

FIZS-17
7 copias

18. Sociedad transnacional y democracia cosmopolita

Elena García Guitián

1. Las transformaciones generadas por la globalización *

No todos los autores están de acuerdo a la hora de evaluar el carácter y la amplitud de las transformaciones que han tenido lugar en los últimos tiempos y que habitualmente se agrupan bajo el término «procesos de globalización». A pesar de ello, casi todos los especialistas [Beck, 1998; Held y McGrew; 2002a y b) dan por sentado que fenómenos como el incremento de las interconexiones económicas, la aparición de problemas que superan las fronteras estatales (catástrofes ecológicas, terrorismo, epidemias, etc...), la proliferación de organizaciones internacionales o el aumento de las relaciones transculturales se dan (y sobre todo, se perciben) con un grado de intensidad tal que nos han conducido a un escenario muy distinto a aquel en el que nos encontrábamos hace apenas unas décadas. Y este nuevo contexto nos obliga a replantearnos cuál es la forma adecuada de reflexionar sobre la política, sobre todo porque las nuevas transformaciones están resquebrajando nuestro marco principal de referencia: el de los Estado-nación que se relacionan en el ámbito internacional.

La crisis del modelo estatal tradicional ya ha sido abordada en capítulos anteriores, tanto desde la perspectiva que analiza el hecho de la multiplicación de esferas de decisión en el ámbito interno de los Estados (cap. 15),

* Este trabajo se ha realizado dentro del proyecto de investigación MCY BS 02000-0111.

como desde la que estudia los fenómenos generados por los procesos de globalización (cap. 16), por lo que aquí vamos a centrarnos en el modo como todos estos cambios afectan a la democracia. Para ello comenzaremos por agrupar las nuevas tendencias y transformaciones en diferentes planos:

1.1 Las que afectan a la gobernabilidad democrática interna de los Estados

Uno de los aspectos de estos procesos que más puede incidir en los gobiernos democráticos es su contribución a la ruptura de la identificación territorial del *demos* que constituye la base del sistema democrático. La globalización ha dado lugar al brote de nuevas identidades globales de carácter transnacional que entran en competencia con las estatales y, paradójicamente, también ha supuesto una revalorización de las culturas subestatales que reclaman autonomía política, lo que implica detraer competencias de los Estados. Esta multiplicación de identidades y lealtades políticas cuestiona la idea de un *demos* bien definido que se corresponde con un territorio y se autogobierna democráticamente.

Otro resultado distinto es que estos cambios favorecen la erosión de la legitimidad de los Estados democráticos porque las decisiones no se adoptan ya en los foros internos democráticos, sino en otras instancias transnacionales e internacionales, y ello suscita nuevos problemas de representatividad, control y exigencia de responsabilidad. En este punto, los problemas de la democracia van parejos a los del modelo de Estado-nación, que ya se han tratado antes.

1.2 Las que tienen que ver con la proliferación de regímenes democráticos y la extensión de un «régimen de derechos humanos»

Durante el período que comprende lo que se ha venido a llamar la Tercera Ola democratizadora y en especial tras la desaparición de la Unión Soviética, ha aumentado enormemente el número de países que se han transformado en regímenes políticos democráticos. Y los países que no lo han hecho se ven forzados a adoptar principios de legitimidad democrática promovidos por unas organizaciones internacionales que han aceptado incorporar como proyecto normativo la implantación del denominado «régimen de derechos humanos».

En relación con esto último, y aunque todavía hay quienes desconfían del mismo concepto de derechos humanos (p.e., Zolo, 1997) por considerar que es el resultado del etnocentrismo occidental y un arma de las superpo-

rias para garantizar su hegemonía, lo cierto es que poco a poco ha ido arrollándose lo que algunos autores (Beetham, 1998) denominan el «régimen de los derechos humanos». Este régimen se sostiene en una filosofía y sistema de derecho internacional impulsado por un conglomerado de instituciones y organizaciones internacionales y transnacionales diversas. En él se encuentran, por un lado, las que tienen carácter formal como la ONU o diversas organizaciones regionales y sectoriales, que han dado lugar a la aparición de una jurisdicción independiente apoyada en acuerdos internacionales y supervisada por comités de expertos con capacidad para utilizar ciertas medidas de presión. Por otro lado, asociaciones de carácter informal que son capaces de hacer oír su voz en las instancias internacionales; constituyen una fuente alternativa de información y han hecho de la defensa de los derechos humanos su bandera.

