

las revistas culturales en las bibliotecas

...también.

Desde el mes de enero pasado, las bibliotecas públicas de nuestro país han visto interrumpidas las suscripciones a las revistas culturales, que hasta ese momento eran asumidas por las administraciones públicas.

La continuidad de las revistas culturales en las bibliotecas públicas es indispensable. Garantiza el acceso de los ciudadanos a los contenidos culturales de calidad. Y permite la difusión y preservación de un patrimonio plural y diverso en esos espacios privilegiados que son las bibliotecas públicas.



arce

ASOCIACIÓN
DE REVISTAS
CULTURALES
DE ESPAÑA

DANIELE ARCHIBUGI Y DAVID HELD

La democracia cosmopolita: caminos y agentes*

Traducción de Fabián Chueca

En opinión de los autores, la necesidad y la posibilidad de transformar la gobernanza global se ha convertido en una cuestión política esencial pero, ¿quiénes son los agentes que podrían promover una democracia cosmopolita? En este artículo profundizan en un aspecto que consideran que no habían estudiado de manera satisfactoria con anterioridad y se centran en los procesos sociales, económicos y políticos que podrían conducir a algunos agentes a apoyar las innovaciones políticas que este modelo sugiere.

Cuando, al término de la Guerra Fría y al comienzo de una nueva oleada de democratización, propusimos la idea de una democracia cosmopolita, éramos conscientes de que vertíamos vino viejo en odres nuevos.¹ El intento de dotar a la política mundial de un grado mayor de transparencia, rendición de cuentas, participación y respeto del Estado de derecho tenía pioneros que iban desde Immanuel Kant hasta Richard Falk. Con todo, la idea de que la «democracia» como concepto y como práctica podía y debía aplicarse más allá del Estado-nación era de algún modo innovadora.

Si leemos los manuales de relaciones internacionales anteriores a 1989, tal vez nos sorprenda observar que muchos de ellos ni siquiera contienen la palabra «democracia». Cuando este término aparece, lo suele hacer general-

Daniele Archibugi es director de investigación en el Italian National Research Council (CNR), David Held es catedrático de Ciencia Política en la cátedra Graham Wallas, London School of Economics

* Una versión preliminar de este ensayo se presentó en la Convención Anual de la International Studies Association, en Montreal, Canadá, en marzo de 2011, y en el Taller del Programa de Democracia y Gobernanza Global de la Universidad de St. Gallen, Suiza, en junio de 2011. Deseamos dar las gracias a los participantes por sus comentarios. También nos han resultado sumamente provechosos los comentarios de los tres evaluadores y los editores de la revista *Ethics & International Affairs*, vol. 25, nº 4, 2011, pp. 433-461. © 2011 Carnegie Council for Ethics in International Affairs.

¹ Daniele Archibugi y David Held (eds.), *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*, Polity Press, Cambridge, 1995; y David Held, *La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1997.

mente a propósito del régimen político interno de los Estados, y por supuesto no se menciona en relación con la posibilidad de reorganizar la política mundial de acuerdo con reglas democráticas. Incluso las organizaciones internacionales se entendían sobre todo como organismos estrictamente intergubernamentales, y no se consideraba la posibilidad de hacerlas más democráticas. La Unión Europea, primera organización internacional integrada exclusivamente por regímenes democráticos y con algunos gérmenes de normas democráticas en su *modus operandi*, se estudiaba sobre todo en relación con los límites que imponía a la toma de decisiones soberana por parte de los países miembros y no en función de su capacidad para ocuparse públicamente de asuntos transnacionales. Las aportaciones más recientes en el campo de la teoría democrática no eran muy diferentes. La mayoría de los manuales dedicados a la democracia (incluida la primera edición de una obra de uno de los autores de este trabajo)² no incluían referencia alguna al problema de la democracia más allá de las fronteras. Muchos de estos manuales abordaban en detalle la manera en que la toma de decisiones en el seno de los ayuntamientos, los condados y los gobiernos centrales podía fomentar o dificultar la democracia, pero la teoría democrática terminaba en las fronteras de los Estados: no tenía nada que decir todavía más allá de este nivel de análisis. También incidían en esta postura unas condiciones históricas dominadas por la Guerra Fría, en las que resultaba inviable tratar de hacer más democrático el sistema internacional.

Desde la caída del Muro de Berlín, estudiosos y responsables políticos comenzaron a replantearse la democracia ante los cambios globales y, en consecuencia, el estado de la teoría democrática es hoy bien distinto: las relaciones internacionales y la teoría democrática dan por sentado que la «democracia más allá de las fronteras» es una cuestión que ha de ser estudiada. La mayoría de los manuales de relaciones internacionales recientes dedican al menos un capítulo a la cuestión de la democracia dentro de las organizaciones internacionales y del impacto de la globalización en las democracias nacionales. Lo mismo cabe decir de los manuales que estudian la democracia, que a menudo dedican el último capítulo al desafío que supone extender los valores democráticos al sistema internacional. Naturalmente, no todo el mundo está convencido de que la democracia cosmopolita sea necesaria o deseable. Definimos la democracia cosmopolita como un intento de generar gobernanza democrática en diversos niveles, incluido el global. Esto supone brindar a los ciudadanos la oportunidad de participar en la política mundial en paralelo a los gobiernos de sus respectivos Estados y con independencia de ellos. Nuestra interpretación de la democracia cosmopolita es que esa transformación de la política global podría generar también modificaciones progresivas en las políticas nacionales. En concreto, suponemos que si la política global se somete a un grado mayor de rendición de cuentas y se vuelve más representativa, esto puede tener también consecuencias importantes para la política nacional, al

² David Held, *Models of Democracy*, 1ª ed., Polity Press, Cambridge, 1987 [*Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 1991].

permitir que cada comunidad política consolide aún más sus propias instituciones políticas. Como veremos más adelante, esta es la razón por la que preferimos hablar de democracia *cosmopolita* y no de democracia *global*. Aunque la democratización de la gobernanza global es uno de los objetivos principales de la democracia cosmopolita, no es el único. Así pues, el término «democracia cosmopolita» aspira a incorporar cambios no solo en el ámbito global sino también en las esferas local, nacional y regional, en cada caso para potenciar la no violencia, la igualdad política y el control popular.

Los detractores de la democracia cosmopolita son probablemente más numerosos que los partidarios. Robert Dahl, Ralf Dahrendorf, David Miller, Philippe Schmitter y muchos otros han declarado, con más o menos buenas maneras, que la idea de aplicar el concepto de democracia más allá del Estado es prematura, ingenua o sencillamente errónea y peligrosa. Otros estudiosos, como Allen Buchanan, Robert Keohane y Andrew Moravcsik, han sostenido que es suficiente con que el sistema internacional alcance cotas más elevadas de pluralismo, legitimidad y rendición de cuentas, pero que ninguno de estos conceptos básicos exige que nos preocupemos del concepto de democracia. Por ejemplo, Buchanan y sus colegas no creen que la participación directa de los individuos en la política mundial a través de un parlamento mundial elegido directamente sea necesaria ni deseable. Su postura es que para controlar la política mundial es suficiente con lograr que las organizaciones internacionales aumenten su rendición de cuentas, exigir a los gobiernos que respeten el Estado de derecho y ampliar el número de países democráticos en el mundo. Y otros, como Jürgen Habermas, Richard Falk, Ulrich Beck, Mary Kaldor, Andrew Linklater, John Dryzek, Tony McGrew, Jan Aart Scholte y Saskia Sassen, han contribuido al desarrollo de la literatura sobre la democracia cosmopolita desde diversos campos disciplinares. Además, muchos estudiosos jóvenes se han sentido atraídos por la idea de la democracia cosmopolita y aportan un número creciente de ideas nuevas y herramientas analíticas complejas.

Los objetivos del proyecto de democracia cosmopolita no se han limitado nunca al discurso académico. Por el contrario, se aspiraba también a proporcionar los argumentos intelectuales necesarios para lograr cierto grado de transformación en el mundo real. Hay que reconocer que, aunque el discurso académico ha cosechado un éxito inesperado, los esfuerzos para lograr una transformación democrática de la política mundial han logrado unos resultados muy modestos hasta ahora. De hecho, la mayoría de las propuestas presentadas durante los dos últimos decenios no se han puesto en práctica, algo que no resulta del todo sorprendente, habida cuenta del tiempo que se requiere para cambiar y reestructurar las instituciones. Al menos puede percibirse un cambio en la retórica: desde el comienzo de la década de 1990, altos cargos de organizaciones internacionales han respaldado de manera explícita la idea de una mayor democratización de la política mundial,³ y es menos

³ Entre los ejemplos paradigmáticos figuran las declaraciones de dos secretarios generales de la ONU y del director general de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Véase Boutros Boutros-Ghali, *Un programa de democratización*, Naciones

probable que los estadistas justifiquen sus actos solo por motivos de interés nacional. En consecuencia, las organizaciones internacionales están ahora más dispuestas a rendir cuentas no solo ante los círculos diplomáticos sino también ante la opinión pública en general.

Es difícil prever si esta apertura a la opinión pública podrá conducir a una transformación sustancial o a un mero cambio superficial. Pero es posible identificar algunas tendencias a largo plazo que harán posible un cambio progresivo hacia una gobernanza global más democrática. También ha aumentado de modo considerable el número de actores que han de ser consultados en el proceso de toma de decisiones, lo que indica que el pluralismo en las relaciones internacionales ha crecido a un ritmo constante.⁴ Se ha registrado también un cambio considerable en las prácticas de rendición de cuentas, o lo que John Keane llama «democracia monitorizada», y ahora una proporción considerable de las evaluaciones de los regímenes democráticos se llevan a cabo desde fuera de la comunidad política. Organizaciones internacionales, como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y el Consejo de Europa; organizaciones no gubernamentales (ONG) independientes, como Amnistía Internacional y Freedom House; y asociaciones transnacionales, como los sindicatos y las organizaciones empresariales, examinan regularmente la transparencia, el nivel de corrupción y los regímenes de derechos humanos de los países. Gracias a estas novedades, la política mundial está sometida ahora a una mayor rendición de cuentas y es más transparente, más representativa y más respetuosa de los derechos humanos. En nuestra opinión, estas novedades de diversa índole indican que son posibles más transformaciones de gran alcance en la política del poder en la dirección de lo que hemos llamado «democracia cosmopolita».

