facilidad las consecuencias al actor débil mientras tolera las infracciones equivalentes de los actores

poderosos. Es el patrón de la aplicación selectiva que el capítulo 3 describió como síntoma de la segunda brecha.

La respuesta. El sistema no debería ser menos exigente porque el infractor sea pequeño, pero tampoco más. Debería aplicar los mismos criterios jurídicos, publicar los fundamentos de sus decisiones, evaluar la proporcionalidad de las consecuencias, garantizar el acceso a la revisión, distinguir entre la incapacidad y la resistencia deliberada, proteger a la población civil y supervisar la ejecución. La igualdad jurídica no exige que todos reciban consecuencias idénticas en circunstancias distintas; exige que las diferencias se justifiquen con criterios públicos y no con el prestigio geopolítico del infractor.

El criterio de éxito. El resultado no depende de la posición geopolítica del infractor. Si las consecuencias que recibe el Estado pequeño son sistemáticamente más severas que las que reciben las grandes potencias por infracciones comparables, la arquitectura ha fracasado, aunque cada decisión individual pueda justificarse. La métrica que el capítulo 41 propondrá está diseñada para detectar precisamente este fracaso.

38.3 Una potencia bloquea la cooperación climática

El problema. Un Estado importante se niega sistemáticamente a cumplir sus obligaciones climáticas verificadas, mientras los demás asumen los costos de la transición. Es el problema del polizón del capítulo 2 en su forma más costosa.

La respuesta. La arquitectura distinguiría, primero, entre la incapacidad económica, el incumplimiento deliberado y el desacuerdo legítimo sobre la aplicación de las reglas, porque cada situación exige una respuesta distinta. Ante la incapacidad, asistencia técnica y financiera. Ante el desacuerdo de buena fe, la revisión de las obligaciones por los órganos competentes. Ante el incumplimiento deliberado, consecuencias graduadas: pagos compensatorios, ajustes comerciales

autorizados y procedimientos de reparación cuando existan daños jurídicamente atribuibles.

Los ajustes comerciales merecen una precisión. La Unión Europea adoptó en 2023 un mecanismo de ajuste en frontera por carbono, que impone un costo a determinadas importaciones según las emisiones asociadas a su producción, para evitar que la industria se traslade a países con normas menos exigentes.[10] El economista William Nordhaus había propuesto en 2015 la idea de **clubes climáticos**: coaliciones de países que adoptan compromisos exigentes y aplican aranceles a los productos de los países que no participan, de modo que quedarse fuera resulte más costoso que entrar.[10] Ambas ideas muestran que existen instrumentos para cambiar el cálculo del polizón sin recurrir a la coerción.

El límite. Las sanciones comerciales indiscriminadas podrían agravar la situación, perjudicar a poblaciones vulnerables y desencadenar guerras comerciales. La respuesta tendría que ser proporcional y orientada a reducir emisiones y daños reales, no a exhibir severidad.

El criterio de éxito. El incumplimiento deliberado se vuelve más costoso que el cumplimiento, sin que la respuesta castigue a las poblaciones del país infractor.

38.4 Una empresa controla una infraestructura indispensable

El problema. Una empresa domina un sistema del que dependen millones de personas, como vimos en el capítulo 32, y su capacidad de influencia supera la de muchos gobiernos sin estar sujeta a una rendición de cuentas equivalente.

La respuesta. La arquitectura evaluaría la concentración y las dependencias; exigiría planes de continuidad y obligaciones de transparencia; promovería el desarrollo de alternativas técnicas y la interoperabilidad; definiría protocolos de emergencia; prevendría los abusos de posición dominante; garantizaría una supervisión independiente;

mantendría vías de recurso para los usuarios y los competidores; y prepararía una transición ordenada ante una posible insolvencia o un fallo grave. En casos extremos, podría recurrir a la separación funcional o a la regulación estructural, pero evitaría la nacionalización como respuesta automática.

El criterio de éxito. La continuidad de un servicio esencial no depende de la voluntad, ni del error, de un único proveedor. **El objetivo no es castigar el éxito empresarial, sino impedir que el control de una infraestructura se convierta en una soberanía privada.**

38.5 La propia autoridad planetaria abusa de su poder

El problema. Este es el caso más importante de todos, porque pone a prueba el principio del espejo, la idea que distingue a esta arquitectura de cualquier proyecto de gobierno mundial. Supongamos que la Comunidad, o quienes la dirigen, invocan una emergencia, suspenden derechos, censuran las críticas, detienen a opositores o utilizan sus instrumentos coercitivos para proteger a sus propios dirigentes. Es el escenario del garante que se convierte en amo, que el capítulo 16 describió con los ejemplos del Protocolo de Troppau y de la Guardia Pretoriana.

La respuesta. La arquitectura activaría ocho mecanismos que no requieren el consentimiento de la institución que abusa. Los tribunales nacionales conservarían competencias para proteger los derechos fundamentales dentro de sus jurisdicciones, conforme a la distribución constitucional de competencias. El tribunal constitucional de la Comunidad, separado de las demás salas por su procedimiento de nombramiento, como estableció el capítulo 25, podría revisar la legalidad de las medidas. La Defensoría podría investigar y remitir denuncias. La Contraloría examinaría los gastos y las operaciones. Las cámaras legislativas podrían revocar las autorizaciones extraordinarias. Las medidas de emergencia caducarían automáticamente si no

fueran renovadas mediante la escalera supermayoritaria del capítulo 35, cada vez más exigente. Los funcionarios responsables podrían ser investigados y sancionados. Y los Estados miembros contarían con procedimientos jurídicos de impugnación.

A estos ocho mecanismos se añadiría uno último, que conviene nombrar con claridad. El economista Albert Hirschman mostró en 1970 que los miembros de cualquier organización disponen de dos respuestas ante su deterioro: la **voz**, es decir, la protesta y la exigencia de corrección desde dentro, y la **salida**, es decir, el abandono.[11] Una organización de la que es imposible salir pierde una de las disciplinas más eficaces. La arquitectura reconocería a los Estados miembros un derecho de retirada, sujeto a procedimientos y plazos, como garantía última frente a una Comunidad que hubiera traicionado sus principios constitucionales. Ese derecho tiene costos, y su ejercicio debilitaría la cooperación, pero su existencia es lo que impide que la Comunidad se convierta en una prisión.

El criterio de éxito. La arquitectura no permitiría que la Comunidad suspendiera indefinidamente todos estos mecanismos en nombre de la emergencia. **La institución puede ser investigada, limitada y corregida sin depender de su propio consentimiento.** Si no pudiera serlo, todo el edificio construido en este libro sería solo una forma más elaborada del problema que pretendía resolver.

38.6 Varias grandes potencias abandonan el sistema

El problema. No puede suponerse que todos los Estados aceptarán el nuevo orden al mismo tiempo. Algunas potencias podrían rechazarlo desde el principio, o abandonarlo cuando sus decisiones les resultaran incómodas, como hicieron Japón e Italia con la Sociedad de Naciones en la década de 1930.

La respuesta. La arquitectura determinaría qué obligaciones siguen siendo jurídicamente aplicables a los Estados que se retiran, conforme

al derecho internacional general; mantendría los canales de comunicación con ellos; preservaría los mecanismos de verificación; evitaría las represalias indiscriminadas; identificaría las áreas de cooperación que siguen siendo mutuamente beneficiosas; reduciría las dependencias críticas respecto de los Estados que se han retirado; ofrecería vías transparentes de reincorporación; evaluaría las consecuencias de la retirada sobre terceros; y evitaría que la retirada otorgara privilegios jurídicos automáticos.

Hay, además, un riesgo que la Comunidad debería vigilar especialmente en este escenario: el de **convertirse en un bloque geopolítico** que utiliza la legalidad como instrumento de competencia contra quienes no forman parte de él. Si eso ocurriera, la Comunidad perdería la imparcialidad que justifica su existencia y confirmaría las sospechas de quienes la rechazaron. Su legitimidad no se mide solo por el número de miembros, sino por la calidad de sus reglas y la imparcialidad de su aplicación, incluso frente a quienes no pertenecen a ella.

El criterio de éxito. La retirada produce costos y dificultades, pero no destruye todas las funciones del sistema, y la Comunidad sigue actuando con imparcialidad frente a quienes se han retirado.

38.7 Una crisis ecológica exige medidas urgentes

El problema. Una crisis ecológica grave, como el colapso de un sistema natural esencial o un evento climático extremo, exige respuestas rápidas. La urgencia puede justificar acciones necesarias, pero también puede servir para concentrar poder y excluir a las comunidades afectadas de las decisiones.

La respuesta. La arquitectura aplicaría el régimen de la emergencia con puerta de salida del capítulo 35: evidencia científica independiente, delimitación precisa del riesgo, medidas proporcionales, protección de los derechos fundamentales, participación de los afectados compatible con la urgencia, compensaciones justificables, revisión de

las medidas, criterios de terminación, auditoría posterior y planes de restauración y reparación.

El criterio de éxito. La respuesta reduce el daño **sin transformar la emergencia en una ampliación permanente de la autoridad.** Cuando la crisis termina, las competencias vuelven a su lugar.

38.8 Una máquina recomienda una medida coercitiva

El problema. Un sistema automatizado de alto impacto, por ejemplo de alerta temprana o de atribución de ciberataques, recomienda una medida coercitiva contra un Estado o una persona. El sistema puede estar en lo cierto, pero también puede producir resultados erróneos, sesgados o manipulados por un tercero.

La respuesta. La arquitectura aplicaría las reglas del capítulo 33: verificar las fuentes del sistema; examinar las incertidumbres de su recomendación; contrastarla con otros modelos y con el análisis de un equipo humano encargado de refutarla; identificar al responsable humano de la decisión; evaluar las alternativas; impedir cualquier decisión irreversible basada exclusivamente en el sistema; documentar la decisión; permitir su impugnación; auditar el modelo; y corregir el proceso si se detectaran fallos.

El criterio de éxito. La automatización mejora la información de quienes deciden **sin convertirse en una autoridad inimpugnable.** El recuerdo de la noche de Petrov, con la que abrimos el capítulo 29, debería orientar este caso: el sistema funcionó porque un ser humano tuvo tiempo y autoridad para dudar.

Los ocho casos comparten una lección. En ninguno de ellos la arquitectura garantiza un resultado perfecto. Lo que hace, en todos, es sustituir la improvisación por procedimientos previsibles, la voluntad del más fuerte por la decisión de órganos independientes, y las medidas irreversibles por medidas revisables. Ese es el estándar con el que

debe juzgarse: no frente a un ideal imposible, sino frente al orden que pretende mejorar.

> La idea en una frase:
> Una arquitectura que solo funciona contra los débiles no es justicia; es jerarquía con procedimiento.

PARTE VIII · CAPÍTULO 39

Nueve maneras de fracasar

Cómo podría degenerar esta propuesta y qué lo impide

Una propuesta seria debe examinar no solo cómo funcionaría, sino cómo podría degenerar. La historia de las instituciones humanas está llena de proyectos nacidos con propósitos nobles que terminaron produciendo lo contrario de lo que prometían. Este capítulo identifica nueve formas en que la arquitectura propuesta podría corromperse, y las salvaguardas que el diseño incorpora contra cada una. No pretende demostrar que esas salvaguardas son infalibles, porque no lo son. Pretende mostrar que cada riesgo ha sido tomado en serio y que existe una respuesta institucional para cada uno.

39.1 El imperio que habla en nombre de la humanidad

Una potencia o una coalición podría presentar sus intereses como los intereses de la humanidad y utilizar las instituciones comunes para neutralizar a sus rivales. No sería la primera vez. Los imperios coloniales justificaron durante siglos la dominación de otros pueblos invocando una misión civilizadora, y el sistema de mandatos que la Sociedad de Naciones estableció tras la Primera Guerra Mundial confió territorios enteros a la tutela de las potencias vencedoras en nombre del bienestar de sus habitantes. El lenguaje universalista es

el disfraz favorito de la dominación, precisamente porque es difícil oponerse a quien dice actuar en nombre de todos.

Salvaguardas: órganos representativos plurales, que impiden que un solo grupo de Estados controle las decisiones; revisión judicial independiente; evidencia verificable por fuentes independientes; ejecución distribuida, que impide que la fuerza se concentre en manos de una coalición; y la prohibición expresa de los privilegios geopolíticos, como el veto permanente.

39.2 La tecnocracia que considera incompetente a la gente

Los expertos y los sistemas automatizados podrían intentar sustituir la deliberación pública, alegando que las decisiones complejas deben quedar en manos de quienes comprenden los datos. La tentación es antigua: Platón ya imaginó una ciudad gobernada por filósofos que conocían el bien mejor que los ciudadanos. Y es especialmente fuerte en una arquitectura que se ocupa de problemas técnicamente complejos, como el clima, la estabilidad financiera o los riesgos tecnológicos. Pero la competencia técnica no confiere legitimidad para decidir los fines colectivos, y los expertos se equivocan, tienen intereses y comparten sesgos como cualquier otro grupo humano.

Salvaguardas: decisiones coercitivas sometidas a procedimientos democráticos y judiciales; transparencia de los supuestos y de las incertidumbres; deliberación informada, con la Asamblea Ciudadana del capítulo 24; acceso a expertos independientes y contradictorios; protección de la disidencia; y el derecho de los afectados a impugnar las decisiones. **Los expertos pueden evaluar medios y riesgos; no deben decidir unilateralmente los fines.**

39.3 El Estado policial planetario

Las capacidades creadas para detectar amenazas podrían extenderse a la vigilancia indiscriminada de las personas y al control político. El

riesgo no es especulativo. El Ministerio para la Seguridad del Estado de la República Democrática Alemana, la Stasi, llegó a emplear a unas noventa mil personas a tiempo completo, apoyadas por una extensa red de informantes, para vigilar a una población de unos diecisiete millones.[12] Con la tecnología contemporánea, una vigilancia mucho más completa requeriría muchas menos personas.

Salvaguardas: minimización de los datos recogidos; autorización legal y judicial para las medidas intrusivas; límites temporales a la conservación de los datos; auditoría de los accesos; supervisión independiente; recursos judiciales para los afectados; prohibición expresa de la vigilancia indiscriminada; eliminación verificable de los datos cuando corresponda; y prohibición de los poderes extraordinarios permanentes.