Pero esa progresiva aceptación del régimen de los derechos humanos no está cabado con las discusiones acerca de su contenido concreto. Se debate sobre cómo debe comprender un núcleo mínimo de derechos, tradicionalmente incluidos en el grupo de los derechos civiles, o si abarca también los denominados derechos políticos, económicos o culturales, y, lo que nos interesa más, si su reconocimiento implica que los gobiernos deban necesariamente introducir para ponerlo en práctica algunas instituciones y procedimientos democráticos.

Aunque las posturas acerca de la existencia o no de esa conexión divergen, son los hechos los que nos ofrecen un panorama más esclarecedor. Señalan algunos autores (Crawford y Marks, 1998), los acuerdos internacionales no reconocen expresamente la democracia como única forma de gobierno legítima, pero muchas de sus disposiciones obligan a incorporar algunos de sus elementos básicos, como es la necesidad de que se celebren elecciones y se promuevan formas de participación política efectiva. Además, los propios derechos fundamentales recogidos en la legislación internacional, véase la garantía de la libertad de expresión, la libertad de asociación y reunión, el principio de legalidad, etc..., forman parte de las exigencias mínimas de un régimen democrático. Ahora bien, son exigencias que se plantean a los Estados en su ámbito interno, pero que en lo que respecta a su comportamiento en el ámbito internacional componen un complejo y a la vez limitado sistema de «rule of law».

A pesar de ello, hay teóricos (Beetham, 1998) según los cuales las instituciones y procedimientos que se utilizan para promover ese régimen de los derechos humanos sientan las bases para crear un modelo de democracia cosmopolita, aunque un tanto diferente del modelo tradicional, sobre todo relativo a la forma de organizar la representación y la rendición de cuentas. Desde esta perspectiva, la representatividad del modelo cosmopolita quedaría garantizada por la pluralidad de los miembros de la Asamblea General de la ONU y los expertos que trabajan en su seno, así como por la presencia de ONG y otros organismos internacionales que sirven para verificar

que su actuación es transparente. Y la razón principal para saludar estos fenómenos con optimismo es que, a medida que se llevan a cabo nuevas intervenciones, en ámbitos más amplios y en más áreas, mayor es la percepción del «déficit democrático» que sufren estas instituciones. Sólo eso debería animar a su transformación. Así las cosas, entonces, ya disponemos de una base para construir una democracia cosmopolita, la compuesta por el régimen de derechos humanos, la presencia de instituciones «representativas» y una emergente sociedad civil internacional (Beetham, 1998; Held, 1997).

Pero, al margen de estas opiniones, y siendo conscientes de los progresos habidos en la extensión de los regímenes democráticos, aunque algunos autores insistan en que la democratización de la sociedad internacional será el producto inevitable de la de los Estados, parece todavía una hipótesis poco fundada (Archibugi, 1998), sobre todo a la vista del comportamiento internacional de algunos regímenes supuestamente democráticos. El tema de la democratización de la sociedad internacional debe abordarse, por tanto, de forma específica.

Además, si bien es cierto que son muchos los países que adoptaron la forma de gobierno democrática en las últimas décadas, su grado de democratización resulta bastante limitado y no hay que echar las campanas al vuelo. Se han tenido que establecer nuevas categorías —como la de «democracias defectuosas» (Merkel y Croissant, 2001)— para calificar a muchas de las nuevas democracias, que están lejos de merecer el aprobado en el cumplimiento de los requisitos mínimos de la democracia. Y lo que resulta paradójico es que esas insuficiencias tienen más que ver con una incapacidad para hacer efectivas las exigencias del «Estado de derecho», la parte «liberal» del modelo liberal-democrático que constituye el marco normativo de lo que hoy entendemos por régimen democrático y, por tanto, la que más afecta al núcleo mínimo del régimen de los derechos humanos. Por eso a veces parece algo ingenuo presentar la tendencia a la democratización de los Estados como un proceso inevitable y progresivo.