En este ensayo nos ocupamos de una cuestión que no se había estudiado todavía de manera satisfactoria en nuestras obras anteriores: ¿quiénes son los agentes que podrían promover la democracia cosmopolita? Aunque en otros escritos hemos ilustrado las razones que justifican la necesidad de una democracia cosmopolita,⁵ y otros autores han estudiado su posibilidad,⁶ no hemos examinado con detenimiento todavía los procesos sociales, económicos y políticos que podrían conducir a algunos agentes a apoyar las innovaciones políticas que este modelo sugiere.

Unidas, Nueva York, 1996 (publicado también como documento oficial de la ONU, A/51/761); Kofi Annan, «Democracy as an International Issue», *Global Governance*, vol. 8, n.º 2, 2002, pp. 135-142; y Pascal Lamy, *Towards World Democracy*, Policy Network, Londres, 2005.

⁴ La aparición del pluralismo en las relaciones internacionales ha sido estudiada por neoliberales como Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, así como por defensores de la sociedad civil global, como Mary Kaldor, *La sociedad civil global: Una respuesta a la guerra*, Tusquets, Barcelona, 2005.

⁵ Daniele Archibugi, *The Global Commonwealth of Citizens: Toward Cosmopolitan Democracy*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 2008; y David Held, *Cosmopolitismo. Ideales y realidades*, Alianza, Madrid, 2012.

⁶ Mathias Koenig-Archibugi, «Is Global Democracy Possible?», *European Journal of International Relations*, vol. 16, n.º 4, 2010, pp. 1-24.

La necesidad y la posibilidad de transformar la gobernanza global se ha convertido en una cuestión política esencial. Muchas ideas han sido debatidas por diplomáticos y activistas, autoridades gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, empresarios y estudiosos, en las Naciones Unidas, en las cumbres del G-8 y el G-20, el Foro Económico Mundial y el Foro Social Mundial. Algunos proponen reformas en las organizaciones internacionales actuales y otros abogan por la creación de otras nuevas. Algunos hacen hincapié en el papel de los movimientos sociales, otros en la necesidad de conceder más espacio a grupos seleccionados de partes interesadas. Hay campañas que insisten en la vital importancia de las instituciones legales, mientras otros grupos proponen asignar al sector empresarial un papel más destacado en la gestión de las cuestiones globales.⁷ No todas estas propuestas apuntan en la dirección de una *gobernanza global* democrática, y menos aún en la dirección del modelo de democracia cosmopolita, pero muchas de ellas incluyen elementos que incorporan valores democráticos clave, como la rendición de cuentas, la representatividad, la transparencia y la participación. Consideramos estas propuestas junto con aquellas que guardan una relación más estrecha con el modelo de democracia cosmopolita, y evaluamos qué contribución pueden hacer a una nueva concepción democrática de la política global.

El número cada vez mayor de iniciativas y propuestas para extender la democracia indica que el deseo de transformar la política mundial para que sea más transparente, más sujeta a rendición de cuentas y más representativa es ampliamente compartido

Dado el gran número de adjetivos que se han utilizado para calificar la democracia (como monitorizada, posnacional, internacional, transnacional, global y otros), tal vez valga la pena aclarar el significado que atribuimos al término *democracia cosmopolita*.⁸ Cada uno de estos términos suele referirse a una esfera política específica, aunque no necesariamente excluyente de otros campos. En la Tabla 1, *infra*, se ofrece un intento de dar una definición de los diversos términos y su relación con la democracia cosmopolita.

El término *democracia cosmopolita* pretende ser aquí más inclusivo, para abarcar los intentos teóricos y las experimentaciones políticas dirigidas a extender la democracia más allá de su esfera tradicionalmente centrada en el Estado.

Si alguna vez logramos llegar a una forma de gobernanza global que integre algunos de los valores y las normas de la democracia, es muy improbable que esto suceda como consecuencia de un único gran plan. Por el contrario, es más probable que diversos cambios y

⁷ David Held, *Un pacto global: la alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*, Taurus, Madrid, 2005.

⁸ Véase Archibugi, *The Global Commonwealth of Citizens*, op. cit., Tabla 5.1.

reformas introducidos en los ámbitos local, nacional, regional y global contribuyan conjuntamente a una transformación progresiva de la política mundial, y que cada innovación individual aporte inspiración y aliento para nuevos cambios.⁹ La idea de una democracia cosmopolita nunca ha pretendido ofrecer una receta única, sino más bien servir de marco unificador para una infinidad de propuestas y campañas que, de diferentes maneras, aspiran a desarrollar la gobernanza global en una dirección democrática.

El cambio político, incluso en el ámbito global, puede ser impulsado por actores económicos, sociales y políticos. Desde luego, cabe la posibilidad de que cada uno de estos actores trate de hacer valer su propia agenda y esté interesado solo en algunos de los componentes del proyecto de democracia cosmopolita. Aunque cada agente puede actuar en términos limitados, también es posible que, por imitación, los cambios institucionales y las formas de participación innovadoras se difundan en los países y las áreas funcionales de gobernanza. El número cada vez mayor de iniciativas y propuestas para extender la democracia indica que el deseo de transformar la política mundial para que sea más transparente, más sujeta a rendición de cuentas y más representativa es ampliamente compartido. No consideramos que las diversas propuestas que están actualmente sobre el tapete compitan necesariamente entre sí. Tendemos a considerar la mayoría de ellas como intentos complementarios de avanzar hacia un orden mundial que abarque progresivamente al menos algunas formas de democracia en el ámbito global.

Todos somos conscientes de que las transformaciones políticas tienen lugar debido a una combinación de motivaciones idealistas y materialistas, y de que tanto las fuerzas que actúan de abajo arriba como las que lo hacen de arriba abajo contribuyen al desarrollo o la obstrucción del cambio. Hay diversos agentes –económicos, políticos y sociales, entre otros– que actúan en un mundo en proceso de globalización. Como sugiere Philip Cerny, la meta última de estos agentes es conseguir su propio espacio en ese mundo.¹⁰ Naturalmente, no todas las acciones de los distintos agentes tratarán de hacer realidad de forma sistemática el proyecto de democratización global (y tampoco fue así cuando la democracia se afirmó como el modelo legítimo de autoridad política dentro de los Estados). Pero sus intereses y también su ideología les conducirán a menudo a apoyar –y a actuar para conseguir– cambios complementarios de una política mundial más progresista, participativa, sujeta a rendición de cuentas y transparente. En el apartado siguiente señalamos algunas áreas en las que se han debatido los movimientos en pro la democracia cosmopolita, mientras que los apartados subsiguientes están dedicados a identificar a los agentes que podrían promover la democracia cosmopolita tanto desde abajo como desde arriba.

⁹ En la misma línea, véase John Dryzek, «Global Democratization: Soup, Society, or System?», *Ethics & International Affairs*, vol. 25, n.º 2, verano de 2011, pp. 211-234.

¹⁰ Philip G. Cerny, «Political Agency in a Globalizing World: Toward a Structural Approach», *European Journal of International Relations*, vol. 6, n.º 4, 2000, pp. 435-463.

Tabla 1. Tipos de democracia y sus relaciones con la democracia cosmopolita

Tipos de democracia	Tesis principal	Autores fundamentales	Relación con la democracia cosmopolita
Monitorizada	Hace referencia al aumento de los mecanismos de control y equilibrio de poderes introducidos en el proceso democrático, y su objetivo es describir un cambio fundamental en el funcionamiento de los regímenes democráticos después de la Segunda Guerra Mundial.	Keane ¹	La democracia cosmopolita prevé que cada comunidad política democrática deberá aceptar también la vigilancia de fuentes internas y externas. Entre las fuentes externas hay ONGI, como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y el Consejo de Europa, y ONG, como Amnistía Internacional.
Posnacional	Partiendo del modo en que los acuerdos internacionales, especialmente en el ámbito de la UE, han configurado el funcionamiento de los Estados democráticos, este término se usa para designar la inclusión de agentes de dentro y fuera del Estado en los procedimientos democráticos.	Habermas; Shragia ²	La democracia cosmopolita comparte la idea de que las conexiones entre comunidades políticas deben basarse en normas y valores democráticos seleccionados. También considera a la UE como modelo potencialmente viable para otras organizaciones internacionales y regionales.
Internacional	La regulación de las relaciones entre Estados soberanos de acuerdo con algunos valores democráticos. Entre los casos figuran las decisiones adoptadas por mayoría en organismos como la UE, la Asamblea General de la ONU y la OMC.	Unión Interparlamentaria; Dahl; Youngs ³	Como intento de aplicar algunas reglas de la democracia a las organizaciones intergubernamentales, la democracia internacional es uno de los componentes de la democracia cosmopolita.
Transnacional	La regulación democrática de las relaciones entre comunidades distintas, en particular cuando las áreas de competencia se superponen. Esto lleva también a la legitimación de las comunidades políticas no territoriales.	Thompson; Anderson; McGrew; Gould; Bohman ⁴	Aunque la creación de comunidades políticas <i>ad hoc</i> no puede asociarse a la democracia global (ya que tales asociaciones pueden ser locales), contribuyen a la arquitectura general de la democracia cosmopolita al crear procedimientos de toma de decisiones apropiados que no se centren solo en el Estado.

Como intento de hacer que las organizaciones internacionales estén abiertas a los ciudadanos y no solo a sus gobiernos, el componente global tal como se entiende aquí es un componente básico de la democracia cosmopolita.

Boutros-Ghali; Strauss; Holden; Patomaki y Teivainen; Cohen y Sabel; Marchetti; Archibugi, Koenig-Archibugi y Marchetti⁵

La extensión de los principios democráticos a las organizaciones internacionales y los problemas de la humanidad (como el medio ambiente).

Global

Este enfoque tiende a dar prioridad al papel de las partes interesadas sobre el de los ciudadanos en un sistema político representativo. El enfoque puede ser valioso en áreas de función seleccionadas, pero si se aplica de modo demasiado exhaustivo podría menoscabar el principio de igualdad política.

Dryzek, Macdonald⁶

Intentos de abordar los problemas globales o incluso locales dando voz a las comunidades de partes interesadas.

De partes interesadas globales

La democracia cosmopolita incorpora la mayoría de los elementos de las otras concepciones de la democracia, aunque en algunas ocasiones pueda haber una opinión diferente acerca de cómo equilibrarlos; por ejemplo, apoyar el enfoque que favorece a las partes interesadas frente a la representación política tradicional, y poner el énfasis en el papel que deben desempeñar mediante acuerdos transfronterizos locales y tratados internacionales.