39.4 El monopolio de la información

Una autoridad podría decidir qué información es admisible y suprimir las críticas bajo el pretexto de combatir la desinformación. Es el riesgo del Ministerio de la Verdad que el capítulo 34 examinó, y es particularmente peligroso porque, como argumentó el capítulo 9, una institución que controla la verdad controla también la posibilidad de detectar todos los demás abusos.

Salvaguardas: pluralismo de los medios; transparencia de la evidencia en que se basan las decisiones; libertad de investigación; datos públicos reutilizables; auditorías metodológicas; procedimientos de corrección; prohibición de sancionar opiniones por mera discrepancia; revisión de las decisiones de moderación; y ausencia de cualquier monopolio oficial sobre la verdad.

39.5 La burocracia que se perpetúa

Las instituciones podrían justificar su existencia mediante amenazas exageradas, presupuestos crecientes y una expansión continua de sus

competencias. En 1955, el historiador naval Cyril Northcote Parkinson formuló, en un ensayo satírico que se hizo célebre, la ley que lleva su nombre: el trabajo se expande hasta ocupar todo el tiempo disponible para realizarlo, y las burocracias tienden a crecer con independencia de la cantidad de trabajo que tengan que hacer.[13] La sátira capturaba una tendencia real, que el capítulo 4 describió como el efecto trinquete.

Salvaguardas: auditoría independiente; evaluación periódica de los resultados; revisión de los mandatos; la asimetría del capítulo 23, que hace más fácil reducir competencias que ampliarlas; la cláusula contra la perpetuación del capítulo 27; transparencia de los costos; y procedimientos para eliminar o consolidar las funciones que no produzcan resultados suficientes.

39.6 La mayoría que oprime a las minorías

Una democracia planetaria podría utilizar su mayoría para imponer uniformidad cultural, perseguir a minorías o vulnerar derechos. Es la tiranía de la mayoría que Tocqueville describió y que el capítulo 27 examinó. A escala planetaria el riesgo es mayor, porque las minorías perseguidas no tendrían ningún orden exterior al que apelar.

Salvaguardas: derechos fundamentales exigibles que ninguna mayoría puede suprimir; la representación plural de la legislatura del capítulo 24, que combina la representación de las personas con la de las comunidades políticas; la subsidiariedad, que reserva a los niveles inferiores las decisiones sobre educación, cultura y religión; revisión judicial; autonomía cultural; y el derecho de retirada como garantía última.

39.7 La captura coordinada de varios órganos a la vez

Este es, quizá, el riesgo más sutil de todos. La arquitectura confía en la separación de funciones: ninguna institución puede actuar sin que

otras puedan revisarla. Pero esa separación formal no basta si varios órganos dependen de los mismos financiadores, los mismos proveedores tecnológicos, las mismas redes de nombramiento o las mismas fuentes de información. En ese caso, las instituciones pueden estar separadas en el organigrama y unidas en la realidad, y sus controles recíprocos se convierten en una ficción.

Es la versión institucional del problema de las fuentes correlacionadas del capítulo 21: varios controles que dependen de la misma red no equivalen a varios controles independientes.

Salvaguardas: procedimientos de nombramiento diversificados, para que no dependan todos de los mismos actores; reducción de las dependencias financieras comunes; protección de fuentes independientes de información; canales de denuncia; auditorías externas cruzadas; pruebas periódicas de captura simultánea, conforme al capítulo 37; prohibición de que una única entidad controle los datos y la evaluación de sus propias decisiones; y procedimientos de sustitución temporal de funciones cuando exista un conflicto de interés grave.

39.8 La parálisis por exceso de controles

El riesgo opuesto a todos los anteriores es igualmente real. Una arquitectura obsesionada con prevenir los abusos podría volverse incapaz de actuar. Si toda decisión exige múltiples autorizaciones, revisiones y consultas, los problemas que la arquitectura debía resolver quedarían sin resolver, y su impotencia desacreditaría la idea misma de gobernanza planetaria.

La historia ofrece un ejemplo extremo. En la República de las Dos Naciones, que unió a Polonia y Lituania entre los siglos XVI y XVIII, cualquier diputado de su asamblea podía, mediante el llamado *liberum veto*, anular por sí solo todas las decisiones de una sesión. El mecanismo se utilizó por primera vez en 1652 y, con el tiempo, paralizó la asamblea con tal frecuencia que el Estado perdió la capacidad

de gobernarse, lo que contribuyó a su desaparición a manos de sus vecinos a finales del siglo XVIII.[14] Una protección pensada para impedir la tiranía de la mayoría terminó destruyendo la capacidad colectiva de actuar.

Salvaguardas: distinguir las decisiones ordinarias de las excepcionales; establecer plazos procesales; definir competencias claras; permitir medidas provisionales revisables cuando la urgencia lo justifique; evitar la duplicación de auditorías; crear procedimientos para resolver los conflictos de competencia; evaluar el costo de los propios controles; y preservar la revisión posterior cuando la urgencia impida una revisión previa completa. Y, sobre todo, mantener la distinción del capítulo 17 entre revisión y veto: **los controles deben poder corregir las decisiones, no impedir indefinidamente que se tomen.**

39.9 La fragmentación y la retirada

La arquitectura podría perder su capacidad de acción si sus miembros abandonaran la cooperación, uno tras otro, cada vez que una decisión les resultara incómoda. Es el destino de la Sociedad de Naciones, que el capítulo 16 recordó.

Salvaguardas: beneficios mutuos verificables, que hagan más costoso salir que permanecer; costos de salida previsibles; procedimientos de reincorporación; continuidad de las funciones esenciales aunque algunos miembros se retiren; diversificación de las dependencias; protección de las obligaciones jurídicas aplicables; mecanismos de consulta durante los desacuerdos; y cooperación modular cuando la adhesión universal no sea viable, de modo que los miembros puedan participar en algunos ámbitos sin necesidad de aceptarlos todos.

Conviene notar la tensión entre esta salvaguarda y la del capítulo 38, que reconocía el derecho de retirada como garantía última frente a una Comunidad abusiva. La tensión es deliberada. **La salida debe ser**

posible, para que la Comunidad no se convierta en una prisión, y costosa, para que no se convierta en una amenaza que se esgrime ante cada desacuerdo.

39.10 La lección común

Los nueve riesgos examinados muestran una lección común, que conviene formular con claridad porque resume todo lo que la Parte VIII ha intentado enseñar. La solución a los problemas de la gobernanza planetaria no puede ser simplemente más instituciones, más tecnología o más cooperación. Cada nueva capacidad que se crea para resolver un problema genera, al mismo tiempo, un nuevo riesgo de abuso. **Cada capacidad nueva debe nacer con su límite, su supervisor y su vía de corrección.** Un sistema que crea capacidades sin límites resuelve los problemas de hoy creando los de mañana.

Con este capítulo concluye la Parte VIII. Hemos sometido la arquitectura a sus pruebas más duras: la emergencia que no termina, el fallo que nadie aprende, el ataque deliberado, los casos límite y las nueve formas de degeneración. La arquitectura no ha salido de estas pruebas como un diseño infalible, porque ninguno lo es. Ha salido como un diseño que conoce sus propias debilidades y que incorpora, para cada una, una respuesta institucional. Eso es lo más que puede pedirse a cualquier obra humana.

Queda la pregunta práctica: ¿cómo se pasa del mundo actual a esa arquitectura? Y queda, también, la pregunta más difícil del libro, la que ha acompañado al lector desde el prólogo. A ambas está dedicada la Parte IX.

> La idea en una frase:
> La respuesta nunca es solo “más instituciones”, “más tecnología” o “más cooperación”.

Notas de los capítulos 35 a 37

[1] Grupo Asesor Internacional de Seguridad Nuclear (INSAG), *The Chernobyl Accident: Updating of INSAG-1* (INSAG-7, Viena: Organismo Internacional de Energía Atómica, 1992). Sobre la detección de la radiación en la central sueca de Forsmark el 28 de abril de 1986, véanse los informes de la Autoridad Sueca de Seguridad Radiológica. La reflexión de Mijaíl Gorbachov sobre el papel del accidente en el fin de la Unión Soviética procede de un artículo publicado en 2006, en el vigésimo aniversario del desastre.

[2] Carl Schmitt, *Teología política* (*Politische Theologie*, 1922), capítulo 1. Paráfrasis.

[3] Constitución del Reich alemán (Constitución de Weimar, 1919), artículo 48; y Decreto del Presidente del Reich para la Protección del Pueblo y del Estado, del 28 de febrero de 1933.

[4] Sobre el estado de emergencia en Egipto, vigente con breves interrupciones desde 1981 hasta 2012, véanse los informes de los relatores especiales de las Naciones Unidas. Sobre las emergencias nacionales en Estados Unidos, véase la National Emergencies Act de 1976 y la Orden Ejecutiva 12170, del 14 de noviembre de 1979, renovada anualmente desde entonces.

[5] Bruce Ackerman, "The Emergency Constitution", *Yale Law Journal* 113, núm. 5 (2004).

[6] Nassim Nicholas Taleb, *Antifrágil: las cosas que se benefician del desorden* (*Antifragile: Things That Gain from Disorder*, Nueva York: Random House, 2012).

[7] Gary Klein, "Performing a Project Premortem", *Harvard Business Review* 85, núm. 9 (2007); e Institute of Medicine, *To Err Is Human: Building a Safer Health System* (Washington: National Academy Press, 1999; publicado en 2000).

[8] Comisión Agranat, informes de 1974 sobre los fallos previos a la guerra de octubre de 1973.

[9] Columbia Accident Investigation Board, *Report*, volumen I (Washington: NASA, agosto de 2003), capítulo 8; y Presidential Commission on the Space Shuttle Challenger Accident, *Report* (1986).

Notas de los capítulos 38 y 39

[10] Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un mecanismo de ajuste en frontera por carbono; y William Nordhaus, "Climate Clubs: Overcoming Free-Riding in International Climate Policy", *American Economic Review* 105, núm. 4 (2015).

[11] Albert O. Hirschman, *Salida, voz y lealtad* (*Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge: Harvard University Press, 1970).

[12] Datos del Comisionado Federal para los Archivos de la Stasi (actualmente integrados en el Archivo Federal de Alemania), según los cuales el Ministerio para la Seguridad del Estado contaba con alrededor de 91.000 empleados a tiempo completo en 1989.

[13] C. Northcote Parkinson, "Parkinson's Law", *The Economist*, 19 de noviembre de 1955; y *Parkinson's Law, and Other Studies in Administration* (Boston: Houghton Mifflin, 1957).

[14] Sobre el *liberum veto*, utilizado por primera vez en la Dieta de 1652, véase Norman Davies, *God's Playground: A History of Poland*, volumen I (Oxford: Oxford University Press, 1981).

PARTE

IX

El camino

Del mundo de hoy al orden posible

Una solidaridad de hecho

El 9 de mayo de 1950, apenas cinco años después del final de la guerra más destructiva de la historia, el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, leyó ante la prensa una declaración preparada en buena medida por Jean Monnet. Proponía algo que, pocos años antes, habría parecido inconcebible: que Francia y Alemania, enemigos en tres guerras en menos de un siglo, pusieran el conjunto de su producción de carbón y de acero bajo una autoridad común, abierta a la participación de otros países europeos.[1]

La declaración no proclamaba la unidad de Europa. Al contrario, advertía expresamente que Europa no se haría de una sola vez ni mediante una construcción de conjunto, sino mediante realizaciones concretas que crearan primero una solidaridad de hecho.[1] La elección del carbón y del acero no era casual: eran las industrias de las que dependía la capacidad de hacer la guerra. Ponerlas en común haría que una nueva guerra entre los dos países se volviera no solo impensable, sino materialmente imposible. Al año siguiente, seis países firmaron en París el tratado que creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.[2]

Lo que siguió no fue un camino recto ni exento de fracasos. Algunas iniciativas, como la proyectada comunidad europea de defensa, se hundieron. Otras avanzaron lentamente, entre crisis y retrocesos. Pero aquella decisión modesta inauguró un proceso que, siete décadas después, ha transformado las relaciones entre los países euro-

peos de una manera que sus fundadores difícilmente habrían podido imaginar.

La lección de Schuman es la que organiza la Parte IX: **las transformaciones institucionales profundas no se producen mediante grandes proclamaciones, sino mediante pasos concretos que crean intereses compartidos y confianza verificable.** Este libro ha descrito una arquitectura ambiciosa. Esta última parte explica cómo podría construirse sin destruir el mundo existente para empezar. El capítulo 40 propone una transición por fases. El capítulo 41, la manera de medir si la arquitectura funciona. Y el capítulo 42 responde a la pregunta que ha acompañado al lector desde el prólogo.

Del mundo actual al orden posible

Una transición sin revolución y sin resignación

40.1 No hace falta destruir el mundo para empezar

El filósofo Otto Neurath propuso una imagen que describe con precisión la situación de quien pretende reformar las instituciones de una civilización. Somos, escribió, como marineros que deben reconstruir su barco en alta mar, sin poder llevarlo nunca a un dique seco para desmontarlo y reconstruirlo con los mejores materiales.[3] Cada tabla debe sustituirse mientras el barco sigue navegando, y quienes lo reconstruyen deben seguir viviendo en él.

La arquitectura que este libro propone no puede construirse en un dique seco. No existe un momento en que la humanidad pueda suspender su orden actual, diseñar uno nuevo desde cero y ponerlo en marcha. Un sistema nuevo tendría que construirse a partir de las instituciones existentes, los acuerdos parciales, las reformas jurídicas y los experimentos de gobernanza que ya funcionan. Y tampoco sería prudente transferir de inmediato competencias planetarias a una autoridad que todavía no hubiera demostrado su independencia, su legitimidad y su capacidad operativa.