1.3 La formación de una sociedad mundial que opera como un «sistema de gobernanza sin gobierno»

Lo que sí parece un hecho comprobado es que en las últimas décadas se ha desarrollado un nuevo ámbito de acción política transnacional. En este ámbito actúan, por un lado, los Estados y, por el otro, las nuevas uniones de Estados (UE), los organismos internacionales y las organizaciones que componen la nueva «sociedad civil global»: una multitud de actores transnacionales («global players»), como son algunas organizaciones profesionales, las ONG, Iglesias, empresas multinacionales, etc. Y lo interesante es analizar (Held y McGrew, 2002a) de qué manera se produce la interacción entre los Estados y la gran cantidad de tratados, regímenes internacionales

organizaciones que se han creado para gestionar áreas de actividad transnacional y problemas globales.

El concepto empleado para mostrar estas interacciones es el de «gobernanza global» (Rosenau, 1998), que describe el sistema de coordinación política (formal e informal) que se da en diferentes niveles (desde lo local a global), entre autoridades públicas (Estados y organizaciones gubernamentales internacionales) y agentes privados que intentan cooperar para obtener metas comunes o solucionar problemas colectivos. El resultado sería (Rosenau, 2002) un proceso irreversible en el que la autoridad cada vez aparece más desagregada, y ello da lugar a un sistema de gobernanza global compuesto por múltiples centros de autoridad situados en cada esquina del mundo y en cada nivel de la comunidad. Los rasgos que caracterizan al sistema serían (Held y McGrew, 2002a):

- a) multiplicidad de niveles, porque está constituido por una mezcla de diferentes estructuras de gobernanza: organismos supraestatales (ONU); regionales (UE, Mercosur); los Estados nacionales; la sociedad civil transnacional (ONG, multinacionales, asociaciones profesionales, etc...); y entidades subestatales (ayuntamientos, asociaciones municipales, gobiernos regionales, etc...);
- b) carácter poliárquico o pluralista, por estar compuesto de múltiples focos de autoridad que ejercen diferentes tipos de poder;
- c) geometría variable, pues la relevancia política y la capacidad reguladora de estas infraestructuras cambia según los temas que se traten y el lugar donde se haga;
- d) complejidad estructural, al estar el sistema formado por diferentes agentes y redes con jurisdicciones espaciales y/o funcionales superpuestas, además de disponer de diferentes recursos y competencias políticas;
- e) crecimiento constante del papel que juegan los gobiernos nacionales como lugares estratégicos para unir estas diversas infraestructuras de gobernanza y legitimar su regulación.

Esta descripción, aunque no fuera aceptada en todos sus términos, nos induce a plantearnos ciertas cuestiones normativas que afectan de lleno a la teoría democrática, porque tienen que ver con la determinación de la autoridad legitimada para desarrollar las competencias y la forma correcta de girar responsabilidades políticas.

Las propuestas normativas de democratización global

En esta aquí hemos querido mostrar unos hechos y unas tendencias. El siguiente paso es analizar estos fenómenos desde la teoría democrática y

guiados por dos preguntas fundamentales: ¿se debería intervenir para tratar de lograr que el funcionamiento de esa gobernanza mundial fuera democrático?; y, si la respuesta es afirmativa, ¿cómo debería organizarse tal intervención? Casi todos los autores celebran los desarrollos promovidos por las fuerzas de la globalización y consideran que en sí mismos incorporan elementos democráticos, aunque no los que se corresponden con el modelo tradicional adaptado a la realidad del Estado-nación. Entre esos elementos positivos se destaca que este nuevo espacio transnacional contribuye a dispersar el poder y a fiscalizarlo, y a la vez proporciona nuevos ámbitos y posibilidades de participación ciudadana. Y esto último se vería impulsado, por supuesto, por las innovaciones tecnológicas que han revolucionado el mundo de las comunicaciones y permitido acercar todos los rincones del planeta a base de difundir la información de forma instantánea. Pero este es un acuerdo de mínimos, desde el que se construyen propuestas normativas muy distintas.

Algunos utilizan para agrupar estas propuestas la clasificación de los modelos de democracia de ámbito estatal: internacionalismo liberal-democrático, comunitarista radical y cosmopolita (McGrew, 2000). Pero en lo que sigue nos limitaremos a ofrecer sólo algunas de las visiones más elaboradas.