Archibugi y Held; Held; Falk; Kaldor; Franceschet; Hayden; Archibugi⁷

Un intento de generar gobernanza democrática en diversos niveles, incorporando diferentes esferas de la política. Esto podría hacerse creando la oportunidad de que los ciudadanos participen en la política mundial en paralelo al gobierno de su propio Estado y con independencia de este. Así pues, el término «democracia cosmopolita» pretende incorporar los cambios no solo en el ámbito global sino también en los ámbitos local, nacional y regional, todos los cuales tienen como objetivo potenciar la no violencia, la igualdad política y el control popular.

Cosmopolita

1. John Keane, *The Life and Death of Democracy*, Simon and Schuster, Londres, 2009.
2. Jürgen Habermas, *La constelación posnacional*, Paidós, Barcelona, 2000; y Alberta Shragia, «La democracia post-nacional: una sfida per la scienza politica?», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 34, nº 1, 2004, pp. 43-68.
3. Véase Unión Interparlamentaria, *Declaración Universal sobre la Democracia*, UIP, El Cairo, 1997; Robert Dahl, «Can International Organizations Be Democratic? A Skeptical View», en Ian Shapiro y Casan Hacker-Cordon (eds.), *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, Nueva York, 1999; y Richard Youngs, *International Democracy and the West: The Role of Governments, Civil Society, and Multinational Business*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

4. Dennis F. Thompson, «Democratic Theory and Global Society», *Journal of Political Philosophy*, vol. 7, nº 2, 1999, pp. 111-125; James Anderson (ed.), *Transnational Democracy: Political Spaces and Border Crossings*, Routledge, Londres, 2002; Anthony McGrew, «Transnational Democracy: Theories and Prospects», en April Carter y Geoffrey Stokes (eds.), *Democratic Theory Today*, Polity Press, Cambridge, 2002, pp. 267-294; Carol Gould, *Globalizing Democracy and Human Rights*, Cambridge University Press, Nueva York, 2004; y James Bohman, *Democracy across Borders*, MIT Press, Cambridge, Mass., 2007.
5. Boutros Boutros-Ghali, *Un programa de democratización*, Naciones Unidas, Nueva York, 1996; Andrew Strauss, *Taking Democracy Global: Assessing the Benefits and Challenges of a Global Parliamentary Assembly*, One World Trust, Londres, 2005; Barry Holden (ed.), *Global Democracy*, Routledge, Londres, 2000; Heikki Patomaki y Teivo Teivainen, *A Possible World: Democratic Transformation of Global Institutions*, Zed Books, Londres, 2004; Joshua Cohen y Charles Sabel, «Global Democracy?», *NYU Journal of International Law and Politics*, vol. 57, nº 4, 2005, pp. 763-797; Raffaele Marchetti, *Global Democracy*, Routledge, Londres, 2008; y Daniele Archibugi, Mathias Koenig-Archibugi y Raffaele Marchetti (eds.), *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.
6. John Dryzek, *Deliberative Global Politics*, Polity Press, Cambridge, 2006; y Terry Macdonald, *Global Stakeholder Democracy*, University Press, Oxford, 2008.
7. Daniele Archibugi y David Held (eds.), *Cosmopolitan Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1995; David Held, *La democracia y el orden global: del estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1997; Richard Falk, *On Humane Governance*, Penn State University Press, University Park, Penn., 1995; Mary Kaldor, *Las nuevas guerras*, Tusquets, Barcelona, 2001; Antonio Franceschet, *Kant and Liberal Internationalism*, Palgrave Macmillan, Houndsmill, 2003; Patrick Hayden, *Cosmopolitan Global Politics*, Ashgate, Aldershot, 2005; y Daniele Archibugi, *The Global Commonwealth of Citizens: Toward Cosmopolitan Democracy*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 2008.

Caminos hacia la democracia cosmopolita

La democracia cosmopolita puede desarrollarse a través de diversos cambios en las políticas y en las instituciones. Algunos de ellos afectan a escenarios internacionales que ya existen, como los Estados y las organizaciones internacionales. Otros supondrán nuevas formas de organización política y se basarán en las actividades de nuevos agentes políticos. En este apartado presentamos una lista de los cambios en curso y en potencia.

Somos conscientes de que estos caminos hacia la democracia cosmopolita no progresan de manera constante, y no damos por sentado que el camino hacia una política mundial más transparente, representativa, sujeta a rendición de cuentas y receptiva afectará a todos los componentes del sistema al mismo tiempo y a la misma velocidad. Por ejemplo, en los últimos veinte años hemos asistido, como veremos más adelante, al surgimiento de un nuevo régimen de justicia penal global compuesto por diversos tribunales especiales internacionales o híbridos, e incluso a la creación de una nueva institución permanente, la Corte Penal Internacional. Por una parte, estas novedades son un paso importante hacia la afirmación del principio de responsabilidad penal individual en la esfera internacional además de en la nacional, y puede interpretarse como un componente adicional de la llamada democracia monitorizada. Por otra parte, la justicia penal global ha sido sumamente selectiva hasta ahora, y sigue centrando su atención en los delincuentes que carecen de cobertura política de las grandes potencias. El incipiente régimen de justicia penal global corre el riesgo de reforzar la distribución actual del poder mundial en vez de servirle de contrapeso, pero suponemos que representa no obstante un paso en dirección a una democracia cosmopolita.

Los caminos que se identifican más abajo pueden interpretarse como pasos de transición hacia una democracia cosmopolita o como partes constitutivas de ella. Nosotros preferiríamos considerarlos pasos de transición por una razón muy sencilla: no estamos en condiciones de proponer deductivamente una meta última general. Es cierto que la historia de la democracia ofrece más de un indicio de las formas que la democracia cosmopolita podría adoptar en el futuro. Pero no damos por sentado que la democracia cosmopolita se limitará a reproducir los sistemas políticos ya conocidos. Es probable que esto exija una transformación radical de nuestros sistemas políticos, comparable a la que se experimentó con el cambio de la democracia directa de la ciudad-estado a la democracia representativa del Estado-nación moderno.

El papel de los Estados en una sociedad cosmopolita

La expresión «Estado cosmopolita» puede parecer de entrada un oxímoron, pero el cosmopolitismo es un conjunto de valores y prácticas que pueden ser aplicados por cualquier

institución política, incluido el Estado.¹¹ Los Estados pueden ser paladines del cosmopolitismo, y en este contexto esto implica ante todo igualdad de trato para ciudadanos y extranjeros y respeto de los derechos de las minorías dentro de sus fronteras. La mayoría de los Estados tienen que habérselas con una ciudadanía que presenta una diversidad de lenguas, religiones, etnias e ideologías. Cada Estado tiene la oportunidad de experimentar con diferentes formas de participación política y con los derechos de las minorías que han propugnado los multiculturalistas. Muchos Estados, sobre todo los occidentales, deben hacer frente también al desafío cada vez mayor que plantea la migración. Los extranjeros tienen menos derechos que los nativos en la mayoría de los Estados y, habida cuenta del aumento de los flujos transfronterizos de personas, la ocupación del espacio se está volviendo más problemática y está generando un aumento de las tensiones internas. Un Estado comprometido con el cosmopolitismo hará un esfuerzo, siempre que sea posible, para reducir las desigualdades entre ciudadanos y no ciudadanos y para ofrecer un camino para que los residentes de larga duración adquieran los derechos políticos que ya disfrutaban sus ciudadanos.

Las instituciones internacionales pueden ser también una fuerza positiva a la hora de inducir a los Estados a introducir normas más progresistas en estas materias. El Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el Consejo de Europa y la Unión Europea disponen de programas de vigilancia que evalúan críticamente el respeto por los derechos de los inmigrantes y las minorías dentro de sus países miembros. Los Estados cosmopolitas podrían alentar también a sus instituciones, como gobiernos locales, asambleas legislativas y poder judicial, a intervenir de modo independiente en los asuntos globales. Existen ya varias instituciones capaces de vincular las iniciativas subestatales, como la Unión Interparlamentaria y la Unión Internacional de Autoridades Locales.¹² A menudo los gobiernos nacionales consideran que estas instituciones son meramente decorativas; un Estado cosmopolita, en cambio, les permitiría usar sus recursos con mayor independencia, por ejemplo como supervisores externos de la acción gubernamental. De este modo podría complementarse lo que los gobiernos hacen ya cuando participan en las instituciones intergubernamentales tradicionales.

Hacia una política exterior democrática

Una de las reivindicaciones esenciales de la democracia cosmopolita es conseguir un cambio sustancial en las prioridades de la política exterior nacional, especialmente las de los

¹¹ Richard Beardsworth, *Cosmopolitanism and International Relations*, Polity Press, Cambridge, 2011; y Garrett W. Brown, «Bringing the State Back into Cosmopolitanism: The Idea of Responsible Cosmopolitan States», *Political Studies Review*, vol. 9, nº 1, 2011, pp. 53-66.

¹² Estas instituciones se examinan, también en relación con el sistema de la ONU, en Chadwick Alger, «Expanding Governmental Diversity in Global Governance: Parliamentarians of States and Local Governments», *Global Governance*, vol. 16, nº 1, 2010, pp. 59-79.

Estados occidentales liberales poderosos. Para ser un buen miembro de la comunidad internacional, el Estado democrático debe acatar las normas internacionales, participar en las actividades de las organizaciones internacionales, contribuir a la provisión de bienes públicos globales y apoyar la democratización cuando corresponda. Por ejemplo, las democracias consolidadas deben apoyar a los partidos políticos y activistas extranjeros que deseen promover la democracia en países gobernados despóticamente en vez de aquellos que puedan ser más acordes con sus propios intereses nacionales. Desde hace demasiado tiempo, los países democráticos vienen aceptando pasivamente, o incluso apoyando activamente, a regímenes dictatoriales cuando esto redunde en su beneficio. Ahora es necesaria una nueva doctrina de la política exterior basada en la solidaridad entre las fuerzas democráticas. Esto no significa necesariamente que los países democráticos deban crear nuevas instituciones que excluyan a los gobiernos no democráticos, como sugiere la propuesta de una Liga de Democracias.¹³ Esta propuesta corre el riesgo de crear una línea divisoria más entre los países, y podría tener el efecto paradójico de generar cohesión internacional entre los países despóticos y el aislamiento de los movimientos democráticos dentro de esos países. Los intentos de exportar la democracia por medios coercitivos han quedado desacreditados por la guerra de Irak, pero los intentos de promover la democratización a través de incentivos, conexiones transnacionales y cooperación están aún en pañales.¹⁴ No es fácil, desde luego, que los Estados transformen su política exterior de tal suerte que se vuelvan más altruistas, pero también es cierto que a los gobiernos democráticos les resulta cada vez más difícil conseguir el apoyo de sus respectivas poblaciones si se limitan a defender el interés nacional, como lo demuestra, por ejemplo, el enorme apoyo de la opinión pública a la mitigación del cambio climático.