Hay, además, un obstáculo jurídico que conviene reconocer con franqueza. La Carta de las Naciones Unidas solo puede reformarse

con la ratificación de dos tercios de los Estados miembros, **incluidos todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad**.[4] Es decir, los Estados que disponen del veto pueden bloquear cualquier reforma que lo suprima. Una transición realista no puede depender, por tanto, de que esas potencias renuncien voluntariamente a sus privilegios. Lo más probable es que la Comunidad Constitucional Planetaria comience como un tratado entre los Estados dispuestos a crearla, que conviva durante un largo período con las instituciones existentes y que ofrezca a los demás, incluidas las grandes potencias, beneficios suficientes para que unirse resulte más conveniente que permanecer fuera. Es, en esencia, el camino que siguió la integración europea: no reformar desde dentro una estructura que no podía reformarse, sino construir junto a ella una nueva que demostró su valor.

40.2 Seis fases ilustrativas

La transición podría organizarse en seis fases, cada una con un objetivo propio y un criterio de salida que debe cumplirse antes de pasar a la siguiente. Los horizontes temporales son ilustrativos, no pronósticos. Una transformación institucional puede acelerarse por una crisis, estancarse durante décadas o seguir una trayectoria completamente distinta.

Fase	Horizonte ilustrativo	Objetivo	Criterio de salida
1. Transparencia, verificación y rendición de cuentas	0 a 10 años	Mejorar la capacidad de verificar hechos y exigir explicaciones sin esperar una reforma constitucional	Línea de base verificable de riesgos y cumplimiento; mejoras observables en detección
2. Tratados verificables y consecuencias pactadas	5 a 20 años	Acuerdos sobre riesgos nucleares, pandemias, clima, ciberseguridad e infraestructuras críticas, con consecuencias definidas de antemano	Mecanismos de cumplimiento que funcionan de forma previsible y evaluable
3. Instituciones regionales interoperables	10 a 30 años	Demostrar que la coordinación multinivel funciona sin centralizar todas las decisiones	Tribunales y agencias regionales que cooperan bajo estándares comunes
4. Constitución de competencias planetarias limitadas	20 a 50 años	Pacto constitucional con competencias enumeradas, órganos representativos y jurisdicción obligatoria en materias específicas	Propuesta evaluada, ratificada y con controles identificables
5. Consolidación y expansión condicionada	50 a 100 años	Evaluar qué competencias funcionan, cuáles deben reformarse y cuáles requieren ampliación	Demostración de capacidad de aprendizaje y corrección, no solo de crecimiento
6. Gobernanza civilizatoria adaptativa	100 a 1,000 años	Un marco estable de principios con procedimientos exigentes de reforma	Continuidad del orden constitucional frente a cambios tecnológicos, ecológicos y de poder

La idea fundamental no está en los plazos, sino en la secuencia: **demostrar capacidad, construir legitimidad, transferir competencias limitadas y ampliar el sistema únicamente cuando existan garantías suficientes.** Ninguna fase debería iniciarse antes de que la

anterior hubiera cumplido su criterio de salida. Avanzar sin haber demostrado que lo anterior funciona sería construir sobre arena.

Conviene subrayar que las dos primeras fases no requieren ninguna institución nueva de alcance planetario. Muchas de sus reformas pueden adoptarse hoy, por los Estados dispuestos a hacerlo, dentro de las instituciones existentes o mediante acuerdos entre ellos.

40.3 Nunca exigir desarme institucional antes de poder confiar

La transición tiene una regla que, si se viola, hace imposible todo lo demás: **nunca debe exigirse a un participante que renuncie a sus instrumentos de protección antes de disponer de razones verificables para confiar en el nuevo orden.**

Si se pide a un Estado que abandone sus instrumentos de seguridad sin ofrecerle garantías verificables, no lo aceptará. Si se pide a una sociedad que transfiera competencias a una institución sin mecanismos de rendición de cuentas, desconfiará con razón. Si se pide a los países con menos recursos que acepten obligaciones costosas sin financiación ni asistencia, el sistema parecerá una imposición de los más ricos, y lo será. La transición debe resolver estos problemas mediante compromisos recíprocos, verificables y escalonados, de modo que cada paso que un participante dé hacia el nuevo orden vaya acompañado de un paso equivalente de los demás.

40.4 Compromisos recíprocos y escalonados

El psicólogo Charles Osgood propuso en 1962, en plena Guerra Fría, una estrategia para romper la espiral del dilema de seguridad que denominó **reducción gradual y recíproca de la tensión**.[5] Uno de los adversarios anuncia públicamente una serie de pequeñas concesiones unilaterales, verificables y que no comprometen su seguridad, y las ejecuta invitando al otro a corresponder. Si el otro corresponde, se avanza hacia concesiones mayores. Si no lo hace, el primero no ha

arriesgado nada esencial. La estrategia transforma la espiral de desconfianza en una espiral de confianza, paso a paso.

La transición hacia la arquitectura aplicaría esta lógica en cinco ámbitos. La reducción de los riesgos militares se acompañaría de mecanismos de verificación y garantías de seguridad. Las obligaciones climáticas considerarían las responsabilidades, las capacidades y las necesidades de desarrollo, con financiación para quienes la necesiten. La transferencia de competencias se acompañaría de controles constitucionales. La ampliación de la jurisdicción incluiría vías de impugnación y reparación. Y la cooperación tecnológica combinaría la seguridad con un acceso equitativo a los beneficios legítimos. **El orden nuevo no debe pedir confianza ciega; debe ofrecer razones verificables para confiar.**

40.5 Ni gradualismo vacío ni salto al vacío

La transición debe evitar dos errores simétricos. El primero es el **gradualismo vacío**, que utiliza la complejidad de los problemas como justificación para aplazar indefinidamente las decisiones. Es la estrategia preferida de quienes se benefician del orden actual: reconocer los problemas, elogiar las reformas y posponerlas siempre hasta que las condiciones sean más favorables, que nunca lo serán. El segundo es el **salto al vacío**, que pretende crear de inmediato una autoridad amplia antes de haber demostrado su legitimidad, su capacidad y su controlabilidad. Es la tentación de los reformadores impacientes, y su fracaso suele desacreditar durante décadas la causa que pretendían servir.

La progresividad que este libro defiende no debe confundirse con la ausencia de dirección. Cada fase tiene objetivos concretos, plazos de revisión y criterios de salida. La gradualidad no puede utilizarse para normalizar excepciones permanentes ni para aplazar indefinidamente las obligaciones fundamentales. **Se avanza despacio para no caer, no para no llegar.**

40.6 Los que pierden algo

Toda transformación institucional tiene perdedores, y una transición que los ignore será resistida por ellos con todos los medios a su alcance. Las grandes potencias perderían la inmunidad que hoy les confiere su posición. Algunas burocracias nacionales e internacionales perderían competencias. Ciertos sectores económicos perderían la posibilidad de trasladar sus costos a terceros. Y algunos gobiernos perderían la capacidad de ocultar sus abusos tras la soberanía.

La legitimidad de la transición exige tomar en serio las preocupaciones de quienes pierden algo, sin concederles por ello un veto sobre el cambio. **La resistencia de un actor no prueba automáticamente que el sistema propuesto sea ilegítimo, pero tampoco debe descartarse como irracional sin examinar sus fundamentos.** Algunas resistencias revelan defectos reales del diseño que deben corregirse. Otras revelan simplemente la defensa de privilegios que el diseño pretende eliminar. La transición debe ofrecer a todos procedimientos de deliberación, garantías y periodos de adaptación, y debe compensar de manera justificable a quienes soporten costos desproporcionados por razones que no les son imputables. La legitimidad de un orden nuevo se fortalece cuando sus compromisos son comprensibles, recíprocos, verificables y limitados.

40.7 Adhesión gradual sin miembros privilegiados

Como se señaló en el capítulo 23, la Comunidad permitiría una adhesión gradual: los miembros podrían aceptar inicialmente algunas competencias y no otras, en una forma de **cooperación modular** que la integración europea ha conocido con el nombre de geometría variable. Esta flexibilidad es indispensable para que la arquitectura pueda empezar a funcionar sin esperar a una adhesión universal que quizá nunca llegue.

Pero la flexibilidad tiene un límite que no puede cruzarse: **no puede crear categorías de miembros privilegiados con inmunidades permanentes.** Un Estado puede decidir no participar en un ámbito determinado, pero si participa, debe hacerlo en las mismas condiciones que los demás. La adhesión gradual es una concesión a la realidad política; el privilegio permanente sería una traición a los principios de la arquitectura.

40.8 Los diez textos fundacionales

Para pasar de la visión que este libro presenta a un programa de trabajo verificable, haría falta redactar un conjunto de documentos fundacionales, cada uno de los cuales desarrollaría en detalle una parte de la arquitectura:

1. **Una carta constitucional**, que traduzca los principios en derechos, obligaciones, competencias, límites, procedimientos de revisión y reglas de reforma.
2. **Un estudio de diseño institucional comparado**, que examine las alternativas de representación, adjudicación, supervisión, ejecución y financiación.
3. **Un código de cumplimiento internacional**, que especifique los procedimientos de investigación, atribución, adjudicación, corrección, reparación y revisión.
4. **Un marco de prevención de riesgos sistémicos**, con categorías de riesgo, protocolos de alerta y mecanismos de respuesta.
5. **Una constitución ecológica operativa**, con objetivos, indicadores, obligaciones, financiación y representación intergeneracional.
6. **Un marco de gobernanza tecnológica**, con niveles de riesgo, requisitos de auditoría y garantías de responsabilidad humana.
7. **Un sistema de integridad y anticaptura**, con reglas de transparencia, conflictos de interés, contratación y supervisión de la inteligencia.

8. **Un manual de crisis y continuidad constitucional**, con los procedimientos de emergencia, sus límites y su revisión.
9. **Un tablero de desempeño civilizatorio**, con los indicadores que el capítulo siguiente describe.
10. **Un programa de transición**, que identifique las reformas realizables, los actores necesarios, los costos, los obstáculos y los criterios de avance.

Estos documentos deberían desarrollarse de manera coordinada, pero sin que su elaboración se convirtiera en un proceso indefinido de diseño sin pruebas prácticas. Cada uno debería producir hipótesis verificables, escenarios de prueba y decisiones concretas. **Un programa de reforma que solo produce documentos es una forma sofisticada de gradualismo vacío.**

> La idea en una frase:
> El orden nuevo no debe pedir confianza ciega; debe ofrecer razones verificables para confiar.

Medir lo que importa

Cómo sabríamos que está funcionando

41.1 Actividad no es resultado

Una constitución no debe evaluarse por sus declaraciones, sino por los resultados que produce y los abusos que evita. Pero las instituciones tienden a evaluarse a sí mismas por su actividad, que es fácil de medir, y no por sus resultados, que son difíciles de medir. Se cuenta el número de reuniones celebradas, de resoluciones aprobadas, de informes publicados, de programas lanzados. Ninguna de esas cifras dice nada sobre si el mundo ha cambiado. **Celebrar reuniones no demuestra cooperación. Aprobar una norma no demuestra cumplimiento. Publicar un informe no demuestra transparencia útil. Crear una institución no demuestra capacidad.**

La medición de los resultados, a su vez, tiene sus propios peligros. El economista Charles Goodhart formuló en 1975 una observación que, en la versión popularizada por la antropóloga Marilyn Strathern, se ha convertido en una ley de la gestión pública: cuando una medida se convierte en un objetivo, deja de ser una buena medida.[6] El sociólogo Donald Campbell había advertido, de manera similar, que cuanto más se utiliza un indicador cuantitativo para tomar decisiones sociales, más expuesto queda a presiones que lo corrompen y distorsionan los procesos que pretendía vigilar.[6] Si una

institución es recompensada exclusivamente por alcanzar una cifra, tenderá a concentrarse en mejorar la cifra en lugar de cumplir su misión.

41.2 Un tablero de doce dimensiones

Por eso la arquitectura no se evaluaría mediante un único indicador, sino mediante un tablero público de doce dimensiones, con metodologías abiertas y auditoría independiente.

Dimensión	Pregunta principal	Indicadores posibles
Paz y seguridad	¿Se reducen los riesgos de conflicto?	Incidentes graves, escaladas evitadas, acuerdos verificados
Igualdad jurídica	¿Se aplican las normas sin privilegios arbitrarios?	Diferencias de trato según el poder del infractor
Cumplimiento	¿Producen las decisiones correcciones reales?	Plazos, tasas de cumplimiento, reincidencia
Prevención	¿Se detectan los riesgos antes de la crisis?	Tiempo de alerta, calidad de la atribución
Integridad	¿Se reducen la captura y la corrupción?	Conflictos declarados, auditorías, sanciones justificadas
Derechos	¿Se protegen las libertades fundamentales?	Acceso a la justicia, reparaciones, restricciones indebidas
Ecología	¿Mejoran las condiciones materiales de continuidad?	Emisiones, biodiversidad, agua, restauración
Economía	¿Disminuye la vulnerabilidad sistémica?	Concentración crítica, tiempos de recuperación
Tecnología	¿Se gobiernan los riesgos de alto impacto?	Incidentes, auditorías, correcciones verificadas
Legitimidad	¿Pueden justificarse públicamente las decisiones?	Participación, confianza calibrada, calidad deliberativa
Resiliencia	¿Se mantienen las funciones esenciales en las crisis?	Tiempo de recuperación, pruebas superadas

Dimensión	Pregunta principal	Indicadores posibles
Aprendizaje	¿Se corrigen los fallos identificados?	Recomendaciones aplicadas, errores repetidos

Los indicadores no deberían reducirse a una sola puntuación global. Un sistema podría ser muy eficaz en seguridad y muy deficiente en libertad; otro, gozar de gran legitimidad y tener poca capacidad de respuesta. **La información debe permitir ver esas tensiones, no ocultarlas detrás de una cifra agregada.**

41.3 La métrica decisiva

De todas las dimensiones, hay una que responde directamente a la preocupación que dio origen a este libro, y que merece un tratamiento propio: **¿se aplica la ley de manera diferente según quién la infringe?**

Para responder a esta pregunta, la arquitectura mediría, ante infracciones comparables, ocho variables: la probabilidad de que la infracción sea investigada; la probabilidad de que sea adjudicada; el tiempo transcurrido hasta la decisión; la probabilidad de que la decisión se cumpla; el tipo y la severidad de las consecuencias; la reparación efectiva del daño; la reincidencia; y la relación de todas estas variables con el poder militar, económico o diplomático del infractor.