2.1 Las versiones radicales: democracia sin Estados

Lo que tendrían en común los teóricos que incluimos en esta categoría, pese a sus enormes diferencias, sería el asumir que la profundización en la democracia debe quedar en manos de la «sociedad civil», mientras se sospecha de los Estados y de los centros de poder institucionalizados, que parecen así condenados a extinguirse.

Una de estas propuestas es la que está detrás del concepto de «demarquía» (*demarchy*) (Burnheim, 1986). Desde la desconfianza hacia cualquier intento de diseñar una estructura de poder mundial que reproduzca el modelo estatal ante el riesgo de ser instrumentalizada por las potencias mundiales en su beneficio, se propone un modelo de democracia funcional descentralizado. Ello implica que los Estados-nación se disolverían, dando paso a la aparición de autoridades especializadas que tratarían problemas concretos y operarían como foros de discusión ciudadana: los «comités demárquicos». En estos comités estarían representados los ciudadanos, pero no con un tipo de representación geográfica, sino de intereses. Así, se otorgaría el voto a aquellos ciudadanos que estuvieran especialmente afectados por el área concreta de decisión que gestiona el comité, y elegidos a partir de una muestra representativa de esos colectivos. Los comités fundamentarían su autoridad en su representatividad, su capacidad técnica y su interés por alcanzar soluciones óptimas. Y la organización del poder se recompon-

ría sobre la base de estas autoridades «demárquicas» que operarían en todos los niveles, desde el local al internacional.

Otro modo de abordar el problema es el que subraya las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías al proporcionar formas de participación a los ciudadanos en un ámbito que supera las fronteras estatales. Como ejemplo, aunque presentado con gran pesimismo, cabría referirse al proyecto de «cosmopolitismo doméstico» de Echeverría (1996), que se centra en realizar el hipotético papel cumplido por redes de ciudadanos cosmopolitas que actúan en una sociedad civil transnacional virtual. Estas redes podrían constituir un nuevo espacio público tecnológicamente sustentado desde el cual ejercer una efectiva fiscalización del poder de los Estados. Más aún, darían lugar a una nueva forma de organización social, «Telépolis» o la ciudad a distancia, un nuevo ámbito de vida ciudadana por encima de los territorios de los Estados.

En estas descripciones se omite o descarta la función democratizadora que pudieran desempeñar los Estados, ya sea como base natural del proyecto de autogobierno democrático (en su ámbito interno) o a través de su papel de agentes que actúan en el ámbito transnacional. Pero no son éstas las funciones más comunes.

2.2 Estados que cooperan para una sociedad internacional justa

Los autores que incluimos en este enfoque ignoran la globalización, o por lo menos siguen adoptando una visión un tanto tradicional de lo que significa el ámbito internacional, pero se distinguen radicalmente en el valor que otorgan a la democracia. Así, mientras algunos parten de la sospecha de que extender las exigencias de funcionamiento democrático a todos los Estados es la fachada de una imposición de valores (que encubre la persecución de intereses particulares) por parte de las superpotencias (Zolo, 1997), otros simplemente adoptan un punto de vista pragmático y consideran que alcanzar una sociedad internacional bien ordenada no depende tanto de que todos los Estados se transformen en Estados democráticos o de que se creen instancias transnacionales capaces de impulsar prácticas democráticas, sino de la aplicación de un sistema legal internacional que garantice el respeto de los derechos humanos y consagre ciertos principios mínimos de justicia (Rawls, 2001).

Dentro de este apartado se hallan también los que confían en los Estados promueven su democratización como las instancias encargadas de generar una sociedad internacional pacífica y que promueva la cooperación justa (Bobbio, 1995). En todos estos modelos las exigencias normativas de democratización se sitúan en los Estados y se desdeña la creación de instituciones de gobierno mundial que estén por encima de ellos (o de las relaciones de Estados, como la UE). Las instituciones propuestas parecen las

más adecuadas para hacer efectiva la cooperación mundial y fiscalizar los incumplimientos, pero obtienen su legitimidad de la presencia de representantes de los Estados. En estas tesis, o no se menciona el papel adscrito a la nueva sociedad civil transnacional, o se le atribuye una función de control marginal similar a la que realiza la sociedad civil de cada uno de los diferentes Estados.