La reforma de las organizaciones internacionales

Las organizaciones internacionales hacen suyos algunos elementos de la democracia: se basan en tratados y cartas, sus acciones no deben vulnerar el derecho internacional, su funcionamiento es transparente en cierta medida y sus actividades y políticas están sujetas hasta cierto punto a rendición de cuentas ante los respectivos Estados miembros. No obstante, existe la creencia generalizada de que para aumentar su legitimidad, las organizacio-

¹³ Véase Thomas Carothers, «Is a League of Democracies a Good Idea?», Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., mayo de 2008. Sobre el mismo argumento, véase «Roundtable: Can Democracies Go It Alone?», con contribuciones de James M. Lindsay, Stephen Schlesinger, Kishore Mahbubani y Ruth Wedgwood, en *Ethics & International Affairs*, vol. 23, n.º 1, 2009. Véase también Daniele Archibugi, «A League of Democracies or a Democratic United Nations», *Harvard International Review*, octubre de 2008, en hir.harvard.edu/a-league-of-democracies-or-a-democratic-united-nations.

¹⁴ Véase Richard Youngs, *International Democracy and the West: The Role of Governments, Civil Society, and Multinational Business*, Oxford University Press, Oxford, 2004. Algo se puede aprender de las políticas de la Unión Europea: véase Richard Youngs, *The European Union and the Promotion of Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2001. Para la contribución de la ONU, véase Edward Newman y Roland Rich (eds.), *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality*, United Nations University Press, Tokio, 2004.

nes internacionales no deben rendir cuentas solo ante los Estados miembros sino también ante la opinión pública mundial, y no solo ante el ejecutivo sino también ante los ciudadanos.¹⁵ Actualmente, muchas de las ideas básicas de la democracia, como el principio de igualdad entre los ciudadanos, no se aplican a las instituciones internacionales, como las Naciones Unidas y sus agencias.¹⁶ La mayoría de las organizaciones internacionales eran en su origen clubes para los gobiernos nacionales, pero poco a poco incorporaron, a menudo en funciones decorativas, a un gran número de partes interesadas.¹⁷ Como consecuencia de la participación del sector empresarial y de las ONG, las organizaciones internacionales han logrado ampliar su autoridad y legitimidad. Pero, aunque en debates sobre políticas y escritos académicos se han propuesto planes para reformar las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en la dirección de una representación y una rendición de cuentas más amplias, no se han llevado a la práctica y, por consiguiente, el papel que desempeñan las ONG sigue siendo marginal. Algunas propuestas de reforma tienen también como objetivo potenciar el papel y las funciones de las organizaciones internacionales de tal manera que mejore sustancialmente su independencia. Las organizaciones internacionales pasarían a ser entonces las instituciones básicas de una democracia cosmopolita, en vez de ser meros instrumentos de los gobiernos nacionales. Los detractores de estas propuestas se encuentran no solo entre los Estados autocráticos sino también entre los democráticos, lo cual confirma que no todos los gobiernos, incluidos los democráticos, aceptan fácilmente una mengua de su soberanía nacional.

Autoridades judiciales globales

El Estado de derecho y su aplicación es un componente esencial de todo sistema democrático. La democracia cosmopolita apoya el desarrollo de un Estado de derecho global más eficiente, al tiempo que sigue siendo escéptica en lo relativo a la ampliación de los poderes supranacionales coercitivos en general. Varias organizaciones internacionales, entre ellas la Unión Europea y la ONU, disponen ya de complejas normas jurídicas y de un poder judicial en estado embrionario, aunque su capacidad para hacer cumplir sus decisiones es muy limitada. Actualmente, los gobiernos sufren escasos castigos en caso de vulnerar las normas y jurisdicciones internacionales; pero si estas normas fueran legitimadas no solo por los organismos intergubernamentales sino también por los ciudadanos del mundo (tal como se exa-

¹⁵ Véase Allen Buchanan y Robert O. Keohane, «The Legitimacy of Global Governance Institutions», *Ethics & International Affairs*, vol. 20, n.º 4, 2006, pp. 405-437.

¹⁶ Para una reseña, véase Heikki Patomäki y Teivo Teivainen, *A Possible World: Democratic Transformation of Global Institutions*, Zed Books, Londres, 2004; y Thomas D. Zweifel, *International Organizations and Democracy: Accountability, Politics, and Power*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colo., 2005.

¹⁷ Para un análisis bien informado de los procesos reales en la ONU, véase Courtney B. Smith, *Politics and Process at the United Nations: The Global Dance*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colo., 2005.

mina más adelante), a los gobiernos les saldría más caro vulnerarlas ya que correrían el riesgo de dañar su reputación tanto en el ámbito interno como en el internacional. Hay al menos tres aspectos de la autoridad judicial global que deben tenerse en cuenta: (1) el sistema de justicia penal incipiente, (2) la necesidad de fortalecer las soluciones legales para las controversias entre Estados, y (3) la necesidad de estipular reglas administrativas transnacionales adecuadas tanto para el sector público como para el empresarial.

1. Justicia penal. El establecimiento de varios tribunales internacionales especiales, y sobre todo de la Corte Penal Internacional (CPI), ha despertado expectativas de exigir responsabilidades por sus actos a brutales criminales, políticos incluidos, y podría decirse que las novedades en esta área han creado una nueva rama del derecho internacional.¹⁸ De hecho, la CPI es la innovación institucional más significativa que se ha introducido en el período posterior a la Guerra Fría. Aunque es un paso en la dirección adecuada, es mucho lo que queda por hacer todavía para que la Corte sea plenamente operativa y para inducir a todos los países a aceptar su jurisdicción. Pero ya es posible evaluar sus primeros años de actividad.¹⁹ Hasta la fecha, la CPI ha actuado sobre todo en relación con presuntos culpables africanos y con insurgentes que combaten contra, y han sido denunciados por, gobiernos en ejercicio (la causa incoada contra el presidente de Sudán, Omar al Bashir, es una excepción significativa). En el caso de Libia, cuando la Corte dictó acta de acusación formal contra Muamar el Gadafi y sus colaboradores más cercanos, la intervención militar de la OTAN contra el régimen estaba ya en marcha. Todas las investigaciones emprendidas están bien documentadas, pero el abanico de casos de los que se ha hecho cargo la CPI sigue siendo sumamente selectiva. De continuar el patrón actual, existe el peligro de que se perciba a la Corte como un instrumento de los gobiernos en ejercicio contra los rebeldes y como parte de un legado de dominación colonial occidental. Quienes esperaban que la CPI fuera también un instrumento que pudiera ser utilizado en defensa de los más débiles contra los más poderosos se han visto decepcionados hasta ahora; por ejemplo, la CPI no ha exigido responsabilidades a nadie por los crímenes de guerra cometidos por las fuerzas de ocupación en Afganistán y en Irak. En consecuencia, la Corte tiene que equilibrar su atención para incluir casos en los que los autores de los delitos sean occidentales. (El hecho de que la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la CPI celebrada en Kampala haya establecido que el crimen de agresión —algo que podría preocupar seriamente a los estadistas occidentales— quedará bajo su jurisdicción después de 2017, y sin embargo que el fiscal pueda intervenir únicamente con el consentimiento de la parte agredida y de la parte agresora, muestra que seguimos estando muy lejos de un sistema de justicia penal global imparcial.)²⁰ Por consiguiente, las operaciones de la CPI

¹⁸ Véase el manual de Antonio Cassese, *International Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

¹⁹ Marlies Glasius, «What Is Global Justice and Who Decides? Civil Society and Victim Responses to the International Criminal Court's First Investigations», *Human Rights Quarterly*, vol. 31, n.º 2, 2009, pp. 496-520.

²⁰ Sobre la Conferencia de Kampala, véase Coalición por la Corte Penal Internacional, «Cumpliendo con la promesa de una Corte efectiva, justa e independiente. Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma», en <http://www.iccnw.org/?mod=review&lang=es>.

podrían complementarse y reforzarse mediante otras iniciativas desde abajo, como los tribunales de opinión, que, aunque posiblemente selectivos e impulsados por motivos políticos, están menos influidos por las negociaciones diplomáticas y podrían llamar la atención hacia casos que hayan pasado por alto tanto la opinión pública como los tribunales penales oficiales.²¹

2. Resoluciones legales de los conflictos. El interés en la Corte Penal Internacional ha eclipsado un tanto un problema de igual importancia, a saber, la necesidad de abordar las controversias entre Estados mediante instrumentos jurídicos. La Corte Internacional de Justicia (CIJ), que es el órgano dentro del sistema de la ONU encargado de resolver estas controversias, está sumamente infrautilizada. Esto se debe sobre todo a que solo puede ser activada cuando las dos partes en una controversia están dispuestas a aceptar su jurisdicción. Lamentablemente, esto sucede en muy contadas ocasiones, y con gran frecuencia se activa la CIJ para controversias relativamente insignificantes. Si alguien lee las sentencias y las opiniones dictadas por la CIJ para hacerse una idea de los principales conflictos entre Estados durante los últimos sesenta años, adquirirá una visión muy distorsionada de la historia del mundo reciente. La guerra de Vietnam, las invasiones de Hungría y Checoslovaquia, la guerra de Irak, los recurrentes crímenes de guerra cometidos por los Estados, la legitimidad de las armas nucleares y muchas otras controversias internacionales clave no han recibido atención alguna de la CIJ, por la muy sencilla razón de que los Estados no estuvieron dispuestos a someter casos fundamentales a su consideración. Una ampliación importante del Estado de derecho global exigiría dotar a la CIJ de jurisdicción obligatoria, para convertirla no solo en una suerte de «árbitro» entre dos Estados sino en un tribunal propiamente dicho.²² Se trata de un cambio que cada Estado debería aceptar y aplicar individualmente; y, de hecho, sesenta y seis Estados han aceptado ya de forma voluntaria la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia.²³ Esto no supone necesariamente que la CIJ tenga poder para hacer cumplir sus propias sentencias. Pero incluso en ausencia de esta facultad, un fallo en el que una autoridad judicial de la ONU declara abiertamente qué Estados han vulnerado el derecho internacional tendría un impacto importante en las relaciones internacionales.