Las comparaciones deberían controlar los factores que pueden justificar legítimamente un trato distinto: la gravedad de los hechos, la calidad de la evidencia, la jurisdicción aplicable y la capacidad del infractor para cumplir. La pregunta sería si, **después de controlar esas diferencias, los actores más poderosos reciben sistemáticamente un trato más favorable.** Si lo reciben, el sistema tendría que explicar por qué y corregirlo cuando la diferencia careciera de justificación jurídica.

Esta métrica tiene una virtud que ninguna otra posee: convierte el principio de igualdad ante la ley, que todos los sistemas proclaman, en una propiedad que puede comprobarse. Y tiene un límite que conviene declarar: **no debe convertirse en una clasificación automática de culpabilidad ni sustituir la evaluación jurídica de los casos individuales.** Su función es detectar patrones, no juzgar a nadie. La igualdad ante la ley no significa imponer sanciones idénticas a todos. Significa que la capacidad de resistirse a la ley no debe convertirse en un privilegio jurídico.

41.4 Diez reglas de medición

Para que el tablero cumpla su función sin caer en las trampas descritas por Goodhart y Campbell, los indicadores deberían cumplir diez reglas: tener definiciones públicas; contar con fuentes identificables; diferenciar los datos observados de las estimaciones; incluir márgenes de incertidumbre; evitar los incentivos para manipular las cifras; medir también los resultados no deseados; permitir la comparación en el tiempo; considerar las diferencias de contexto; ser auditables por órganos independientes; y revisarse cuando generen comportamientos perversos.

41.5 La tiranía de los indicadores

Lo que puede medirse no siempre representa lo que importa, y lo que importa no siempre puede medirse. Por eso la arquitectura evitaría que una única puntuación agregada determinara automáticamente la financiación, el estatus o las competencias de una institución. Los indicadores deben apoyar el juicio informado, no sustituirlo.

Y hay una regla que no admite excepciones: **los derechos fundamentales no son variables intercambiables.** Ninguna mejora en los indicadores económicos, de seguridad o de eficiencia puede compensar una vulneración grave de los derechos. Un sistema que

reduce la delincuencia torturando a los sospechosos no ha mejorado su desempeño, aunque sus estadísticas digan lo contrario. La evaluación cuantitativa debe complementar el juicio jurídico, ético y político, nunca reemplazarlo.

41.6 Las doce pruebas de aceptación

El capítulo concluye con un instrumento que sintetiza todo el libro y que el lector puede aplicar a cualquier propuesta institucional, sea de este libro o de cualquier otro. Antes de aceptar una nueva institución, competencia o mecanismo, debería responderse afirmativamente a doce preguntas, o justificarse explícitamente cualquier respuesta negativa:

1. **Necesidad.** ¿Existe un problema identificable que no pueda resolverse mediante mecanismos menos intrusivos?
2. **Competencia.** ¿Está claro quién puede actuar y cuáles son los límites de su autoridad?
3. **Legitimidad.** ¿Existe una justificación pública y un procedimiento legítimo de autorización?
4. **Evidencia.** ¿Puede la decisión apoyarse en información verificable y contrastada de manera independiente?
5. **Proporcionalidad.** ¿Guarda la capacidad concedida relación con el problema que pretende resolver?
6. **Control.** ¿Existe una instancia independiente capaz de examinar, impugnar y corregir el abuso?
7. **Cumplimiento.** ¿Puede ejecutarse la decisión sin depender exclusivamente de la voluntad del actor afectado?
8. **No dominación.** ¿Se evita crear una autoridad con poder ilimitado o inimpugnable?
9. **Equidad.** ¿Se han evaluado los efectos sobre las comunidades vulnerables, las minorías y las generaciones futuras?

10. **Resiliencia.** ¿Puede la institución seguir funcionando durante una crisis?
11. **Reversibilidad.** ¿Existe una vía para corregir o retirar la medida si resulta ineficaz o perjudicial?
12. **Aprendizaje.** ¿Se ha definido cómo se medirán los resultados y cómo se utilizarán los errores para mejorar el diseño?

Una propuesta que no supere estas pruebas no debería ser aceptada por su alineación retórica con los principios de este libro. **La coherencia declarada no sustituye la validación institucional.**

> La idea en una frase:
> La igualdad ante la ley no se proclama; se mide.

El correctivo sin soberano

La pregunta definitiva y la respuesta que propone este libro

42.1 La pregunta

Desde el prólogo, una pregunta ha acompañado al lector, formulada de distintas maneras en cada parte del libro. La historiadora de 3026 la dejó planteada al final de su carta. La Parte I la convirtió en la gran pregunta del diagnóstico. La Parte III mostró que en ella se rompe la cadena de cumplimiento. La Parte IV la reformuló como el dilema del guardián. Y los capítulos 14, 26 y 38 reconocieron, con honestidad, que ninguna pieza de la arquitectura la resolvía por completo. Ha llegado el momento de afrontarla directamente:

> *¿Cuál es el mecanismo constitucional mínimo capaz de obligar incluso a una gran potencia a aceptar un correctivo legítimo, sin depender de su consentimiento y sin entregar a ninguna otra entidad un poder absoluto equivalente?*

La pregunta tiene dos mitades, y cada una descarta la respuesta que satisface a la otra. *Sin depender de su consentimiento* descarta el orden actual, en el que las grandes potencias deciden si aceptan o no las

consecuencias de sus actos. *Sin entregar a otra entidad un poder absoluto* descarta el Leviatán planetario, que resolvería el problema creando un amo mayor. La respuesta debe satisfacer ambas condiciones a la vez.

Este capítulo propone una respuesta. La presento como lo que es: una hipótesis de diseño, formulada con la suficiente precisión para que pueda criticarse, simularse y ponerse a prueba, y acompañada de sus límites.

42.2 Por qué ninguna pieza sola basta

Antes de proponer la respuesta, conviene recordar por qué ninguno de los instrumentos conocidos basta por sí solo.

Un tribunal no basta, porque dicta sentencias que no puede ejecutar. La sentencia de 1986 que abrió la Parte III lo demostró.

Una sanción no basta, porque su costo recae con frecuencia sobre poblaciones que no tomaron la decisión, porque puede eludirse y porque los Estados que deben aplicarla tienen incentivos para no hacerlo, como mostró la experiencia de la Sociedad de Naciones.

Una coalición no basta, porque se forma y se disuelve según los intereses de sus miembros, porque puede utilizar la ley como pretexto para perseguir a un rival y porque, frente a una gran potencia, sus miembros pueden temer las represalias más que desear la justicia.

La reputación no basta, porque los actores más poderosos son precisamente los que pueden permitirse ignorarla.

Cada instrumento falla por una razón distinta. Pero la combinación de varios, organizada de una manera determinada, puede producir un efecto que ninguno logra por separado. Esa es la hipótesis del capítulo.

42.3 La hipótesis: seis componentes

Propongo llamar **correctivo sin soberano** al mecanismo que resulta de combinar seis componentes. Ninguno es nuevo; todos tienen precedentes en el derecho y la práctica internacional. Lo nuevo es su combinación y la lógica que la organiza.

Primer componente: jurisdicción consentida de antemano, una sola vez. El problema del orden actual es que el consentimiento a la jurisdicción se otorga, o se niega, caso por caso, de modo que el acusado puede retirarlo justo cuando prevé una condena. La solución consiste en trasladar el momento del consentimiento: los Estados aceptarían la jurisdicción de la Comunidad al adherirse a ella, de una vez y para todas las materias atribuidas, sin posibilidad de retirarla ante cada caso concreto. El sistema de la Organización Mundial del Comercio ofrece un precedente instructivo: al adherirse a la organización, los Estados aceptaban como un paquete único todos sus acuerdos y la jurisdicción de su sistema de solución de diferencias, que establecía grupos especiales salvo que todos los miembros decidieran por consenso no hacerlo, una regla de consenso negativo que impedía al acusado bloquear el procedimiento.[7] El consentimiento seguía siendo la base del sistema, pero se otorgaba una vez, al entrar, y no podía retirarse caso por caso sin abandonar todo el paquete.

Segundo componente: adjudicación por un órgano que el acusado no controla. La jurisdicción sería ejercida por la judicatura del capítulo 25, cuyos miembros no deberían su cargo a ningún Estado concreto, ningún Estado tendría un asiento garantizado y ningún miembro podría vetar sus decisiones. Este componente garantiza que la segunda y la tercera mano, la investigación y el juicio, no estén en poder del acusado.

Tercer componente: consecuencias pactadas antes de la crisis, que se activan sin renegociar. Conforme al capítulo 26, las consecuen-

cias de determinadas infracciones estarían definidas de antemano y se activarían en cuanto el órgano independiente constatara la infracción, sin que cada Estado tuviera que decidir desde cero si está dispuesto a aplicarlas. El sistema comercial ofrece, también aquí, un precedente: la autorización para adoptar represalias, una vez constatado el incumplimiento, se concedía salvo que todos los miembros se opusieran por consenso. Es la lógica de Ulises atado al mástil: los Estados se comprometen cuando están serenos, porque saben que en la crisis la tentación de no actuar será fuerte.

Cuarto componente: ejecución en red, sin un ejecutor indispensable. Las consecuencias no las aplicaría un ejecutor único, sino una red de actores, cada uno de los cuales aplicaría una parte: un Estado restringiría ciertas transacciones; una organización suspendería determinados privilegios; un sistema de pagos aplicaría ciertas limitaciones; un tribunal nacional reconocería la sentencia. Ninguno de ellos sería indispensable, y ninguno podría bloquear por sí solo la respuesta.

La informática ofrece una analogía iluminadora. En 1982, los investigadores Leslie Lamport, Robert Shostak y Marshall Pease formularon el llamado **problema de los generales bizantinos**: cómo puede un conjunto de participantes llegar a una decisión común y ejecutarla cuando algunos de ellos pueden ser traidores o fallar.[8] Demostraron que un sistema distribuido puede alcanzar un acuerdo fiable siempre que los participantes leales superen una determinada proporción, aunque algunos actúen de mala fe. Los sistemas informáticos que sostienen buena parte de la infraestructura digital contemporánea se diseñan conforme a esa lógica: no confían en ningún nodo concreto, sino en la estructura del conjunto. La ejecución en red aplica la misma idea a las instituciones. **No depende de que ningún actor concreto sea leal, sino de que lo sea una masa suficiente de ellos.**

Quinto componente: la interdependencia como garantía. El capítulo 2 describió cómo la interdependencia puede convertirse en un arma, y el capítulo 32 cómo genera dependencias críticas. El correctivo sin soberano invierte esa lógica: convierte la interdependencia en garantía de cumplimiento. Los beneficios del sistema, como el acceso a los mercados comunes, a los sistemas de pagos, a los estándares técnicos, a la cooperación científica, a los fondos compartidos y a la infraestructura de verificación, estarían condicionados al cumplimiento de las obligaciones fundamentales. Cuanto más valiosos fueran esos beneficios, y cuanto más amplia fuera la red que los ofrece, mayor sería el costo de perderlos.

La diferencia con la interdependencia convertida en arma, que Farrell y Newman describieron, es decisiva. Allí, quien controla un nodo central utiliza su posición de manera discrecional para presionar a otros. Aquí, la condicionalidad estaría **sujeta a reglas públicas, activada por órganos independientes, proporcional a la infracción y dirigida, en la medida de lo posible, contra los responsables y no contra las poblaciones.** Es la misma fuerza, sometida al Estado de derecho.

Sexto componente: una puerta de regreso. Por último, el sistema debería garantizar que volver al cumplimiento siempre resultara más barato que seguir resistiendo. Las consecuencias se levantarían de manera gradual y verificable a medida que el infractor cumpliera, sin exigirle una humillación que hiciera políticamente imposible su retorno. La lección de Versalles, recordada en el capítulo 28, se aplica aquí: un orden que no ofrece al infractor una salida digna lo empuja a resistir hasta el final.

42.4 Cambiar la pregunta del infractor

Para apreciar lo que el correctivo sin soberano logra, conviene volver a la ecuación de la impunidad del capítulo 12. Una gran potencia que

considera incumplir una obligación fundamental compara el beneficio que espera obtener con el costo esperado de la consecuencia, que depende de las probabilidades de detección, atribución y ejecución.

En el orden actual, ese cálculo suele salir a favor del infractor por una razón concreta: la probabilidad de ejecución, frente a una gran potencia, es prácticamente nula, porque la potencia puede bloquear las decisiones, disuadir a los posibles ejecutores o simplemente esperar. El correctivo sin soberano actúa sobre cada término de la ecuación. La jurisdicción consentida de antemano y la adjudicación independiente elevan la probabilidad de atribución, porque el acusado ya no puede impedir que se establezcan los hechos ni que se dicte una decisión. Las consecuencias pactadas de antemano y la ejecución en red elevan la probabilidad de ejecución, porque la respuesta ya no depende de una negociación que el infractor puede bloquear, ni de un ejecutor al que puede disuadir. La interdependencia como garantía aumenta el costo de la consecuencia, porque lo que está en juego es el acceso a todo el sistema y no una sanción aislada. Y la dirección de las consecuencias hacia los responsables, conforme a la tercera palanca del capítulo 12, asegura que ese costo recaiga sobre quienes deciden.

El resultado es que cambia la pregunta que se hace el infractor. En el orden actual, una gran potencia se pregunta: **¿puedo derrotar a quienes intentarían sancionarme?** Y la respuesta, con frecuencia, es sí. Bajo el correctivo sin soberano, la pregunta pasa a ser otra: **¿puedo conseguir mi objetivo sin provocar una respuesta colectiva jurídicamente autorizada, económicamente significativa, políticamente sostenible y que no depende de nadie en particular?** Es una pregunta mucho más difícil de responder afirmativamente.

42.5 Por qué no crea un nuevo amo

La segunda mitad de la pregunta exige que la solución no entregue a ninguna entidad un poder absoluto. El correctivo sin soberano satisface esta condición por su propia estructura.