Una de las versiones más completas e interesantes contenida en este apartado es la de Rawls (2001). Su propuesta de derecho de gentes, concebido como una concepción política de la justicia que se aplica a los principios y normas del derecho y a la práctica internacional, representa un modelo normativo aplicable al comportamiento de los Estados en el ámbito internacional. En ella la base natural de la democracia son los pueblos (que se corresponden con los Estados, pero que Rawls expresamente distingue de éstos), los cuales deben comprometerse a establecer relaciones con los demás pueblos de acuerdo con un sistema de derecho internacional justo. Pero para lograr esta sociedad internacional justa no sería necesario que todos los pueblos se organizaran como regímenes democráticos. El punto de partida sería la cooperación entre pueblos «bien ordenados», liberales o no (regímenes no autoritarios, que respeten los derechos humanos, no expansionistas y que sean legítimos a ojos de sus ciudadanos), que actúan conforme a un sistema de valores que se impone en las relaciones internacionales.

El derecho de gentes, sin embargo, va más allá de los límites a los que habitualmente está sometido el derecho internacional, porque introduce una serie de ideas de derecho, justicia y bien común que aspiran a extender la idea de justicia liberal al derecho internacional y que imponen restricciones a la soberanía de los Estados. Y para aplicar estos principios de justicia sería necesario establecer determinadas instituciones de carácter global gobernadas conforme al derecho de gentes con posibilidad de intervenir en el ámbito interno de los Estados (p.e., la ONU), pero que no constituirían un gobierno mundial supraestatal.

La visión rawlsiana, en definitiva, asume un punto de partida en el que los pueblos (que se corresponden con los Estados) aparecen prácticamente como los únicos agentes globales, sin hacer ninguna referencia a la nueva sociedad transnacional. Lo que se promueve no es la democratización de todos los Estados, sino la aplicación de los principios de justicia que incorpora el derecho de gentes (aunque la democratización aparezca como proyecto a largo plazo que se derivará de la propia aplicación de esos principios).

2.3 La propuesta de democratización de la sociedad transnacional

Un ejemplo de esta propuesta la ofrece Rosenau (1998), uno de los principales teóricos de la «gobernanza global». En su opinión, lo positivo del

sistema internacional es la presencia de múltiples esferas de poder y controles que constituyen un freno a la acumulación y al abuso de poder ya están operando. Por un lado, esas nuevas esferas de poder contribuyen a contrarrestar el poder tradicional de los Estados y su pluralidad a potencial concentración en manos de un centro de poder mundial (e se vislumbra como una amenaza). Por otro, el hecho de que estos centros de poder tengan competencias limitadas y sólo las puedan ejercer en áreas específicas también produciría el mismo efecto. Pero aún más. Rosenau considera que se pueden identificar elementos democráticos (y deberían promoverse) que satisfacen las exigencias de representatividad y rendición de cuentas, aunque de forma distinta a como dispone el modelo tradicional de democracia. Serían lo que este autor denomina sus «valentes funcionales», a los que no cabe aplicar los mismos estándares de evaluación que a los que operan en el modelo de base territorial. En este sentido, las ONG en expansión desempeñarían la misma función de control que en el modelo tradicional los electores, el poder público y la prensa. Las nuevas tecnologías, a su vez, contribuirían a fortalecer el control público democrático mediante la creación de redes de defensa de los derechos, la transmisión de información alternativa y una labor de fiscalización a través de acciones diversas: protestas, campañas de desprestigio, acciones morales, etc. De esta forma se construiría todo un sistema de mecanismos que garantizaría el ejercicio de prácticas democráticas suficientes para posibilitar un funcionamiento democrático del ámbito transnacional.

Estados aparecen en este modelo como agentes globales muy relevantes, pero no se establece ninguna conexión entre su potencial contribución a la democratización de la sociedad transnacional y la exigencia de que el funcionamiento interno sea democrático.