3. Tribunales administrativos internacionales. Una de las tendencias más reseñables en el derecho internacional es el desarrollo de autoridades judiciales o semijudiciales con

²¹ Para un intento de integrar la CPI con los jurados, véase Eugene P. Deess, John Gastil y Colin J. Lingle, «Deliberation and Global Criminal Justice: Juries in the International Criminal Court», *Ethics & International Affairs*, vol. 24, n.º 1, primavera de 2010, pp. 69-90.

²² Richard Falk, *Law in an Emerging Global Village: A Post-Westphalian Perspective*, Transnational Publishers, Ardsley, N.Y., 1998.

²³ La lista de los Estados puede consultarse en «Declarations Recognizing the Jurisdiction of the Court as Compulsory», en www.icj-cij.org/jurisdiction/index.php?p1=5&p2=1&p3=3. En el mismo sitio web se informa también de las declaraciones aportadas por cada Estado.

finés administrativos y para el sector empresarial. En vez de recurrir a los tribunales nacionales, actores públicos y privados prefieren activar elementos de la *lex mercatoria* (el marco global del derecho mercantil) y recurrir a tribunales especiales establecidos con el fin de entender en tales casos. Esta nueva red de instituciones judiciales está de hecho duplicando, en el ámbito global, las funciones del Estado, a saber, actuar como mediador en casos de controversia.²⁴ Al mismo tiempo, estas novedades jurídicas muestran que existen vías para abordar los conflictos y lograr su resolución sin utilizar un poder coactivo de último recurso. Las sanciones no violentas (como las autorizadas por la Organización Mundial del Comercio para represalias comerciales) son una alternativa.

Participación ciudadana en la política global

La democracia cosmopolita aboga por conceder a los ciudadanos representación política en asambleas paralelas a las de sus instituciones políticas nacionales e independientes de estas. Abundan las propuestas encaminadas a crear este tipo de organismos representativos, pero el modo más sencillo de alcanzar la meta de la representación amplia sería crear una asamblea parlamentaria mundial semejante en cuanto a composición al Parlamento Europeo. Esa institución sería la manera natural y más eficaz de permitir que los ciudadanos globales deliberasen sobre problemas comunes.²⁵ Mientras algunas propuestas tienen como objetivo crear un órgano elegido directamente, otras sugieren empoderar a las organizaciones no gubernamentales que ya están reconocidas y participan en las actividades de la ONU.²⁶ Cualquiera que sea la forma que adopte, es improbable que este órgano tenga poderes efectivos (al menos a corto y medio plazo). No obstante, aun en el caso de que solo fuera un foro deliberativo que reflejase la opinión pública global, podría desempeñar un papel importante a la hora de identificar y abordar políticas de interés global. Esta asamblea no intervendría necesariamente en todos los aspectos de la vida política global, sino que se concentraría en las cuestiones más relevantes y apremiantes, por ejemplo las que causan un gran impacto en la vida global (como el medio ambiente) o las que tienen una enorme trascendencia política (como las violaciones graves de los derechos humanos). En algunas ocasiones, la asamblea parlamentaria mundial podría aportar sugerencias sobre los grupos de interés más adecuados para abordar los asuntos que trasciendan las fronteras. Esta

²⁴ Véase Sabino Cassese, «Administrative Law without the State? The Challenge of Global Regulations», *NYU Journal of International Law and Politics*, vol. 37, nº 4, 2005, pp. 663-694; y Nico Krisch y Benedict Kingsbury, «Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order», *European Journal of International Law*, vol. 17, nº 1, 2006, pp. 1-13.

²⁵ Richard Falk y Andrew Strauss, «Toward Global Parliament», *Foreign Affairs*, vol. 80, nº 1 (enero/febrero de 2001), pp. 221-232. Strauss examina los diversos métodos jurídicos para introducir esta asamblea en Andrew Strauss, *Taking Democracy Global: Assessing the Benefits and Challenges of a Global Parliamentary Assembly*, One World Trust, Londres, 2005.

²⁶ Chadwick Alger, «The Emerging Roles of NGOs in the UN System: From Article 71 to a People's Millennium Assembly», *Global Governance*, vol. 8, nº 1, 2002, pp. 93-117, examina el potencial de las ONG reconocidas por la ONU.

nueva institución complementaría a la Asamblea General de la ONU y podría trabajar en estrecha relación con ella. Podría proporcionar representación política en asuntos globales a individuos y grupos que hasta ahora están privados de ella: minorías étnicas o políticas dentro de los Estados, grupos sin Estado, inmigrantes, refugiados y, lo que es más importante, pueblos que viven todavía bajo regímenes autoritarios.²⁷ Su utilidad no será solo para los marginados de la representación política; los individuos que viven en democracias consolidadas también tendrían la ventaja de participar en un nuevo nivel de gobernanza y representación.²⁸

Comunidades políticas sin fronteras

Las comunidades deliberativas no están radicadas necesariamente en un espacio territorialmente contiguo. Cada vez más, hay áreas en las que los problemas políticos no son de carácter territorial o afectan a partes interesadas en capacidades muy diferentes.²⁹ Asociaciones profesionales, comunidades étnicas o grupos de ciudadanos vinculados por enfermedades comunes o por fuertes interacciones económicas pueden estar dispuestos a abordar los problemas que les afectan directamente por medio de procedimientos democráticos. La capacidad de abordar estos desafíos está sumamente limitada por la representación actual de sus intereses en la política mundial, en virtud de la cual los gobiernos nacionales se ocupan de la mayoría de las cuestiones relativas a asuntos exteriores. Aunque muchos de estos grupos específicos no tienen ni interés ni capacidad para reivindicar la soberanía sobre un territorio dado, pueden considerar necesario no obstante disponer de un espacio político reconocido por los Estados y las organizaciones internacionales.³⁰ El número de actores transnacionales que están a cargo de esferas específicas va en aumento, al igual que el número de organismos administrativos que cuentan con miembros públicos y del sector empresarial. Los movimientos transnacionales en pro de la justicia social, como las iniciativas de comercio justo, han experimentado ya con muchas formas de vincular a los actores a través de las fronteras.³¹

²⁷ Los regímenes autoritarios tendrán que hacer frente al dilema permitiendo elecciones libres y limpias para designar a los miembros de la asamblea parlamentaria mundial o aumentar su aislamiento internacional al no estar representados en ella. En algunos casos, la Asamblea también podría acordar invitar en calidad de «observadores» a representantes de Estados cuyos gobiernos no estén dispuestos a permitir la participación en la asamblea.

²⁸ La Campaña para el Establecimiento de una Asamblea Parlamentaria de las Naciones Unidas ha examinado incluso los sistemas electorales y el número de diputados de ese parlamento mundial. Véase <http://es.unpacampaign.org/news/376.php>. Véase también Fernando Iglesias, *Globalizar la democracia: Por un Parlamento Mundial*, Manantial, Buenos Aires, 2006.

²⁹ Carol Gould, *Globalizing Democracy and Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

³⁰ John Dryzek, *Deliberative Global Politics*, Polity Press, Cambridge, 2006; y Terry Macdonald, *Global Stakeholder Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

³¹ Para un estudio de caso, véase Kate Macdonald, «Globalising Justice within Coffee Supply Chains? Fair Trade, Starbucks, and the Transformation of Supply Chain Governance», *Third World Quarterly*, vol. 28, nº 4, 2007, pp. 793-812.

El reconocimiento de la importancia de las comunidades políticas no vinculadas territorialmente y compuestas de individuos con intereses comunes plantea una pregunta fundamental para la teoría política: ¿quiénes son las partes interesadas legítimas? Para bien o para mal, el sistema internacional actual ofrece una respuesta sencilla: es el Estado el que decide quiénes son los ciudadanos y cómo representar sus intereses en la escena internacional. En el caso de otras formas de representación política, será mucho más difícil decidir quién tiene autoridad para identificar a las partes interesadas. Por ejemplo, ¿quiénes son las partes interesadas del complejo industrial del petróleo? Podemos citar como partes interesadas a las compañías petroleras, los empleados de la industria, los consumidores de los productos industriales y los ciudadanos de países productores de petróleo, entre otros muchos. Se trata en todos los casos de partes interesadas legítimas, y aunque haya un intento de distinguir entre partes interesadas primarias y secundarias,³² continúa sin resolverse la cuestión de qué peso relativo debe tener cada uno en el proceso político. En algunos casos, las propias partes interesadas encontrarán un sistema de representación determinado acorde con sus intereses, pero es probable que en casos más controvertidos tengan que depender de una asignación externa de competencias y pesos electorales. Una asamblea parlamentaria mundial puede ser el instrumento que reduzca al mínimo la exclusión política, al proporcionar representación política a todos los ciudadanos. Como ya se ha dicho más arriba, en los casos de reivindicaciones contrapuestas, también puede sugerir las comunidades políticas adecuadas para deliberación y toma de decisiones sobre cuestiones funcionales específicas. (Por ejemplo, ¿es la caza de ballenas solo un problema nacional o debe ser abordado por un número mayor de partes interesadas? ¿Están los usuarios representados en grado suficiente en la gobernanza de Internet? Si los mecanismos de gobierno existentes son inadecuados, ¿a quién se debe llamar para deliberar y decidir?)