Nadie sostiene las cuatro manos. Las reglas las establece la legislatura de cuatro fuentes; los hechos los investigan órganos independientes; el juicio lo dicta una judicatura que nadie controla; y la ejecución la realiza una red de actores, ninguno de los cuales puede actuar por sí solo. Ningún actor concentra el poder completo de castigar.

Ningún nodo de la red es indispensable, y ninguno puede ordenar a los demás. La red no tiene centro. Si un participante se negara a aplicar su parte de la consecuencia, la respuesta se debilitaría, pero no se interrumpiría. Y si alguien intentara utilizar la red para fines ilegítimos, cada participante conservaría la capacidad de negarse, porque su obligación se limita a ejecutar consecuencias jurídicamente autorizadas por órganos independientes.

El propio sistema está sometido al principio del espejo. Como mostró el capítulo 38, la Comunidad puede ser investigada, limitada y corregida sin su consentimiento, y sus miembros conservan un derecho de retirada como garantía última. La capacidad de imponer consecuencias está distribuida entre actores que, a su vez, están sujetos a control.

La diferencia con el Leviatán es estructural. El Leviatán concentra la fuerza para que nadie pueda resistirse a él. El correctivo sin soberano distribuye la consecuencia para que nadie pueda escapar de ella, ni siquiera quien la administra. **No se trata de construir un poder capaz de vencer a cualquiera, sino un orden del que nadie pueda escapar sin pagarlo.**

42.6 El límite honesto

Este libro ha intentado, desde la introducción, no prometer lo que no puede cumplir. El correctivo sin soberano tiene límites, y conviene enunciarlos con la misma claridad con que se ha enunciado su lógica.

Primer límite: depende de la amplitud de la red. El correctivo funciona en la medida en que la red que lo aplica represente una parte suficientemente grande de la economía, la tecnología y la cooperación mundiales como para que su pérdida sea un costo significativo para el infractor. Si las mayores potencias permanecieran fuera del sistema y concentraran por sí solas una parte decisiva de esos recursos, el correctivo perdería buena parte de su fuerza frente a ellas. Por eso la amplitud de la adhesión es una condición de la eficacia, y no solo de la legitimidad.

Segundo límite: no garantiza el cumplimiento frente a un actor dispuesto a asumir cualquier costo. Una potencia que valorara su objetivo por encima de cualquier pérdida económica, o que estuviera dispuesta a aislarse durante años, podría resistir el correctivo. Y una potencia nuclear podría amenazar con consecuencias que ninguna arquitectura está dispuesta a provocar. Ningún diseño institucional puede cambiar estas realidades.

Tercer límite: el tiempo. El correctivo sin soberano no actúa como una fuerza militar, que puede detener una acción en curso. Actúa como una presión acumulativa, que eleva los costos de manera sostenida. Frente a un hecho consumado, su efecto puede ser lento.

Estos límites no invalidan la hipótesis. Delimitan lo que puede esperarse de ella. El correctivo sin soberano no promete que una gran potencia nunca podrá resistirse a la ley. Promete que resistirse será **progresivamente más costoso, más difícil de sostener y menos atractivo** que en el orden actual, y que ese resultado se logrará sin

crear un poder que, a su vez, esté fuera del alcance de la ley. Es menos de lo que prometería un Leviatán. Pero es mucho más de lo que ofrece la impunidad actual, y no exige pagar el precio de un amo.

42.7 Cómo poner a prueba esta hipótesis

Una hipótesis que no puede ponerse a prueba no es una propuesta seria. El correctivo sin soberano puede, y debe, evaluarse antes de adoptarse, mediante cuatro tipos de pruebas.

La primera son las **simulaciones**: modelos de agentes que representen a Estados con distintas capacidades e incentivos, y que permitan estudiar en qué condiciones el correctivo disuade el incumplimiento, en cuáles fracasa y qué amplitud de la red resulta necesaria. La segunda son los **estudios históricos comparados**, que examinen los regímenes que se han acercado, parcialmente, a esta lógica, como el sistema de solución de diferencias comercial o ciertos regímenes regionales, para identificar qué funcionó y qué no. La tercera son los **experimentos piloto**, aplicando el correctivo en ámbitos limitados y entre Estados dispuestos, antes de extenderlo. Y la cuarta son las **simulaciones adversariales** del capítulo 37, en las que equipos independientes intenten burlar el correctivo, capturarlo o utilizarlo contra un rival.

Y la hipótesis debería someterse, como cualquier otra propuesta, a las doce pruebas de aceptación del capítulo 41, con un compromiso explícito: si las pruebas demostraran que el correctivo no funciona, o que crea riesgos mayores que los que resuelve, debería abandonarse o rediseñarse. **Una propuesta que no admite la posibilidad de su propio fracaso contradice todo lo que este libro ha defendido.**

> La idea en una frase:
> No se trata de construir un poder capaz de vencer a cualquiera, sino un orden del que nadie pueda escapar sin pagarlo.

Notas de los capítulos 40 y 41

[1] Declaración del ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, del 9 de mayo de 1950. Paráfrasis.

[2] Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, firmado en París el 18 de abril de 1951 por Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y la República Federal de Alemania.

[3] Otto Neurath, "Protokollsätze", *Erkenntnis* 3 (1932–1933). Paráfrasis de la imagen del barco que debe reconstruirse en alta mar.

[4] Carta de las Naciones Unidas, artículo 108.

[5] Charles E. Osgood, *An Alternative to War or Surrender* (Urbana: University of Illinois Press, 1962).

[6] Charles A. E. Goodhart, "Problems of Monetary Management: The U.K. Experience" (1975); Marilyn Strathern, "'Improving Ratings': Audit in the British University System", *European Review* 5, núm. 3 (1997); y Donald T. Campbell, *Assessing the Impact of Planned Social Change* (Hanover: Public Affairs Center, Dartmouth College, 1976). Paráfrasis.

Notas del capítulo 42

[7] Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (1994), artículo II, párrafo 2, sobre el carácter vinculante de los acuerdos comerciales multilaterales para todos los miembros; y Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias, artículos 6.1, 16.4, 17.14 y 22.6, sobre la regla del consenso negativo.

[8] Leslie Lamport, Robert Shostak y Marshall Pease, "The Byzantine Generals Problem", *ACM Transactions on Programming Languages and Systems* 4, núm. 3 (1982).

CONCLUSIÓN

La civilización corregible

Este libro comenzó con una pregunta: ¿por qué una civilización que ha desarrollado capacidades extraordinarias de conocimiento, producción, comunicación y destrucción sigue teniendo tantas dificultades para gobernar las consecuencias de sus propias decisiones? Al cabo de cuarenta y dos capítulos, la respuesta puede formularse con una claridad que al principio no tenía.

La dificultad no reside en la falta de inteligencia, de normas ni de buenas intenciones. Reside en un defecto de diseño: en el orden actual, los actores más capaces de causar daño son también los más capaces de eludir sus consecuencias, porque pueden ser jueces de su propia causa. Y las soluciones que la historia ha ofrecido para ese defecto oscilan entre dos fracasos simétricos: la resignación ante la impunidad de los poderosos, y la creación de un poder superior que, al obligarlos, se convierte en un amo más peligroso que ellos.

La propuesta de este libro ha sido que existe una tercera vía. No un punto medio entre la anarquía y el Leviatán, sino una arquitectura distinta, en la que el poder se distribuye de manera que nadie, ni siquiera quien vigila, quede por encima de la posibilidad de ser examinado, impugnado y corregido.

Lo que este libro no promete y lo que sí propone

Este libro no promete un mundo sin conflictos, sin intereses, sin crisis ni errores. La política seguirá enfrentando desacuerdos profundos, información incompleta, intereses incompatibles y diferencias de poder. Ningún diseño institucional elimina esas condiciones, y desconfíe el lector de cualquiera que afirme lo contrario.

Lo que propone es más modesto y, a la vez, más exigente: reducir la probabilidad de las catástrofes, limitar la impunidad, aumentar la previsibilidad, proteger los derechos y crear mecanismos que permitan corregir los errores antes de que se vuelvan irreversibles. Una institución puede fracasar en una decisión concreta y seguir formando parte de una arquitectura sana, si el fallo se detecta, se investiga, se corrige y no se repite. Por el contrario, una institución que obtiene buenos resultados inmediatos, pero oculta sus errores, concentra el poder y bloquea toda revisión, está acumulando fragilidad.

Las diez reglas de diseño

La arquitectura que este libro ha descrito puede resumirse en diez reglas, que sirven también como criterio para evaluar cualquier otra propuesta:

1. **Diseñar alrededor de problemas reales.** Las competencias deben responder a necesidades demostrables, no al deseo de expandir instituciones.
2. **Tratar el poder como una variable material.** La autoridad formal debe analizarse junto con los recursos, la información, las dependencias y los incentivos.
3. **Hacer verificables las obligaciones.** La cooperación requiere evidencia, trazabilidad y procedimientos de corrección.

4. **Separar las funciones esenciales.** Ningún actor debe controlar a la vez la creación de las reglas que lo obligan, la investigación de sus infracciones, su juicio y sus consecuencias.
5. **Limitar la coerción.** La capacidad de ejecución es necesaria, pero debe ser proporcional, revisable y compatible con los derechos fundamentales.
6. **Preservar el pluralismo.** La unidad de acción frente a los problemas comunes no requiere uniformidad cultural ni la eliminación de la autonomía local.
7. **Prevenir antes de que el daño sea irreversible.** La prevención debe apoyarse en la evidencia, en criterios de riesgo y en límites constitucionales.
8. **Distribuir las responsabilidades según la capacidad y las consecuencias.** Quien más puede dañar debe responder más, sin perder por ello sus garantías.
9. **Someter las instituciones a pruebas de fallo.** Ningún diseño debe considerarse seguro solo porque sus autores confíen en él.
10. **Mantener abierta la posibilidad de corrección.** Una arquitectura civilizatoria debe poder aprender, reformarse y abandonar los mecanismos que no cumplan su propósito.

El principio de la capacidad controlada

Detrás de estas diez reglas hay un solo principio, que puede formularse así:

Toda capacidad significativa de ejercer poder sobre otros debe ir acompañada de una capacidad independiente y efectiva para examinarla, impugnarla y corregir sus abusos.

Cada palabra de esta formulación es necesaria. La capacidad de control debe ser **independiente**, porque la autocorrección voluntaria no basta: nadie es buen juez de su propia causa. Debe ser **efectiva**, porque un control incapaz de producir consecuencias se convierte en un ritual. Y debe permitir **corregir**, porque una supervisión que solo identifica los fallos, pero no permite repararlos, es incompleta.

De este principio se deriva una cadena que resume la arquitectura completa: **la autoridad debe tener límites; los límites deben poder hacerse cumplir; el cumplimiento debe ser verificable; la verificación debe ser independiente; la independencia debe tener recursos; los recursos deben estar sujetos a auditoría; y la auditoría debe poder producir correcciones reales.** Basta con que se rompa un eslabón para que el poder vuelva a quedar fuera de control.

La mayoría de edad de la especie

En 1784, Immanuel Kant respondió a la pregunta de qué es la Ilustración con una definición que se ha convertido en una de las más célebres de la filosofía moderna: la Ilustración es la salida del ser humano de su minoría de edad, de la que él mismo es culpable.[1] Minoría de edad, explicaba Kant, es la incapacidad de servirse del propio entendimiento sin la dirección de otro. Y es culpable cuando su causa no es la falta de entendimiento, sino la falta de decisión y de valor para servirse de él.

La humanidad del siglo XXI vive una versión colectiva de esa situación. Tiene el entendimiento: sabe cómo funcionan sus sistemas, conoce los riesgos que enfrenta, dispone de las herramientas para medirlos y de las ideas para gobernarlos. Lo que le falta es la decisión de construir las instituciones que ese entendimiento exige. Sigue gobernándose como si sus actos tuvieran consecuencias locales, aunque sabe que las tienen planetarias. Sigue confiando en la buena voluntad de los poderosos, aunque sabe que esa confianza no

es fiable. Sigue esperando que las crisis la obliguen a cambiar, aunque sabe que algunas crisis no dejan una segunda oportunidad.

La mayoría de edad de la especie no consistirá en acumular un poder todavía mayor, sino en aprender a gobernar el que ya tiene. Y la propiedad que la definirá no será la bondad, que la naturaleza humana no garantiza, ni la inteligencia, que ya posee, ni la fuerza, que le sobra. Será la **corregibilidad**: la capacidad de descubrir sus errores y repararlos antes de que sean irreversibles, sin depender de la virtud de quienes mandan.

Una civilización puede ser extraordinariamente avanzada en sus instrumentos y profundamente inmadura en sus mecanismos de autocontrol. Puede saber producir consecuencias planetarias sin saber distribuir responsabilidades planetarias. Puede construir sistemas de inteligencia cada vez más sofisticados sin desarrollar instituciones igualmente sofisticadas para cuestionar sus decisiones. La madurez civilizatoria consiste en cerrar esa brecha. Exige, sobre todo, **que ninguna institución sea considerada demasiado importante para ser examinada, y ningún actor demasiado poderoso para ser jurídicamente responsable.**

La regla última

Si todo este libro tuviera que reducirse a una sola regla, sería esta, que contiene en tres cláusulas su diagnóstico, su principio y su propuesta:

Ningún poder debe ser absoluto. Ninguna obligación fundamental debe depender exclusivamente de la voluntad de quien está obligado a cumplirla. Y ninguna institución debe quedar fuera de la posibilidad de ser examinada, impugnada y corregida.

El desafío de nuestra época consiste en convertir esta regla en una realidad institucional. No será obra de una generación, ni de un tratado, ni de un libro. Pero puede empezar con cualquiera de ellos.

> La idea en una frase:
> Una civilización madura no es la que nunca se equivoca, sino la que no puede esconder sus errores.

EPÍLOGO

Respuesta al año 3026

A la historiadora que nos escribió desde el futuro:

RECIBÍ su carta, y he dedicado este libro entero a intentar responderla. Me pidió que contestara una pregunta: si podríamos construir un orden capaz de limitar incluso a los más poderosos, resolver los problemas que ninguno de nosotros puede resolver solo y prevenir los daños que no tendrían reparación, sin entregarle a nadie, ni siquiera a ese mismo orden, un poder que esté por encima de toda corrección.