El proyecto de democracia social cosmopolita

El proyecto de gobierno mundial más definido es el propuesto por un grupo de autores políticos liderado por D. Held (Archibugi y Held, 1995) al que denomina «democracia cosmopolita» o, en su última versión (Held y McGrew, 2002b), «democracia social cosmopolita». Estos autores autocalificados cosmopolitas son conscientes de las transformaciones que están teniendo lugar y piensan que los efectos del debilitamiento de la soberanía de los Estados democráticos a resultas de la globalización deberían contrarrestarse a fuerza de democratizar las nuevas esferas transnacionales y de crear una autoridad mundial democrática. A diferencia de otros proyectos complacientes, presupone un concepto de democracia sustantivo que se satisface simplemente con los requisitos procedimentales mínimos y vamos por partes.

El proyecto de la democracia cosmopolita arranca del reconocimiento del valor de la democracia, que, concebida como conjunto de principios y forma de gobierno sería el ideal que habría que fomentar y expandir. Y eso sólo es posible trabajando simultáneamente en tres niveles (Archibugi, 1998):

- a) promoción de la democracia en todos los Estados a través de la legislación internacional;
- b) exigencia de que en sus relaciones mutuas los Estados respeten los principios de soberanía y de igualdad estatal e impulsen la cooperación a través del desarrollo de instituciones intergubernamentales (que obtienen su legitimación de los propios Estados); y,
- c) creación de una democracia global que aborde los problemas globales y esté legitimada por la introducción de nuevas formas de representación ciudadana sobre una base no estatal.

En virtud de este último elemento el proyecto requiere un impulso político mayor para su puesta en práctica, ya que no puede ser el resultado de las propias transformaciones generadas por la globalización, sino de una acción consciente dirigida a domesticar dichos cambios. La idea no es tanto crear una autoridad mundial que gobierne sobre los Estados, sino más bien aplicar el principio federal de subsidiariedad.

Según este principio, las instancias políticas deben organizarse en círculos concéntricos y favorecer las de un nivel inferior, más cercanas a los ciudadanos, que sólo cederían a niveles superiores aquellas competencias que no pudieran gestionar por sí mismas. En opinión de los defensores de este proyecto, la multiplicación de problemas que sólo pueden resolverse en un ámbito transnacional hace necesaria la creación de estas instituciones globales que, en esferas bien delimitadas, se situarían por encima de los Estados y se apoyarían en una concepción de ciudadanía global. En cierto sentido, la base es similar a la que está detrás de proyectos como la propia Unión Europea, pero esta vez con capacidad para gestionar competencias globales.

No se trata de una mera utopía. Detrás de esta idea hay una visión muy definida del modelo democrático que lo inspira y que hace propuestas institucionales concretas. En relación con su modelo de democracia, está claro que es un modelo normativo que ni siquiera la mayoría de los Estados que hoy se consideran democráticos podría satisfacer. En él (Held, 1997) aparece como pilar de la democracia el principio de autonomía, que incorpora a un tiempo la idea de autodeterminación y la presencia de controles y limitaciones del poder. Se presenta así como una versión del modelo liberal democrático que incorpora dos lógicas: la «liberal», conectada con el proyecto de Estado moderno concebido como Estado de derecho que garantiza el imperio de la ley, el principio de igualdad ante la ley y la protección de de-

echos fundamentales; y la «democrática», que garantiza el principio de autodeterminación como participación política. Este principio de autonomía se convertiría en ideal regulativo de las actuaciones de las instituciones públicas que deberían emprender múltiples iniciativas para promoverlo y así garantizar los distintos tipos de derechos: sociales, culturales, políticos..., y económicos. Ello sin duda justificaría una fuerte intervención de los gobiernos.

En una versión más reciente (Held y McGrew, 2002b: 131), el proyecto se amplía y pasa a denominarse «democracia social cosmopolita», precisamente para enfatizar que se trata de intentar llevar a la práctica los valores más importantes de la socialdemocracia: Estado de derecho, igualdad política, solidaridad social y eficacia económica, que la democracia por sí misma no incorpora. Uno de los objetivos más reiterados es la intervención de todos los niveles institucionales para hacer efectivos los principios de justicia social, es decir, a fin de lograr una distribución de los recursos mundiales más equitativa y la regulación de la economía global a través del control de los flujos de capital.