Agentes de la democracia cosmopolita

Hemos examinado sucintamente algunas áreas e instituciones que a nuestro juicio podría hacer más democrática la política mundial. Ahora es importante preguntar: ¿qué agentes políticos y sociales podrían tener interés en conseguir estos cambios? Y, relacionado con esto, ¿qué agentes políticos y sociales es probable que se movilicen para lograr estos cambios? El cambio político se produce cuando hay intereses en juego y agentes dispuestos a movilizarse. Naturalmente, no debe esperarse que se dé una coincidencia perfecta entre los intereses de los grupos en el cambio político y la disposición de esos mismos grupos a movilizarse para lograr el cambio. Al evaluar los agentes sociales y políticos de la democracia

³² Macdonald, *Global Stakeholder Democracy*, pp. 95-96. Véase una aplicación en Kate Macdonald y Terry Macdonald, «Democracy in a Pluralistic Global Order: Corporate Power and Stakeholder Representation», *Ethics & International Affairs*, vol. 24, n° 1, primavera de 2010, pp. 19-43.

cosmopolita, tendremos en cuenta sus recursos, los canales que tienen a su disposición para acceder a la política mundial y determinarla y la motivación que pueden tener para actuar en esferas seleccionadas.³³

Una asamblea parlamentaria mundial puede ser el instrumento que reduzca al mínimo la exclusión política, al proporcionar representación política a todos los ciudadanos

Los desposeídos

El primer grupo de agentes con interés en reducir al mínimo la exclusión en la política mundial y mejorar su acceso a la toma de decisiones es el de los desposeídos, esos a los que Frantz Fanon llamó los «condenados de la tierra».³⁴ Estas personas se concentran en los países subdesarrollados, tienen niveles de vida muy bajos y son más vulnerables a las crisis medioambientales, económicas y políticas. Una parte considerable de este grupo también ha experimentado grandes inestabilidades políticas asociadas a Estados fallidos. Este grupo ha recibido asimismo el nombre de «los mil millones de abajo», aunque es posible que su número sea aún mayor.³⁵ Los desposeídos dependen sobremanera del apoyo que reciben de agencias y donantes internacionales. La debilidad estructural de este grupo no le permite hacerse oír directamente en la política mundial, acceder a los mercados mundiales, o ni siquiera participar activamente en la política nacional. Si la voz de los desposeídos llega a oírse en los foros globales, es gracias a acciones desesperadas, catástrofes humanitarias, o porque otros actores, como las agencias de ayuda humanitaria internacionales, las ONG y los grupos de la sociedad civil, informan de sus necesidades y opiniones.³⁶ Los desposeídos incluso confían en personajes famosos occidentales para que actúen como sus portavoces.³⁷

En principio, este grupo de personas es el que más se beneficiaría de una democracia cosmopolita. Dentro de los Estados, los desposeídos obtuvieron ventajas sustanciales cuando lograron el derecho de voto, y dotarles de derechos políticos en las instituciones mun-

³³ La necesidad de reducir la exclusión en los asuntos internacionales ocupa un lugar central en Raffaele Marchetti, *Global Democracy: For and Against*, Routledge, Londres, 2008.

³⁴ Frantz Fanon, *Los condenados de la tierra*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

³⁵ Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

³⁶ Véase Jan Aart Scholte, «Civil Society and Democracy in Global Governance», *Global Governance*, vol. 8, n° 3, 2002, pp. 281-304.

³⁷ Casos paradigmáticos son los de George Clooney como activista en favor de Darfur y Angelina Jolie como embajadora de buena voluntad del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

diales podría ser un paso importante para mejorar su poder de negociación con respecto a otros grupos sociales. Aun siendo débiles desde el punto de vista político, económico y social, los desposeídos constituyen el grupo social más numeroso que podría beneficiarse de la democracia cosmopolita, y finalmente podrían ser un grupo de presión decisivo en favor del cambio.

Migrantes

Los flujos migratorios motivados por las oportunidades económicas están generando grandes cambios en los países prósperos, y la mayoría de los migrantes se trasladan a países que no solo son más ricos sino que también tienen regímenes democráticos. A los inmigrantes autorizados rara vez se les garantizan los mismos derechos económicos, sociales y, sobre todo, políticos que a los ciudadanos de los países de acogida, en tanto que los inmigrantes no autorizados pueden no tener ningún derecho. En ocasiones, los inmigrantes han protagonizado formas de desobediencia civil, como el Gran Boicot Americano del 1 de mayo de 2006 en los Estados Unidos³⁸ o el movimiento de los Sans-Papiers en Francia y en otros países europeos.³⁹ Los inmigrantes no están aislados, y en muchos casos han recibido el apoyo de grupos de la sociedad civil, sindicatos europeos y otras organizaciones, lo que ha creado una coalición social y política en apoyo de sus derechos.⁴⁰ El destinatario inmediato de las acciones de estos manifestantes es el gobierno de los países de acogida, pero estas protestas van mucho más allá de las fronteras nacionales y están vinculadas a una reivindicación general relativa a la libertad de circulación.⁴¹

La mayoría de los estados democráticos son sometidos a examen también por organizaciones internacionales que evalúan sus regímenes de derechos humanos, incluido el trato que dispensan a los extranjeros. Algunos Estados miembros de la Unión Europea, por ejemplo, han recibido a menudo los reproches de la propia Unión Europea y del Consejo de Europa por el trato injusto que dispensan a los inmigrantes. Los inmigrantes tienen un interés evidente en que los Estados y las organizaciones internacionales actúen con arreglo a normas cosmopolitas, ya que de este modo se garantizaría que los extranjeros tienen derechos semejantes a los ciudadanos y libertad de circulación. También poseen cierto poder de negociación ya que los países avanzados dependen de su trabajo.

³⁸ El 1 de mayo de 2006, los inmigrantes boicotearon empresas, tiendas y centros escolares en los Estados Unidos para mostrar la importancia de su presencia para la economía y la sociedad estadounidenses.

³⁹ El movimiento de los Sans-Papiers («sin papeles») nació en Francia en abril de 2007, cuando un grupo de inmigrantes indocumentados ocuparon la iglesia de Saint Paul, en Massy, para reivindicar su derecho a ser regularizados.

⁴⁰ Véase Luis Cabrera, *The Practice of Global Citizenship*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

⁴¹ Seyla Benhabib, *The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

Grupos cosmopolitas

Hay algunos grupos que ya son sociológicamente «cosmopolitas». Algunas estrellas del rock, jugadores de fútbol y actores no solo se han convertido en iconos globales sino que viven ya en condiciones que hacen que las fronteras nacionales sean irrelevantes para ellos. Aunque estos iconos son los «cosmopolitas» más visibles, lo cierto es que no están solos: el grupo cosmopolita incluye también a diversos intelectuales, empresarios, funcionarios públicos y activistas sociales. Como grupo y también a título individual, estas personas se han granjeado a menudo la hostilidad de los dirigentes nacionalistas y totalitarios.⁴² No es fácil identificar el tamaño de este grupo cosmopolita, y es aún más difícil calcular hasta qué punto está integrado simplemente por élites privilegiadas. Es posible, sin embargo, distinguir entre dos factores analíticos relevantes, a saber, entre tener un estilo de vida cosmopolita personal y sostienen valores cosmopolitas. El proyecto de democracia cosmopolita necesita más apoyo de lo segundo que de lo primero.

Los datos empíricos disponibles indican que al menos el 15 por ciento de los habitantes del mundo perciben su identidad principal como posnacional (ya sea regional o cosmopolita), en comparación con el 38 por ciento que prefieren su identidad nacional y el 47 por ciento su identidad local.⁴³ Además, la identificación con «lo global» aumenta entre las personas jóvenes y las que tienen un nivel educativo superior, lo cual sugiere que en un futuro próximo la identidad cosmopolita podría llegar a ser mucho más importante. Podría aducirse que son las élites privilegiadas las que sostienen estos valores cosmopolitas, pero este supuesto es refutado por otros datos empíricos que, al contrario, indican que la proporción de valores cosmopolitas está distribuida de modo uniforme entre las élites y la población en general.⁴⁴ Por supuesto, la existencia de valores cosmopolitas no se traduce necesariamente en movilización política, pero cuando esto suceda, podría tener repercusiones en una proporción considerable de la población mundial.

Se afirma a menudo que el cosmopolitismo es un proyecto occidental apoyado por élites privilegiadas. Es cierto que, hasta ahora, la agenda de la democratización de la gobernanza global se ha escrito en su mayor parte en Occidente y por valedores occidentales. Un intento importante de evaluar el concepto que la opinión pública internacional tiene de la democracia global y lo que le exige es el proyecto en curso de Construyendo la Democracia Global, dirigido por Jan Aart Scholte en la Universidad de Warwick.⁴⁵ Los resultados de este

⁴² Eleonore Kofman, «Figures of the Cosmopolitan: Privileged Nationals and National Outsiders», en Chris Rumford, *Cosmopolitanism and Europe*, Liverpool University Press, Liverpool, 2007.

⁴³ Pippa Norris, «Global Governance and Cosmopolitan Citizenship», en Joseph Nye and John D. Donahue (eds.), *Governance in a Globalizing World*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2000.

⁴⁴ Véase Peter Furia, «Global Citizenship, Anyone? Cosmopolitanism, Privilege and Public Opinion», *Global Society*, vol. 19, n° 4, 2005, pp. 331-359.

⁴⁵ Para una descripción de las actividades en curso, véase el sitio web de Construyendo la Democracia Global, www.buildingglobaldemocracy.org/.

proyecto, junto con otras iniciativas de diversa índole en rápido desarrollo, permitirán a estudiosos y responsables políticos identificar las diferencias más significativas entre una visión occidental y una visión no occidental de la democracia cosmopolita y, si es necesario, re conceptualizar los objetivos del proyecto.

Partes interesadas globales y sociedad civil global

La movilización política en favor de una política mundial más progresista se basa en dos grupos importantes y a menudo parcialmente coincidentes: partes interesadas globales y sociedad civil global. Entre las partes interesadas globales figuran algunos sectores de la gobernanza, redes y movimientos sociales, así como otros grupos con intereses sectoriales específicos. Estas agrupaciones no coinciden necesariamente con las comunidades políticas establecidas ni reciben un mandato de los Estados, sino que son muy activas y tienen una considerable capacidad de movilización y de presión que pueden dirigir tanto a las autoridades nacionales como a las instituciones internacionales. En muchos casos, estas partes interesadas globales están mejor informadas, son técnicamente más competentes y, desde luego, están más motivadas para hacer valer su agenda que sus homólogas nacionales o internacionales.⁴⁶ Como cabría esperar, en muchas áreas las partes interesadas han logrado acceder a puestos clave en materia de toma de decisiones y pueden incluso actuar como proveedores de gobernanza global sin una delegación explícita: partes interesadas fundamentales pueden actuar en los servicios financieros en igual medida que en la atención de la salud, el control del tráfico aéreo y la enseñanza. Algunas de ellas pueden hacer valer una agenda destinada a facilitar transacciones mercantiles seguras y otras a proporcionar atención de la salud, enseñanza y otros bienes públicos globales.