No puedo decirle que lo lograremos. Usted misma advirtió que escribía desde uno de los futuros posibles, no desde el único, y le debo la misma honestidad. Desde aquí, el futuro que usted describe parece todavía lejano. Las grandes potencias siguen siendo jueces de su propia causa. Las emergencias siguen sin fecha de caducidad. Las empresas que controlan nuestras infraestructuras siguen respondiendo ante casi nadie. Y seguimos trasladando a quienes vendrán, a usted y a sus estudiantes, costos que no nos atrevemos a mirar de frente.

Pero puedo decirle algo que quizá le interese para su próximo curso. Tenía usted razón en lo más importante: ya tenemos casi todas las ideas que necesitamos. Sabemos que el poder sin control tiende al abuso desde que Madison lo escribió. Sabemos que nadie puede ser juez de su propia causa desde los romanos. Sabemos

que la cooperación puede surgir entre quienes desconfían unos de otros, siempre que puedan observarse y que el futuro pese lo suficiente. Sabemos que las comunidades pueden gobernar sus bienes comunes sin un amo, porque Elinor Ostrom lo demostró. Sabemos que un tratado bien diseñado puede reparar la atmósfera del planeta, porque lo hicimos en Montreal. Y sabemos, por Chernóbil, por el Challenger y por tantas otras lecciones caras, que ningún sistema es seguro solo porque sus autores confíen en él.

Lo que nos falta no es conocimiento. Es la decisión de reunir esas ideas en una arquitectura y empezar a construirla.

Lo que todavía no sabemos

También le debo una lista de lo que no sabemos, porque usted, mejor que nadie, sabrá apreciar el valor de las preguntas que quedan abiertas. No sabemos si el correctivo sin soberano funcionaría frente a la potencia más decidida a resistirlo. No sabemos cuál es la fórmula de representación que una humanidad tan diversa aceptaría como legítima. No sabemos cómo gobernar tecnologías que todavía no hemos inventado. No sabemos si la ciudadanía de un planeta entero puede deliberar de verdad. Y no sabemos si llegaremos a tiempo. Dejo estas preguntas abiertas a propósito. Un libro que pretendiera haberlas resuelto todas habría traicionado su propia tesis.

Lo que se puede empezar mañana

Y, sin embargo, hay cosas que podemos empezar a hacer mañana, sin esperar a que nadie nos dé permiso, sin necesidad de ninguna institución planetaria, sin reformar ninguna carta fundacional. Los gobiernos dispuestos pueden publicar registros verificables de sus compromisos y de su cumplimiento. Pueden aceptar verificaciones independientes de lo que prometen. Pueden establecer y probar canales de crisis con sus adversarios. Pueden poner fecha de cadu-

cidad a sus emergencias. Pueden proteger a quienes denuncian los abusos desde dentro. Pueden documentar la trazabilidad de sus decisiones de alto impacto. Pueden medir, y publicar, si sus propias leyes se aplican de manera distinta según quién las infrinja. Las organizaciones internacionales pueden someterse a las mismas auditorías que exigen a otros. Y los ciudadanos pueden exigir a sus representantes que hagan todo lo anterior.

Ninguna de estas reformas cambiará el mundo por sí sola. Pero todas ellas son tablas del barco de Neurath, y el barco solo puede reconstruirse tabla a tabla, mientras navegamos.

La medida del éxito

Si alguna vez llegamos al futuro desde el que usted escribe, sé cómo deberíamos medir si lo hemos logrado. No por el número de instituciones que hayamos creado, ni por la amplitud de sus competencias, ni por la elocuencia de sus declaraciones. Lo mediremos por la reducción verificable de la arbitrariedad, de la impunidad, de la violencia evitable, de la degradación de nuestro planeta y de la vulnerabilidad de nuestros sistemas. Lo mediremos por la protección efectiva de los derechos de las personas. Y lo mediremos, sobre todo, por la capacidad de nuestras instituciones para reconocer, explicar y corregir sus propios errores.

Usted escribió que, en su tiempo, los seres humanos no se habían vuelto mejores, sino que habían aprendido a diseñar instituciones que no dependían de que lo fueran. Si eso llega a ser verdad, quiero creer que habrá empezado con una idea muy sencilla, la que da título a este libro y que pongo aquí, al final, para que sea lo último que lea el lector:

Que nadie, ni el más fuerte de los Estados, ni la más rica de las empresas, ni la más secreta de las agencias, ni la más noble de las instituciones creadas para controlarlos a todos, quede jamás por

encima de la posibilidad de ser examinado, impugnado y corregido.

Nadie por encima.

Con gratitud por su carta, y con la inquietud de quien sabe que nada está escrito,

El autor, en el año 2026

NOTAS

Notas de la conclusión

[1] Immanuel Kant, "Respuesta a la pregunta: ¿qué es la Ilustración?" ("Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?"), *Berlinische Monatsschrift*, diciembre de 1784. Paráfrasis.

APÉNDICES

A–H

Apéndices

Herramientas para volver al libro

Los apéndices convierten este libro en un instrumento de consulta. Están pensados para el lector que, después de terminarlo, necesita evaluar una institución real, enseñar sus ideas, debatirlas en un equipo de gobierno o citarlas con precisión. Cada apéndice remite a los capítulos donde sus contenidos se desarrollan con detalle.

APÉNDICE

A

La carta de principios

Este apéndice reúne en un solo texto los principios que el libro desarrolla a lo largo de sus nueve partes. No es un proyecto de tratado, sino una síntesis normativa: la formulación más breve posible de lo que una arquitectura de gobernanza planetaria debería garantizar. Los artículos están agrupados en siete familias. Entre corchetes figura el capítulo donde cada principio se fundamenta.

Preámbulo

Conscientes de que la humanidad ha adquirido la capacidad de causar consecuencias planetarias sin haber desarrollado una capacidad equivalente para gobernarlas; de que ningún poder sin control permanece inocuo, por nobles que sean sus propósitos; y de que la madurez de una civilización se mide por su capacidad de descubrir y corregir sus propios errores, se enuncian los siguientes principios.

I. Los cimientos

Artículo 1. Dignidad. Toda persona tiene un valor que no depende de su utilidad para ningún fin colectivo. Ninguna institución puede tratarla como un simple medio. [Cap. 19]

Artículo 2. Igualdad jurídica. Las normas obligan a todos en las mismas condiciones. La igualdad se verifica en los resultados de la aplicación, no solo en el texto de la norma. [Caps. 19 y 41]

Artículo 3. Universalidad. Existen obligaciones que ningún actor puede eludir por acuerdo, reserva o costumbre, y cuyo cumplimiento interesa a todos. [Cap. 19]

Artículo 4. Responsabilidad proporcional. Quien tiene mayor capacidad de causar daño asume mayores obligaciones de prevención, sin perder por ello sus garantías. [Cap. 19]

Artículo 5. Pluralismo. La unidad de acción frente a los problemas comunes no exige uniformidad cultural, religiosa ni política. [Caps. 19 y 39]

Artículo 6. Realismo institucional. Las instituciones se diseñan para funcionar incluso cuando quienes las dirigen no actúan de buena fe. [Cap. 19]

Artículo 7. Integridad de la biosfera. La preservación de las condiciones materiales de la vida es presupuesto de todos los demás principios. [Caps. 19 y 30]

II. El poder

Artículo 8. Regla de las cuatro manos. Ningún actor puede crear la norma, investigar los hechos, juzgar la infracción y ejecutar la consecuencia sobre su propia conducta. [Cap. 17]

Artículo 9. Principio del espejo. Toda institución creada para limitar el poder queda sujeta a los mismos límites que impone. [Cap. 17]

Artículo 10. Competencias enumeradas. Las instituciones comunes solo ejercen las competencias que se les han atribuido expresamente. Ninguna institución decide por sí sola sobre la extensión de su propia competencia. [Caps. 20 y 23]

Artículo 11. Subsidiariedad bidireccional. Cada función se asigna al nivel capaz de ejercerla con eficacia, legitimidad y control. Las competencias pueden subir y deben poder bajar. [Cap. 18]

Artículo 12. Asimetría de la reforma. Ampliar las competencias comunes exige mayorías más amplias que reducirlas. [Cap. 23]

Artículo 13. Ningún privilegio permanente. Ningún miembro dispone de un veto individual ni de un asiento garantizado en virtud de su tamaño o su poder. [Caps. 24 y 25]

Artículo 14. Separación entre influencia y autoridad. La defensa de intereses es legítima cuando es transparente; ningún actor privado puede ejercer, de hecho, una autoridad pública paralela. [Caps. 9 y 34]

III. El derecho

Artículo 15. Nadie es juez de su propia causa. Ningún actor puede decidir sobre la legalidad de su propia conducta. [Cap. 14]

Artículo 16. Jurisdicción obligatoria en materias atribuidas. La adhesión implica la aceptación de la jurisdicción común en las materias atribuidas, sin posibilidad de retirarla caso por caso. [Caps. 25 y 42]

Artículo 17. Consecuencia creíble. Toda obligación fundamental tiene una consecuencia definida de antemano, que no depende exclusivamente de la voluntad del obligado. [Caps. 12 y 26]

Artículo 18. Proporcionalidad y gradualidad. Las consecuencias se aplican de manera escalonada y proporcional a la infracción. [Caps. 20 y 26]

Artículo 19. Prohibición del castigo colectivo. Las consecuencias se dirigen, en la medida de lo posible, contra los responsables de la decisión, y nunca contra poblaciones enteras. [Cap. 26]

Artículo 20. Puerta de regreso. Volver al cumplimiento siempre debe resultar menos costoso que persistir en la infracción. [Caps. 28 y 42]

IV. La paz

Artículo 21. Confianza verificable. Los compromisos de seguridad se apoyan en verificación independiente y redundante, no en la confianza en las intenciones. [Cap. 28]

Artículo 22. Uso restringido de la fuerza. La fuerza solo es admisible como último recurso, conforme a condiciones previamente establecidas y sujeta a revisión posterior. [Caps. 26 y 28]

Artículo 23. Control humano de las decisiones irreversibles. Ningún sistema automatizado tiene autoridad final para el uso de la fuerza estratégica ni para decisiones coercitivas irreversibles. [Caps. 29 y 33]

Artículo 24. Canales de crisis. Los adversarios mantienen canales de comunicación probados periódicamente, cuyo funcionamiento no depende del estado de sus relaciones. [Cap. 28]

V. La verdad

Artículo 25. Publicidad de las decisiones. Las decisiones de alto impacto y sus fundamentos son públicos, salvo excepciones legalmente definidas, temporales y revisables. [Cap. 21]

Artículo 26. Independencia de la evaluación. Quien diseña una política no certifica su propio éxito. [Cap. 21]

Artículo 27. Sin monopolio de la verdad. Ninguna institución decide qué información es admisible ni sanciona la discrepancia como tal. [Caps. 21 y 34]

Artículo 28. Protección de quien denuncia. Quien revela abusos de buena fe por cauces adecuados está protegido frente a las represalias. [Cap. 34]

VI. El planeta y el futuro

Artículo 29. Límites planetarios. La actividad humana se mantiene dentro de los márgenes que preservan la estabilidad de los sistemas naturales esenciales. [Cap. 30]

Artículo 30. Equidad en la distribución de cargas. Los costos de la protección de la biosfera se distribuyen conforme a criterios públicos de responsabilidad y capacidad. [Cap. 30]

Artículo 31. Representación de las generaciones futuras. Las decisiones con efectos a largo plazo se evalúan considerando a quienes todavía no pueden participar en ellas. [Cap. 31]

Artículo 32. Preferencia por lo reversible. Ante incertidumbre grave, se prefieren las opciones que conservan la posibilidad de corregir. [Caps. 30 y 31]

VII. La corrección

Artículo 33. Emergencia con puerta de salida. Todo poder extraordinario caduca automáticamente; su renovación exige mayorías progresivamente más amplias. [Cap. 35]

Artículo 34. Diseño para el fallo. Las instituciones se someten periódicamente a pruebas de ataque, de fallo y de captura. [Caps. 36 y 37]

Artículo 35. Aprendizaje sin ocultamiento. Los errores se investigan para corregir sus causas, y su comunicación no se castiga cuando es de buena fe. [Cap. 36]

Artículo 36. Medición de la igualdad ante la ley. Se mide públicamente si las normas se aplican de manera distinta según el poder del infractor. [Cap. 41]

Artículo 37. Capacidad controlada. Toda capacidad significativa de ejercer poder sobre otros va acompañada de una capacidad independiente y efectiva para examinarla, impugnarla y corregir sus abusos. [Conclusión]

APÉNDICE

B

Glosario

El glosario recoge dos tipos de términos: los **conceptos propios** de este libro, marcados con un asterisco, y los **términos técnicos** de las disciplinas con las que dialoga. Para cada uno se indica el capítulo donde se define o se desarrolla.