Este modelo es el que debería implantarse dentro de los Estados. Pero a los problemas tradicionales para impulsarlo se suman otros que tienen que ver con esa expansión de la sociedad transnacional de la que hablamos y que ha introducido distorsiones en la forma tradicional de hacer política sobre una base territorial coincidente con el Estado. Serían, pues, las propias exigencias de profundización democrática dentro de los Estados, que se ven torpedeados en su labor por agentes que se mueven en el ámbito transnacional y a los que por otro lado necesitan para cumplir determinados objetivos, las que justifican la creación de instituciones globales y una nueva lealtad internacional. Y a diferencia de otros proyectos, en éste las innovaciones vendrían legitimadas por la implantación de la democracia misma, al que se presume —al margen de su relatividad histórica y cultural— como la mejor forma de gobierno..., y no de un régimen de derechos humanos mínimos o de una mera legalidad que garantice la paz mundial. Estas exigencias que impone la plasmación efectiva del principio de autonomía darían lugar a un «derecho democrático cosmopolita», diferente al derecho que se produce en los Estados, pero también al *derecho internacional* que regula las relaciones interestatales. Las instituciones globales encargadas de crear ese derecho tendrían capacidad para intervenir en esferas tan delicadas como la regulación de los mercados y la introducción de impuestos globales. Y para ello, piensan estos autores, es necesaria una legislación global respaldada por instituciones fuertes que aseguren su cumplimiento y castiguen sus infracciones.

En segundo lugar, como ya hemos señalado, se proponen instituciones y transformaciones concretas tomando como punto de partida lo que existe y avanzando hacia el proyecto de manera progresiva. Porque, no hay que confundirse, no se trata de crear una superestructura global que imite la estruc-

tura estatal y que intente reproducir sus instituciones básicas y su forma de operar. La idea es más bien contar con una serie de centros autónomos que se encarguen de aplicar el derecho democrático cosmopolita y que se coordinarían para ello con las instituciones de otros niveles: regional, nacional, local, etc., según la lógica federalista.

Puestos a resumir estas propuestas (Held y McGrew, 2002b), habría que iniciar un proceso de reforma de la gobernación mundial que introdujera cambios en algunas instituciones (un Consejo de Seguridad representativo) y creara otras, como un Consejo de Seguridad Humana (con vistas a coordinar el desarrollo de políticas globales) o un Foro de la Sociedad Civil Global. Se tendería también a establecer un sistema de rendición de cuentas (*accountability*) de carácter global y que funcionaría en paralelo a los sistemas que operan dentro de los Estados. En cuanto a las transformaciones económicas, las actuaciones concretas serían, entre otras, el desarrollo de una legislación global que regule los mercados globales e incorpore un control selectivo del capital y la promoción de códigos deontológicos para las empresas multinacionales. A estos cambios se sumarían las nuevas formas de plantear la ayuda al desarrollo, que incluirían la condonación de la deuda para los países más pobres, la cesión del 0,7% por parte de los países ricos, el establecimiento de reglas para un comercio justo y la desaparición de subsidios en los países ricos.

Y, en tercer lugar, se proponen nuevas medidas para garantizar la seguridad de todos los ciudadanos del mundo, el incremento de las posibilidades de ayuda humanitaria y el control del comercio de armas... Los cosmopolitas consideran que a largo plazo todas estas disposiciones podrían llegar a originar una ciudadanía global, a crear autoridades financieras mundiales, impuestos globales, estandarización de las normas laborales, a organizar fuerzas de intervención de emergencia en crisis humanitarias, etc...

Sólo falta aludir a los agentes impulsores de estas transformaciones, que serían diversos: una coalición de Estados democráticos, fuerzas de la sociedad civil global, organizaciones multilaterales regionales, etc., es decir, instituciones pertenecientes a todos los estamentos del poder político actuando concertadamente. Pues lo que destaca de esta propuesta es que se trata de un proyecto integral que, si bien puede comenzar paso a paso y con acciones inmediatas, exige la actuación coordinada de todos los niveles de gobierno.