Las partes interesadas que tienen como objetivo producir y distribuir bienes públicos globales están dispersas y menos organizadas que las partes interesadas motivadas por objetivos específicos y concentrados. Las segundas tienen a menudo más capacidad para ejercer presión y más disponibilidad de recursos que las primeras, y logran que su agenda se debata en foros intergubernamentales tradicionales más que las primeras. Con frecuencia, las partes interesadas cuyo objetivo es producir bienes públicos globales no tienen voz en los escenarios oficiales y tienen que depender de su capacidad de movilización política para hacer público su caso. Además, la participación de estas partes interesadas globales tiene que mantener un equilibrio entre diferentes factores: cuanto más inclusivas son, más difícil puede ser garantizar la transparencia y la rendición de

⁴⁶ Kate Macdonald, «Global Democracy for a Partially Joined-up World: Toward a Multi-level System of Public Power and Democratic Governance?», en Daniele Archibugi, Mathias Koenig-Archibugi y Raffaele Marchetti (eds.), *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

cuentas, sin importar la participación directa, la deliberación efectiva y la representación.⁴⁷

Mary Kaldor y sus colaboradores han descrito y analizado otro actor importante que coincide parcialmente con las partes interesadas: la sociedad civil global, a la que definen como «la existencia de una esfera social por encima y más allá de las sociedades nacionales, regionales o locales».⁴⁸ La sociedad civil global es a menudo el partidario más explícito de cambios progresistas en la política mundial, incluidas la democratización de la gobernanza global y las reformas de las organizaciones internacionales.⁴⁹ Las organizaciones no gubernamentales y otros actores han adquirido una importancia creciente en el establecimiento de la agenda de la política global, y a menudo también en la entrega de bienes públicos en zonas de crisis. Según Kaldor y sus colegas, la sociedad civil global también está transformando los cánones de la política internacional, aportando con frecuencia soluciones más efectivas a los problemas locales que los gobiernos nacionales o incluso que las organizaciones internacionales, y actuando a modo de poderoso contrapeso de la política del poder tradicional. La «política desde abajo» que reclama la sociedad civil propugna a menudo una organización diferente de los intereses en los diversos niveles de la política, local, nacional y global.

Partidos políticos globales

Los partidos políticos siguen siendo en su mayoría de ámbito nacional, y no es de extrañar que hayan estado al margen de los estudios globales.⁵⁰ Pero a los partidos políticos les resulta cada vez más difícil limitarse a agendas nacionales y a públicos nacionales cuando los procesos políticos tienen una dimensión global. Hasta la fecha, la tensión entre la orientación nacional de los partidos políticos y el ámbito global de la política continúa en gran medida sin resolverse. Incluso cuando los partidos políticos tienen una afiliación transnacional, como es el caso de la Internacional Socialista, la Internacional Demócrata Centrista y la Internacional Liberal, la lealtad de los miembros es baja y las prioridades políticas vienen dictadas en gran medida por los intereses nacionales más que por la ideología de los partidos internacionales. El área en la que los partidos políticos internacionales parecen ser

⁴⁷ Para un análisis optimista pero no obstante desencantado de los actores transnacionales como promotores de una gobernanza global democrática, véase Magdalena Bexell, Jonas Tallberg y Anders Uhlin, «Democracy in Global Governance: The Promises and Pitfalls of Transnational Actors», *Global Governance*, vol. 16, n.º 1, 2010, pp. 81-101.

⁴⁸ *Global Civil Society Yearbook*, vol. 1, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 4. Este anuario ha sido publicado desde 2001 por LSE Global Governance, que ha producido una amplia variedad de análisis sobre la significación y las actividades de la sociedad civil global. Véase también Kaldor, *La sociedad civil global: Una respuesta a la guerra*, op.cit.

⁴⁹ Scholte, «Civil Society and Democracy in Global Governance», op. cit.

⁵⁰ Para un intento notable de explorar el potencial y los límites de los partidos políticos en la era global, véase Katarina Sehm-Patomaki y Marko Ulvila (eds.), *Global Political Parties*, Zed Books, Londres, 2007.

más eficaces es lo referente a abordar las funciones de las organizaciones internacionales. La Internacional Socialista, por ejemplo, ha publicado ya un extenso documento sobre la reforma de la ONU, y ha instado a los miembros de los partidos afines que ocupan cargos en los gobiernos nacionales a apoyar activamente las propuestas.⁵¹

La política global está transformando los partidos políticos y, en muchos casos, está reestructurando sus agendas.⁵² Los partidos políticos tradicionales tienen que ocuparse cada vez más de cuestiones globales, mientras que los nuevos partidos políticos basados en un enfoque, como los Verdes, es más probable que elaboren programas transnacionales rigurosos, quizás porque se orientan de modo preferente hacia una única cuestión. Los movimientos sociales transnacionales, como los relacionados con el Foro Social Mundial, están comenzando en cierto modo a parecerse a incipientes partidos globales ya que tienen un programa político común, coordinan sus acciones políticas y están dotados de secretarías internacionales permanentes.⁵³ Y también hay cada vez más plataformas para los partidos políticos regionales. En la Unión Europea, los partidos han mejorado su coordinación internacional, y esto está relacionado con los poderes y funciones de la Unión Europea y con la existencia de la única asamblea internacional elegida por sufragio directo: el Parlamento Europeo. De hecho, en el Parlamento Europeo los partidos nacionales se organizan en el seno de grupos europeos. Esta disposición está lejos de reflejar una mayoría y una oposición auténticas al estilo de Westminster, pero aun así da la sensación de que, desde luego en el ámbito europeo, existen diferentes opciones políticas que no son solo la expresión de intereses nacionales sino que pueden corresponder a valores más amplios. El ejemplo europeo indica que las instituciones determinan las maneras en que se organizan los intereses.

Sindicatos y movimientos obreros

El movimiento obrero se enfrenta a un grave desafío debido a la globalización económica. Forjó su poder político en el ámbito nacional cuando, en alianza con los partidos políticos de izquierda, logró garantizar los derechos laborales, las normas laborales y la protección social para las clases bajas y medias. Sin embargo, desde el punto de vista ideológico el movimiento obrero siempre tuvo un punto de vista internacionalista, como lo demuestra su movilización contra muchas guerras y muchos casos de colonialismo. Uno de los desafíos

⁵¹ International Socialist, «Reforming the United Nations for a New Global Agenda», Socialist International Position Paper 2005.1.24, Nueva York, 2005.

⁵² Véase Jan Aart Scholte, «Political Parties and Global Democracy», en Sehm-Patomaki y Ulvila (eds.), *Global Political Parties*.

⁵³ Véase Heikki Patomaki y Teivo Teivainen, «Researching Global Political Parties», en Sehm-Patomaki y Ulvila (eds.), *Global Political Parties*.

más importantes para el movimiento en el siglo XXI es ayudar a garantizar un nivel de vida adecuado y los derechos económicos y sociales a la clase trabajadora en una economía global dominada por las empresas multinacionales y por una gran movilidad del capital.⁵⁴ El mandato del movimiento obrero de defender los salarios y el empleo en el ámbito nacional está ahora en conflicto con las ideas de solidaridad transnacional de la clase trabajadora. Esta tensión se refleja en la actitud ambivalente de los diversos grupos obreros hacia la liberalización del comercio y la migración. Muchos sindicatos han intervenido activamente en la defensa de los derechos laborales de los inmigrantes, pero algunos de ellos se han mostrado hostiles a la liberalización incontrolada del comercio y a la entrada de mano de obra cuando esta amenaza con reducir los niveles de empleo y de los salarios.

Los países occidentales tendrán que estar dispuestos a garantizar que las cuestiones globales se atiendan a algunas normas y valores democráticos

¿Cómo podría el movimiento obrero hacer frente al sector empresarial transnacional, mucho mejor preparado? Las diferencias en costes de la mano de obra y derechos laborales en el mundo siguen siendo tan grandes que resulta difícil crear una alianza eficaz que vincule los intereses obreros en países tan diferentes como Suecia y China, los Estados Unidos y la India. Un intento ha consistido en normalizar y mejorar las normas laborales a través de la Organización Internacional del Trabajo y prevenir las prácticas comerciales desleales a través de la Organización Internacional del Comercio. La ampliación de los derechos laborales para incluir los derechos sociales y económicos y, en última instancia, los derechos políticos en los foros globales podría permitir que el movimiento se convierta en un agente poderoso en la democratización de la gobernanza global.

Empresas multinacionales

Las empresas multinacionales son unos actores e impulsores formidables de la economía global. Unos cientos de empresas multinacionales representan una proporción muy elevada del producto bruto, el empleo, el comercio y la tecnología mundiales. Para conseguir materiales, organizar su producción y llegar a los mercados, las empresas multinacionales tienen que superar barreras institucionales, entre ellas las barreras al comercio, los movimientos de capital y la migración. Las empresas multinacionales son también muy eficien-

⁵⁴ Para una visión general, véase Ronaldo Munck, *Globalization and Labour: The New «Great Transformation»*, Zed Books, Londres, 2002.

tes en lo relativo a ejercer presión para proteger sus intereses, y han demostrado su capacidad para determinar la gobernanza global de acuerdo con sus intereses, de modo muy parecido a como lo han hecho para determinar las políticas de los gobiernos nacionales.