Alarma de incendio (**supervisión por**). Modelo de control en el que el supervisor no examina continuamente al agente, sino que responde a las denuncias de los afectados. Se opone a la supervisión por patrullaje. [Cap. 9]

Antifragilidad. Propiedad de un sistema que mejora como resultado de la exposición a perturbaciones, siempre que estas no superen cierto umbral. [Cap. 36]

Asimetría de la reforma*. Regla según la cual ampliar las competencias comunes exige mayorías más amplias que reducirlas, para contrarrestar el efecto trinquete. [Cap. 23]

Bien público global. Bien cuyo disfrute no puede restringirse a quienes contribuyen a producirlo y que beneficia a toda la humanidad, como la estabilidad climática o financiera. [Cap. 2]

Brechas, las cinco*. Las cinco formas en que se manifiesta el Desfase: entre el poder formal y el efectivo; entre la obligación y el cumplimiento; entre la escala del problema y la de la autoridad; entre la capacidad tecnológica y la gobernanza; y entre las consecuencias presentes y las responsabilidades futuras. [Cap. 3]

Cadena de cumplimiento*. Secuencia de ocho eslabones que una obligación debe recorrer para producir efectos reales, desde la claridad de la norma hasta la corrección del propio sistema. [Cap. 13]

Captura. Situación en la que una institución pasa a servir los intereses de quienes debía regular o supervisar. [Cap. 9]

Circuito de la impunidad*. Bucle de cinco tramos en el que la concentración de poder debilita el cumplimiento, libera externalidades,

acumula riesgos, justifica poderes extraordinarios y vuelve a concentrar el poder. [Cap. 4]

Comunidad Constitucional Planetaria*. Institución propuesta en este libro, dotada de competencias enumeradas y limitadas, que no es un Estado mundial porque carece de competencia sobre su propia competencia. [Cap. 23]

Consenso negativo. Regla de decisión según la cual una medida se adopta salvo que todos los participantes acuerden rechazarla, lo que impide que el afectado la bloquee. [Cap. 42]

Corregibilidad*. Capacidad de un sistema para descubrir sus errores y repararlos antes de que se vuelvan irreversibles, sin depender de la virtud de quienes lo dirigen. Medida de la madurez civilizatoria. [Prólogo y Conclusión]

Correctivo sin soberano*. Mecanismo de seis componentes que permite imponer consecuencias a cualquier actor, incluida una gran potencia, sin crear un poder superior a todos: jurisdicción consentida de antemano, adjudicación independiente, consecuencias pactadas, ejecución en red, interdependencia como garantía y puerta de regreso. [Cap. 42]

Cuatro actores, esquema de los*. Herramienta de análisis que distingue entre quien decide, quien se beneficia, quien paga y quien corrige. Cuando no coinciden, el sistema tiende a producir daños. [Cap. 2]

Cuatro manos, regla de las*. Ningún actor puede crear la norma, investigar los hechos, juzgar la infracción y ejecutar la consecuencia sobre su propia conducta. [Cap. 17]

Desfase*. Distancia entre la capacidad de causar consecuencias y la capacidad de gobernarlas colectivamente. Problema raíz de nuestra época. [Cap. 1]

Dilema de Collingridge. Cuando una tecnología es nueva, es fácil de regular pero sus efectos son desconocidos; cuando sus efectos se conocen, ya es difícil de regular. [Cap. 3]

Dilema de seguridad. Situación en la que las medidas que un Estado adopta para protegerse reducen la seguridad de otros, que responden de la misma manera. [Cap. 6]

Dilema del guardián*. Todo garante del orden lo bastante débil para ser controlado es incapaz de obligar a los poderosos, y todo garante lo bastante fuerte para obligarlos se vuelve incontrolable. [Cap. 16]

Ecuación de la impunidad*. Expresión del cálculo del infractor: el beneficio esperado de una infracción, menos el costo de la consecuencia multiplicado por las probabilidades de detección, atribución y ejecución. [Cap. 12]

Efecto trinquete. Tendencia de los poderes extraordinarios adoptados durante una crisis a no retroceder por completo cuando la crisis termina. [Cap. 4]

Emergencia con puerta de salida*. Régimen de excepción con caducidad automática y renovación sujeta a mayorías progresivamente más amplias. [Cap. 35]

Escalera de la consecuencia*. Secuencia de cinco peldaños, de la corrección voluntaria al uso de la fuerza como último recurso. [Cap. 26]

Externalidad. Efecto de una actividad sobre terceros que no participan en la decisión ni reciben compensación por él. [Cap. 2]

Ius cogens. Normas imperativas del derecho internacional que no admiten acuerdo en contrario. [Cap. 19]

Obligaciones erga omnes. Obligaciones cuyo cumplimiento interesa a la comunidad internacional en su conjunto, y no solo al Estado directamente afectado. [Cap. 19]

Policentrismo. Organización de la gobernanza en múltiples centros de decisión, con autonomía propia pero sujetos a reglas comunes. [Cap. 18]

Principal y agente. Relación en la que un actor delega en otro la realización de tareas en su nombre, con el riesgo de que el agente persiga sus propios intereses. [Cap. 9]

Principio del espejo*. Toda institución creada para limitar el poder queda sujeta a los mismos límites que impone. [Cap. 17]

Securitización. Proceso por el que un asunto se presenta como amenaza existencial para justificar medidas excepcionales. [Cap. 4]

Subsidiariedad bidireccional*. Asignación de cada función al nivel capaz de ejercerla con eficacia, legitimidad y control, con la posibilidad de que las competencias suban y también bajen. [Cap. 18]

Teatro del cumplimiento*. Producción de documentos, informes y procedimientos que aparentan cumplimiento sin modificar la conducta. [Cap. 3]

Tercer camino*. Arquitectura que no es la anarquía de los fuertes ni el Leviatán planetario, sino la distribución de las funciones de gobierno entre múltiples niveles controlados entre sí. [Cap. 18]

APÉNDICE

C

La ecuación de la impunidad y la matriz de cumplimiento

Este apéndice convierte dos herramientas del libro en un procedimiento de evaluación que puede aplicarse a cualquier tratado, régimen regulatorio o institución. Se desarrollan en los capítulos 12 y 13.

C.1 La ecuación, paso a paso

$$E(U_{\text{infracción}}) = B - p_{\text{d}} \cdot p_{\text{a}} \cdot p_{\text{e}} \cdot C$$

La ecuación describe el cálculo, explícito o implícito, de un actor que considera incumplir una obligación. Su evaluación sigue cinco pasos.

Paso 1. Estimar B, el beneficio de infringir. ¿Qué gana el actor con el incumplimiento: ventaja militar, ahorro económico, rédito político interno? ¿Quién recibe ese beneficio dentro del actor: el Estado en su conjunto, un gobierno concreto, una empresa, un grupo de dirigentes? La respuesta a esta segunda pregunta es decisiva, porque el beneficio rara vez se distribuye igual que el costo.

Paso 2. Estimar p_{d}, la probabilidad de detección. ¿Existen mecanismos capaces de observar la conducta? ¿Son independientes del actor observado? ¿Son redundantes, o depende todo de una sola fuente?

Paso 3. Estimar p_{a}, la probabilidad de atribución. Una vez detectada la conducta, ¿puede atribuirse al actor con evidencia suficiente para fundamentar una decisión? ¿Quién realiza la atribución, y con qué estándar de prueba?

Paso 4. Estimar p_{e}, la probabilidad de ejecución. Una vez atribuida, ¿se aplicará efectivamente la consecuencia? ¿Puede el infractor bloquearla, disuadir a quienes deben aplicarla o esperar a que se disuelva la coalición?

Paso 5. Estimar C y determinar quién lo paga. ¿Cuál es el costo efectivo de la consecuencia para el infractor? ¿Recae sobre quienes

decidieron la infracción o sobre poblaciones que no participaron en ella?

Como los tres términos de probabilidad se multiplican, basta con que uno sea cercano a cero para que el costo esperado sea cercano a cero, por severa que sea la consecuencia prevista. **La primera reforma de cualquier régimen debe dirigirse a su eslabón más débil, no a endurecer la sanción.** Las tres palancas de mejora son reducir B, elevar las probabilidades y dirigir C hacia quienes deciden.

C.2 La matriz de cumplimiento

La matriz traduce la cadena de cumplimiento del capítulo 13 en una plantilla de evaluación. Cada eslabón se califica en una escala de cuatro niveles: **0, ausente; 1, débil; 2, funcional; 3, robusto.** Como en la ecuación, la fortaleza del régimen no la determina la suma de las calificaciones, sino el eslabón más débil.

Eslabón	Pregunta de evaluación	Evidencia que debe buscarse	Calificación (0–3)
1. Norma suficientemente clara	¿Permite saber qué conducta está prohibida u obligada?	Definiciones operativas, umbrales, ausencia de ambigüedad deliberada	
2. Conducta observable	¿Puede verificarse si la conducta ocurrió?	Mecanismos de verificación, acceso de inspectores, datos independientes	
3. Atribución con evidencia fiable	¿Puede identificarse al responsable con solidez?	Órgano de atribución, estándar de prueba, independencia	
4. Adjudicación imparcial	¿Decide un órgano que el acusado no controla?	Jurisdicción obligatoria, nombramientos, ausencia de veto	

Eslabón	Pregunta de evaluación	Evidencia que debe buscarse	Calificación (0–3)
5. Decisión ejecutable	¿Puede aplicarse la decisión sin el consentimiento del infractor?	Consecuencias pactadas, ejecutores múltiples	
6. Reparación posible	¿Puede repararse el daño causado?	Mecanismos de indemnización, fondos, procedimientos de restitución	
7. Cumplimiento verificado después	¿Se comprueba que la corrección se produjo?	Seguimiento, informes independientes, plazos	
8. Errores corregibles	¿Puede revisarse una decisión equivocada?	Recursos, revisión periódica, defensoría	

C.3 Cómo interpretar el resultado

Un régimen con algún eslabón calificado con 0 no funciona como régimen de cumplimiento, sino, en el mejor de los casos, como una declaración de intenciones. Un régimen con todos los eslabones en 1 es frágil: funciona mientras nadie tenga incentivos fuertes para incumplir. Un régimen con todos los eslabones en 2 o más puede considerarse funcional. Y el nivel 3 solo debe asignarse cuando el eslabón haya resistido una prueba real, como un caso de incumplimiento por parte de un actor poderoso. **La robustez no se declara; se demuestra bajo presión.**

APÉNDICE

D

Las doce pruebas de aceptación

Lista de verificación para evaluar cualquier propuesta de nueva institución, competencia o mecanismo, desarrollada en el capítulo 41. Cada prueba debe responderse afirmativamente, o justificarse explícitamente su incumplimiento.

N.º	Prueba	Pregunta	Señal de alarma
1	Necesidad	¿Existe un problema que no pueda resolverse con medios menos intrusivos?	La propuesta se justifica por su elegancia, no por un problema demostrado
2	Competencia	¿Está claro quién actúa y con qué límites?	Mandatos amplios o redactados en términos de "todas las medidas necesarias"
3	Legitimidad	¿Existe justificación pública y un procedimiento legítimo de autorización?	Decisión adoptada sin deliberación ni ratificación
4	Evidencia	¿Se apoya en información verificable de manera independiente?	Una sola fuente, o fuentes que dependen del promotor
5	Proporcionalidad	¿La capacidad concedida guarda relación con el problema?	Poderes permanentes para un problema temporal
6	Control	¿Existe una instancia independiente capaz de corregir abusos?	El supervisor depende del supervisado
7	Cumplimiento	¿Puede ejecutarse sin depender de la voluntad del afectado?	Ejecución condicionada al acuerdo del obligado
8	No dominación	¿Se evita crear un poder ilimitado o inimpugnable?	Inmunidades amplias sin mecanismos alternativos de reparación

N.º	Prueba	Pregunta	Señal de alarma
9	Equidad	¿Se han evaluado los efectos sobre vulnerables, minorías y generaciones futuras?	Costos trasladados a quienes no participan en la decisión
10	Resiliencia	¿Puede seguir funcionando durante una crisis?	Dependencia de un único proveedor, sede o dirigente
11	Reversibilidad	¿Puede corregirse o retirarse si resulta perjudicial?	Ausencia de cláusula de caducidad o de revisión
12	Aprendizaje	¿Se ha definido cómo medir resultados y aprender de los errores?	Indicadores de actividad en lugar de indicadores de resultado

APÉNDICE

E

El tablero de desempeño civilizatorio

El capítulo 41 presentó las doce dimensiones del tablero y sus preguntas centrales. Este apéndice añade, para cada dimensión, un indicador de alerta temprana y el principal riesgo de manipulación que debe vigilarse, conforme a las advertencias de Goodhart y Campbell.

Dimensión	Indicador principal	Indicador de alerta temprana	Riesgo de manipulación
Paz y seguridad	Incidentes graves y escaladas evitadas	Canales de crisis que fallan en las pruebas periódicas	Reclasificar incidentes para reducir su número
Igualdad jurídica	Diferencia de trato según el poder del infractor, controlada por gravedad	Casos contra actores poderosos que se archivan sin decisión	Elegir solo casos comparables favorables
Cumplimiento	Proporción de decisiones cumplidas en plazo	Aumento de la reincidencia	Declarar cumplidas decisiones cumplidas solo en forma
Prevención	Tiempo entre la alerta y la crisis	Alertas ignoradas o no escaladas	Emitir alertas vagas que nunca pueden fallar
Integridad	Conflictos de interés declarados y resueltos	Concentración de proveedores o de financiadores	Declarar conflictos sin resolverlos
Derechos	Acceso efectivo a la justicia y reparaciones	Prórroga de medidas excepcionales	Medir quejas recibidas en lugar de derechos protegidos
Ecología	Emisiones, biodiversidad, agua, restauración	Desviación respecto del presupuesto de carbono	Compensaciones que no reducen el daño real
Economía	Concentración de infraestructuras críticas	Dependencia creciente de un solo proveedor	Ocultar dependencias en cadenas de subcontratación

Dimensión	Indicador principal	Indicador de alerta temprana	Riesgo de manipulación
Tecnología	Incidentes graves y correcciones verificadas	Sistemas de alto riesgo sin auditoría	Autoclasificación del riesgo por el desarrollador
Legitimidad	Calidad de la justificación pública y confianza calibrada	Caída de la participación en los órganos deliberativos	Encuestas de confianza que confunden popularidad con legitimidad
Resiliencia	Tiempo de recuperación de las funciones esenciales	Pruebas de continuidad no realizadas	Pruebas diseñadas para no fallar
Aprendizaje	Recomendaciones aplicadas y errores no repetidos	Recomendaciones idénticas en informes sucesivos	Declarar aplicadas recomendaciones solo en papel

La columna de la derecha es tan importante como las demás. **Un tablero que no anticipa cómo podría ser manipulado terminará siéndolo.**

APÉNDICE

F

Las diez reglas de diseño

Para citar y enseñar

1. **Diseñar alrededor de problemas reales.** Las competencias responden a necesidades demostrables, no al deseo de expandir instituciones.
2. **Tratar el poder como una variable material.** La autoridad formal se analiza junto con los recursos, la información, las dependencias y los incentivos.
3. **Hacer verificables las obligaciones.** La cooperación requiere evidencia, trazabilidad y procedimientos de corrección.
4. **Separar las funciones esenciales.** Nadie crea la norma, investiga, juzga y ejecuta sobre su propia conducta.
5. **Limitar la coerción.** La ejecución es proporcional, revisable y compatible con los derechos fundamentales.
6. **Preservar el pluralismo.** La unidad de acción no exige uniformidad.
7. **Prevenir antes de que el daño sea irreversible.** La prevención se apoya en evidencia y en límites constitucionales.
8. **Distribuir las responsabilidades según la capacidad y las consecuencias.** Quien más puede dañar, más responde.
9. **Someter las instituciones a pruebas de fallo.** Ningún diseño es seguro solo porque sus autores confíen en él.
10. **Mantener abierta la posibilidad de corrección.** Una arquitectura que no puede aprender, reformarse y abandonar lo que no funciona está condenada a repetir sus errores.