La descripción de estas diversas formas de aproximarse al problema de la democratización del orden mundial confirma que no hay acuerdo ni sobre la magnitud de la repercusión de las transformaciones que están teniendo lugar para la política ni sobre cómo afrontarlas desde la perspectiva de la democracia. En lo único en lo que parece haber consenso es en rechazar algo así como la creación de un superestado mundial o global: las instituciones que operen en el ámbito internacional constituirán una autoridad descentralizada y con competencias limitadas. Y esto suscita cuestiones im-

ntes que afectan a la legitimidad democrática, tales como determinar é forma han de resolverse los conflictos de competencias entre los va-íveles institucionales y entre las diferentes instituciones en el mismo o (pues ostentan un grado de representatividad muy distinto) o cómo interactuar estas instituciones y las organizaciones que se incluyen en ominada «sociedad civil transnacional».

ta cuestión no es tan candente en aquellos proyectos en los que las es- zas de profundización democrática remiten al cometido que va a de- ñar la nueva «sociedad civil transnacional», que complementa desde a las instituciones representativas de los Estados de modo paralelo a ciedades civiles. Tampoco en esos otros en los que los agentes princi- siguen siendo los Estados, que se ven constreñidos desde fuera por iones globales en las que ellos mismos están representados para ha- ectivos ciertos principios de justicia «mínimos». Los mayores proble- urgen cuando se proponen instituciones globales que basan su legiti- l democrática en la presencia de representantes elegidos directamente s ciudadanos sobre una base no estatal, puesto que entonces sí cabe nflicto desde la perspectiva democrática con otras instituciones cuya ean los Estados. Por eso, en estos últimos proyectos debería estable- claramente cuál va a ser el equilibrio institucional entre esas diferen- oridades.

alizadas estas propuestas desde el punto de mira de la democracia, la ipación básica de proyectos tan bien articulados como el de Rawls) o los de Held (Held y McGrew, 2002a y b) es intentar establecer rincipios de justicia global que garanticen un bienestar mínimo a to- s pueblos [y así se conviertan en «sociedades decentes», Margalit l].

ografía

ugi, D. (1998): «Principles of Cosmopolitan Democracy», en D. Archibugi, held y M. Köhler (eds.), *Re-imagining Political Community*, Cambridge, Po- Press.

ugi, D. y D. Held (eds.) (1995): *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for New Order*, Cambridge, Polity Press.

J. (1998): *¿Qué es la globalización?*, Barcelona, Paidós.

n, D. (1998): «Human Rights as a Model for Cosmopolitan Democracy», en Archibugi, D. Held y M. Köhler (eds.), *Re-imagining Political Community*, ibrIDGE, Polity Press.

, N. (1995) «Democracy and the International System», en D. Archibugi, held y M. Köhler (eds.), *Re-imagining Political Community*, Cambridge, Po- Press.

im, J. (1986): «Democracy, Nation-states and World system», en Held y Po- eds.), *New Forms of Democracy*, Londres, Sage.

Crawford, J. y S. Marks (1998): «The global Democratic Deficit. An essay in Inter- national Law and its Limits», en D. Archibugi, D. Held y M. Köhler, *Re-imagi- ning Political Community*, Cambridge, Polity Press.

Echeverría, J. (1996): «Cosmopolitas domésticos a finales del s. XX», en Aramayo, Mugerza y Roldán (eds.), *La paz y el ideal cosmopolita de la Ilustración*, Ma- drid, Tecnos.

Held, D. (1997): *La democracia y el orden global*, Barcelona, Paidós.

—, y A. McGrew (2002a): *Governing globalization*, Cambridge, Polity.

Held, D. y A. McGrew (2002b): *Globalization/Anti-globalization*, Cambridge, Po- lity.

Margalit, A. (1998): *La sociedad decente*, Barcelona, Paidós.

McGrew, A. (2000): «Democracy beyond borders?», en Held y McGrew, *The Glo- bal Transformation Reader*, Cambridge, Polity Press.

Merkel, W. y A. Croissant (2001): «La democracia defectuosa como régimen políti- co: instituciones formales e informales», en R. Maíz (ed.), *Construcción de Eu- ropa, democracia y globalización*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela.

Rawls, J. (2001): *El derecho de gentes*, Barcelona, Paidós.

Rosenau, J. (1998): «Governance and Democracy in a Globalizing World», en D. Archibugi, D. Held y M. Köhler, *Re-imagining Political Community*, Cam- bridge, Polity.

— (2002): «Governance in a New Global Order», en Held, D. y McGrew, A., *Glo- verning globalization*, Cambridge, Polity.

Zolo, D. (1997): *Cosmópolis. Perspectiva y riesgos de un gobierno mundial*, Barce- lona, Paidós.