El principio de la capacidad controlada:
Toda capacidad significativa de ejercer poder sobre otros debe ir acompañada de una capacidad independiente y efectiva para examinarla, impugnarla y corregir sus abusos.

La regla última:
Ningún poder debe ser absoluto. Ninguna obligación fundamental debe depender exclusivamente de la voluntad de quien está obligado a cumplirla. Y ninguna institución debe quedar fuera de la posibilidad de ser examinada, impugnada y corregida.

APÉNDICE

G

Cronología de las escenas

Cada parte del libro se abre con un episodio histórico que condensa su argumento. Ordenados cronológicamente, los nueve episodios abarcan ocho siglos y trazan, leídos en secuencia, una historia del aprendizaje institucional de la humanidad.

Año	Lugar	Episodio	Lo que enseña	Parte
1215	Runnymede	La Carta Magna y su cláusula 61	Un consejo creado para controlar al rey se convirtió, a su vez, en un poder sin control	IV
1787	Filadelfia	La Convención Constitucional y el Compromiso de Connecticut	La representación puede combinar fuentes de legitimidad distintas; el ingenio no basta para que un diseño sea justo	VI
1948	París	La Declaración Universal de Derechos Humanos	Declarar no es garantizar	V
1950	París	La Declaración Schuman	Las transformaciones profundas empiezan con pasos concretos que crean solidaridad de hecho	IX
1962	Caribe	La crisis de los misiles	El Estado no decide como una sola mente; el poder real no está en los organigramas	II
1968	Órbita lunar	La fotografía de la Tierra desde el Apolo 8	Un planeta sin fronteras visibles, gobernado como si las tuviera	I
1986	La Haya	La sentencia Nicaragua c. Estados Unidos	Una sentencia sin ejecución rompe la cadena de cumplimiento	III
1986	Chernóbil	El accidente nuclear y la alarma desde Suecia	La cultura de ocultar errores es tan peligrosa como el fallo técnico	VIII
1987	Montreal	El Protocolo sobre las sustancias que agotan la capa de ozono	La cooperación planetaria eficaz ya ocurrió y tuvo un diseño estudiable	VII

Leída en orden, la cronología muestra un patrón. Los primeros episodios enseñan a limitar el poder dentro de una comunidad política;

los intermedios, a declarar derechos y construir solidaridades entre comunidades distintas; los últimos, a reconocer que los problemas ya no respetan ninguna frontera. La lección del siglo que viene, si se aprende, será la que este libro ha intentado formular: cómo limitar el poder a escala planetaria sin crear un amo planetario.

APÉNDICE

H

Guía de lectura y discusión

ESTA guía está pensada para tres tipos de grupos: **clubes de lectura**, que buscan una conversación informada; **aulas universitarias**, en asignaturas de relaciones internacionales, derecho, ciencia política, políticas públicas o filosofía; y **equipos de gobierno**, ya sean de administraciones públicas, organizaciones internacionales, empresas o sociedad civil, que quieran aplicar las herramientas del libro a su propio trabajo. Las preguntas de cada parte van de la comprensión a la aplicación.

Prólogo e Introducción

1. La historiadora de 3026 concluye que lo que cambió no fue la naturaleza humana, sino el diseño. ¿Le parece una tesis optimista o pesimista sobre el ser humano?
2. El autor sostiene que toda solución esconde una teoría de las causas. Elija una propuesta política reciente: ¿qué teoría de las causas presupone?

Parte I. El Desfase

1. Identifique un problema contemporáneo en el que quien decide, quien se beneficia, quien paga y quien corrige sean actores distintos. ¿Qué cambiaría si coincidieran?
2. ¿Cuál de las cinco brechas le parece más grave en su país? ¿Y a escala planetaria?
3. *Para equipos de gobierno:* ¿en qué punto del circuito de la impunidad intervendría primero su organización?

Parte II. La anatomía del poder real

1. Elija una decisión pública de alto impacto y aplíquele las doce preguntas de trazabilidad del capítulo 8. ¿Cuáles no pudo responder, y por qué?

2. ¿Dónde está la frontera entre la influencia legítima y la autoridad paralela? Discuta un caso concreto con los cinco criterios del capítulo 9.
3. ¿Qué distingue un análisis crítico del poder de una teoría conspirativa? Aplique las ocho preguntas del capítulo 10 a una explicación que circule en su entorno.

Parte III. La ley que no muerde

1. Aplique la ecuación de la impunidad a un tratado que conozca. ¿Cuál es su eslabón más débil?
2. ¿Por qué la certeza de la consecuencia importa más que su severidad? ¿Encuentra ejemplos en su vida cotidiana?
3. *Para aulas:* evalúe un régimen internacional con la matriz del Apéndice C y defienda su calificación ante el grupo.

Parte IV. La paradoja del guardián

1. ¿Por qué fracasó la cláusula 61 de la Carta Magna? ¿Qué instituciones actuales repiten su error?
2. Explique con sus propias palabras la diferencia entre la regla de las cuatro manos y el principio del espejo.
3. *Para equipos de gobierno:* ¿hay alguna función de su organización en la que una misma unidad cree la regla, la supervise y decida sobre su incumplimiento?

Parte V. La constitución de una civilización adulta

1. ¿Puede un consenso traslapado sostener principios universales entre culturas muy diferentes? ¿Qué principio del capítulo 19 le parece más difícil de universalizar?
2. Discuta un caso en el que dos derechos fundamentales choquen. ¿Cómo lo resolvería la jerarquía del capítulo 22?

Parte VI. La arquitectura

1. ¿Qué fórmula de representación le parece más justa para una legislatura planetaria? ¿Qué objeciones le haría un ciudadano de un país muy poblado, y uno de un país pequeño?
2. ¿Aceptaría que una asamblea elegida por sorteo participara en decisiones planetarias? ¿Con qué competencias?
3. *Para aulas:* simulen una sesión de conciliación entre las cuatro cámaras sobre una propuesta concreta.

Parte VII. Los sistemas vitales

1. ¿Qué lecciones del Protocolo de Montreal son aplicables al cambio climático, y cuáles no?
2. La noche de Petrov, el sistema funcionó porque un ser humano se apartó de él. ¿Qué implica esto para la automatización de las decisiones críticas?
3. *Para equipos de gobierno:* identifique la dependencia crítica de su organización. ¿Qué ocurriría si fallara mañana?

Parte VIII. Diseñar para fallar

1. ¿Por qué la NASA repitió en 2003 los errores organizativos de 1986? ¿Qué habría tenido que cambiar?
2. De las nueve maneras de fracasar del capítulo 39, ¿cuál le parece más probable? ¿Son suficientes las salvaguardas propuestas?
3. *Para equipos de gobierno:* realicen un *premortem*: imaginen que su proyecto principal ha fracasado dentro de tres años y expliquen por qué.

Parte IX, Conclusión y Epílogo

1. ¿Le convence el correctivo sin soberano? ¿Cuál de sus tres límites le parece más grave?
2. Aplique las doce pruebas de aceptación a una institución internacional existente.
3. De las reformas que el epílogo propone empezar "mañana", ¿cuál podría promover usted desde su posición?
4. Al terminar el libro, ¿ha cambiado su respuesta a la pregunta de la historiadora de 3026?

Notas y fuentes

Nota sobre el aparato de fuentes

Las referencias concretas de cada afirmación, cifra y episodio histórico figuran en las notas al final de cada parte. Esta sección cumple una función distinta: orientar al lector que quiera profundizar en las tradiciones intelectuales con las que el libro dialoga. No es una bibliografía exhaustiva, sino un mapa comentado de las obras que considero indispensables, organizadas en ocho familias.

I. El problema del orden y la teoría constitucional

Thomas Hobbes, *Leviatán* (1651), formula la pregunta de la que parte todo este libro: cómo escapar de la guerra de todos contra todos. John Locke, *Segundo tratado sobre el gobierno civil* (1690), y Montesquieu, *Del espíritu de las leyes* (1748), ofrecen las primeras respuestas que no pasan por un soberano absoluto. Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El Federalista* (1787–1788), en especial los números 10 y 51, contienen la formulación más precisa del problema de diseñar instituciones para gobernantes que no son ángeles. Immanuel Kant, *Sobre la paz perpetua* (1795), plantea la tensión entre la federación de Estados libres y el despotismo de una monarquía universal, que este libro intenta resolver.

2. La política internacional y el poder

Carl von Clausewitz, *De la guerra* (1832), sigue siendo la obra fundamental sobre la relación entre la fuerza y los fines políticos. Hedley Bull, *The Anarchical Society* (1977), muestra que la ausencia de un gobierno mundial no implica la ausencia de orden. Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (1979), ofrece la versión más rigurosa del realismo estructural, y Robert Keohane, *After Hegemony* (1984), la respuesta institucionalista. Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (1976) y "Cooperation Under the Security Dilemma", *World Politics* 30 (1978), son imprescindibles para comprender el dilema de seguridad. James Fearon, "Rationalist Explanations for War", *International Organization* 49 (1995), explica por qué la guerra ocurre incluso entre actores racionales. Graham Allison, *Essence of Decision* (1971; segunda edición con Philip Zelikow, 1999), desmonta la ficción del Estado como actor unitario.

3. La cooperación y los bienes comunes

Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (1984), demuestra cómo la cooperación puede surgir entre egoístas cuando el futuro pesa lo suficiente. Elinor Ostrom, *Governing the Commons* (1990), desmiente la idea de que los bienes comunes solo pueden gobernarse mediante el Estado o el mercado, y es quizá la obra que más ha influido en la arquitectura policéntrica de este libro. Scott Barrett, *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods* (2007), ofrece la tipología de los bienes públicos globales que utiliza el capítulo 2.

4. El derecho y su cumplimiento

H. L. A. Hart, *El concepto de derecho* (1961), y Lon Fuller, *The Morality of Law* (1964), son las dos referencias clásicas sobre la naturaleza del derecho. Louis Henkin, *How Nations Behave* (1968), sostiene la tesis

optimista sobre el cumplimiento internacional; George Downs, David Rocke y Peter Barsoom, "Is the Good News about Compliance Good News about Cooperation?", *International Organization* 50 (1996), su crítica más influyente. Abram y Antonia Chayes, *The New Sovereignty* (1995), proponen el modelo gerencial del cumplimiento. Tom Tyler, *Why People Obey the Law* (1990), demuestra la importancia de la justicia procedimental. El informe del Grupo de Estudio de la Comisión de Derecho Internacional sobre la fragmentación del derecho internacional (2006), dirigido por Martti Koskenniemi, fundamenta la arquitectura judicial del capítulo 25.

5. La legitimidad y el pluralismo

John Rawls, *Liberalismo político* (1993), desarrolla la idea del consenso traslapado. Albert Hirschman, *Salida, voz y lealtad* (1970), ofrece el marco para pensar la retirada como garantía. Alexis de Tocqueville, *La democracia en América* (1835–1840), sigue siendo la advertencia más lúcida sobre la tiranía de la mayoría.

6. La emergencia, el compromiso y el riesgo

Carl Schmitt, *Teología política* (1922), es el adversario intelectual del capítulo 35, y Bruce Ackerman, "The Emergency Constitution", *Yale Law Journal* 113 (2004), su respuesta institucional. Jon Elster, *Ulises y las sirenas* (1979), fundamenta la lógica de los compromisos previos. Henry Farrell y Abraham Newman, "Weaponized Interdependence", *International Security* 44, núm. 1 (2019), describen la interdependencia convertida en arma que el capítulo 42 propone someter al derecho. Toby Ord, *The Precipice* (2020), ofrece la mejor introducción a los riesgos existenciales.

7. El planeta y el futuro

Hans Jonas, *El principio de responsabilidad* (1979), formula el imperativo ético hacia las generaciones futuras. Johan Rockström y otros, "A Safe Operating Space for Humanity", *Nature* 461 (2009), introducen el marco de los límites planetarios. El *Informe Stern sobre la economía del cambio climático* (2006) y la obra de William Nordhaus sobre los modelos de evaluación integrada representan los dos polos del debate sobre la tasa de descuento.

8. El fallo, el aprendizaje y la resiliencia

Charles Perrow, *Normal Accidents* (1984), muestra que en los sistemas complejos los accidentes son, en cierto sentido, normales. Diane Vaughan, *The Challenger Launch Decision* (1996), describe la "normalización de la desviación" que llevó a la NASA a repetir sus errores. El Instituto de Medicina de los Estados Unidos, *To Err Is Human* (1999), demostró el valor de la evaluación sin culpa. Y Nassim Nicholas Taleb, *Antifrágil* (2012), ofrece el vocabulario de la fragilidad y la antifragilidad, que este libro utiliza en un sentido operativo y prudente.

Índice analítico

El índice analítico se elaborará sobre las pruebas de imprenta, cuando la paginación sea definitiva. Incluirá los conceptos propios del libro recogidos en el glosario, los términos técnicos principales, los autores citados, los tratados e instituciones examinados y los episodios históricos analizados, con remisión a las páginas donde se definen o desarrollan.


EL ATELIER MX
HISTORIAS QUE IMPORTAN

Ningún poder debe ser absoluto. Ninguna obligación fundamental debe depender exclusivamente de la voluntad de quien está obligado a cumplirla. Y ninguna institución debe quedar fuera de la posibilidad de ser examinada, impugnada y corregida.

NADIE POR ENCIMA

Cómo una civilización capaz de destruirse puede gobernarse sin coronar a ningún amo

MARIO GARZA LIVAS

EL ATELIER MX
HISTORIAS QUE IMPORTAN