Algunos estudiosos creen que las empresas multinacionales actuarán siempre en contra de la democratización de la gobernanza global ya que pueden hacer valer su agenda con la presión o estableciendo redes de conexiones funcionales, en vez de con una elaboración de políticas transparente y sujeta a rendición de cuentas.⁵⁵ Esto es desde luego parte de la historia. Pero no todos los intereses de las empresas multinacionales son convergentes, y a menudo sus agendas también necesitan una gobernanza global efectiva y sometida a rendición de cuentas, sobre todo en algunas áreas básicas, como las telecomunicaciones, el transporte, el establecimiento de normas, la prevención de la delincuencia y el cumplimiento de la ley. En el área del derecho mercantil y los derechos de propiedad, la ausencia de jurisdicción transnacional adecuada hace que a menudo las transacciones sean menos seguras y más arriesgadas. En tales casos, las empresas multinacionales presionan por legislación transnacional y cumplimiento de la ley. También hacen un mayor uso del arbitraje y de los poderes judiciales públicos o semipúblicos internacionales. Aunque no cabe esperar que las empresas multinacionales lleguen a sentir interés en promover la democracia cosmopolita, pueden promover una agenda limitada de fortalecimiento de la gobernanza global en áreas básicas de su interés, sobre todo en el área de la regulación y el derecho administrativo.⁵⁶

Combinación efectiva de políticas descendentes y ascendentes

En los dos apartados precedentes se han presentado dos listas, ninguna de las cuales pretende ser exhaustiva. En la primera se enumeran acciones que pueden llevarse a cabo para promover la democracia cosmopolita. La segunda es una lista de los agentes políticos y sociales que pueden tener interés o motivación ideológica para introducir un grado mayor de transparencia, rendición de cuentas y participación en la gobernanza global. Como es lógico, los diversos actores no tienen necesariamente una agenda definitiva y coherente para luchar por la democratización de la gobernanza global; su participación está dominada a menudo por motivaciones de diversa índole. En la Tabla 2, *infra*, se exponen los agentes y los caminos que podrían luchar por la democracia cosmopolita. Hemos intentado vincular cada agente con cambios y áreas de defensa específicos. No subestimamos la fuerza de la oposición a los cambios en la gobernanza global. Muchos actores no tienen interés en

aumentar la rendición de cuentas, la transparencia y la participación, y a menudo las fuerzas de la inercia tienden a prevalecer. Pero la tabla sugiere que la visión de una democracia cosmopolita tiene raíces en procesos en curso de índole económica, social y política, y que el proyecto cosmopolita tiene cimientos sociales y políticos.

Este análisis de los posibles caminos y agentes ha brindado también la oportunidad de matizar la naturaleza del proyecto de democracia cosmopolita: su objetivo es analizar las transformaciones en curso, identificar las áreas en las que las innovaciones institucionales son necesarias y posibles, fomentar las conexiones entre asuntos y actores y comprender qué requieren los principales actores políticos. Pero no ha presentado (ni podía presentar) un conjunto de metas definitivo y fijo, ya que estamos convencidos de que la historia seguirá sorprendiendo incluso al más optimista de los pensadores. Y el mundo seguirá ajustándose automáticamente a la evolución de la política. Es quizás esta flexibilidad lo que constituye la esencia misma del pensamiento y la práctica democráticos.

Somos perfectamente conscientes de que los intereses relacionados con la expansión de la democracia en el ámbito global están sumamente fragmentados y en muchos casos son contradictorios. No obstante, los intereses *en contra* de las formas de gobernanza global más democráticas también están fragmentados y son contradictorios. A los sitios de poder tradicionales controlados por los gobiernos nacionales les resulta cada vez más difícil ofrecer respuestas satisfactorias a los problemas globales que surgen, y esto está generando una creciente insatisfacción con los acuerdos políticos tradicionales y provocando la búsqueda de innovaciones con respecto a ellos. Creemos también que no deben subestimarse las motivaciones ideológicas. En el siglo XXI, la democracia se ha convertido en la única forma legítima de ejercer el poder. Desarrollada en el mundo occidental, la democracia atrae cada vez más a los pueblos del Sur, como indican las movilizaciones populares en países tan diferentes como Egipto y Myanmar. Será difícil que los países occidentales sigan propugnando la democracia como único tipo legítimo de régimen político nacional si al mismo tiempo no están dispuestos a garantizar que las cuestiones globales se atienden a algunas normas y valores democráticos.

⁵⁵ Véase Jackie Smith, *Social Movements for Global Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore, Md., 2008.

⁵⁶ Andrew Crane, Dirk Matten y Jeremy Moon, *Corporations and Citizenship*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

Tabla 2. Caminos y agentes de la democracia cosmopolita

Agentes de la democracia cosmopolita							
Agenda de la democracia cosmopolita	Desposeídos	Inmigrantes	Grupos cosmopolitas	Partes interesadas globales y sociedad civil global	Partidos políticos internacionales	Sindicatos y movimiento obrero	Empresas multinacionales
Estados cosmopolitas	Peñición de derechos sociales, económicos y políticos para los inmigrantes.	Peñición de derechos sociales, económicos y políticos para los inmigrantes.	Contribución a una esfera pública para obtener de los Estados un acuerdo de respetar las normas cosmopolitas.	Acciones sociales y políticas para garantizar normas cosmopolitas dentro de los Estados.	Instrumentos para conseguir la ciudadanía dentro y más allá de los Estados.	Peñición de derechos sociales y económicos para los inmigrantes.	Búsqueda de mercados integrados.
Política exterior democrática	Pedir a los Estados donantes que contribuyan a ayuda y políticas para el desarrollo.	Acciones para eliminar las causas de la migración.	Pedir que se apliquen principios coherentes en el país y en el extranjero en apoyo de la democratización.	Asegurar que una política exterior transparente y sujeta a rendición de cuentas.	Presionar a los partidos nacionales para que respeten las normas democráticas y para que apoyen a las fuerzas democráticas en los países autoritarios.		Conflicto entre intereses empresariales y ética empresarial.
Reforma de las organizaciones internacionales	Participación directa en actividades de ayuda humanitaria y otras sobre el terreno de organizaciones internacionales.	Garantía de los derechos humanos de los migrantes y de la libertad de circulación.	Presionar por la participación de los ciudadanos en las organizaciones internacionales.	Participación activa en las organizaciones internacionales para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas.	Instar a los miembros de los partidos en el gobierno a apoyar la reforma de las organizaciones internacionales.	Ampliar las partes interesadas de las organizaciones internacionales cuando estén en juego intereses laborales.	Interés en conseguir gobernanza global efectiva a través de organizaciones internacionales.
Justicia penal global	Protección contra graves violaciones de derechos humanos en zonas carentes de justicia.		Garantizar la imparcialidad de los tribunales de justicia penal internacionales, incluso mediante la promoción de tribunales de opinión.	Reforzar la justicia penal global mediante tribunales de opinión.	Presionar a los partidos en el gobierno para conseguir adhesión y participación en la CPI.		
Resolución legal de conflictos entre Estados	Minimizar los conflictos internacionales y buscar la resolución pacífica de los conflictos.		Presión de la opinión pública por un Estado de derecho global.	Oposición a guerras y otras formas de coacción internacional.	Presionar a partidos en el gobierno para que acepten la jurisdicción obligatoria de la CIJ.		
Tribunales administrativos internacionales			Potenciar el arbitraje oportuno y efectivo.			Promover redes administrativas transnacionales efectivas.	Promover fallos oportunos y efectivos sobre contratos.
Participación de los ciudadanos en la política global	Pasos hacia la representación política en el ámbito mundial.	Activar canales para la participación política transnacional.	Campañas para desarrollar los derechos políticos y el derecho de voto en los ámbitos regional y global.	Generar redes democráticas transnacionales en áreas específicas.	Ampliar la participación en la política mundial.		
Comunidades políticas no territoriales	Solicitar la participación directa en programas de ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo.	Posibilidad de conectar políticamente con sus países de origen.	Organización de opinión pública transnacional.	Desarrollar y autoorganizar comunidades democráticas específicas.		Promover vínculos transnacionales activos entre empleados.	Participar en actividades económicas y políticas transfronterizas.

tes en lo relativo a ejercer presión para proteger sus intereses, y han demostrado su capacidad para determinar la gobernanza global de acuerdo con sus intereses, de modo muy parecido a como lo han hecho para determinar las políticas de los gobiernos nacionales.

Algunos estudiosos creen que las empresas multinacionales actuarán siempre en contra de la democratización de la gobernanza global ya que pueden hacer valer su agenda con la presión o estableciendo redes de conexiones funcionales, en vez de con una elaboración de políticas transparente y sujeta a rendición de cuentas.⁵⁵ Esto es desde luego parte de la historia. Pero no todos los intereses de las empresas multinacionales son convergentes, y a menudo sus agendas también necesitan una gobernanza global efectiva y sometida a rendición de cuentas, sobre todo en algunas áreas básicas, como las telecomunicaciones, el transporte, el establecimiento de normas, la prevención de la delincuencia y el cumplimiento de la ley. En el área del derecho mercantil y los derechos de propiedad, la ausencia de jurisdicción transnacional adecuada hace que a menudo las transacciones sean menos seguras y más arriesgadas. En tales casos, las empresas multinacionales presionan por legislación transnacional y cumplimiento de la ley. También hacen un mayor uso del arbitraje y de los poderes judiciales públicos o semipúblicos internacionales. Aunque no cabe esperar que las empresas multinacionales lleguen a sentir interés en promocionar la democracia cosmopolita, pueden promover una agenda limitada de fortalecimiento de la gobernanza global en áreas básicas de su interés, sobre todo en el área de la regulación y el derecho administrativo.⁵⁶

Combinación efectiva de políticas descendentes y ascendentes

En los dos apartados precedentes se han presentado dos listas, ninguna de las cuales pretende ser exhaustiva. En la primera se enumeran acciones que pueden llevarse a cabo para promover la democracia cosmopolita. La segunda es una lista de los agentes políticos y sociales que pueden tener interés o motivación ideológica para introducir un grado mayor de transparencia, rendición de cuentas y participación en la gobernanza global. Como es lógico, los diversos actores no tienen necesariamente una agenda definitiva y coherente para luchar por la democratización de la gobernanza global; su participación está dominada a menudo por motivaciones de diversa índole. En la Tabla 2, *infra*, se exponen los agentes y los caminos que podrían luchar por la democracia cosmopolita. Hemos intentado vincular cada agente con cambios y áreas de defensa específicos. No subestimamos la fuerza de la oposición a los cambios en la gobernanza global. Muchos actores no tienen interés en

aumentar la rendición de cuentas, la transparencia y la participación, y a menudo las fuerzas de la inercia tienden a prevalecer. Pero la tabla sugiere que la visión de una democracia cosmopolita tiene raíces en procesos en curso de índole económica, social y política, y que el proyecto cosmopolita tiene cimientos sociales y políticos.

Este análisis de los posibles caminos y agentes ha brindado también la oportunidad de matizar la naturaleza del proyecto de democracia cosmopolita: su objetivo es analizar las transformaciones en curso, identificar las áreas en las que las innovaciones institucionales son necesarias y posibles, fomentar las conexiones entre asuntos y actores y comprender qué requieren los principales actores políticos. Pero no ha presentado (ni podía presentar) un conjunto de metas definitivo y fijo, ya que estamos convencidos de que la historia seguirá sorprendiendo incluso al más optimista de los pensadores. Y el mundo seguirá ajustándose automáticamente a la evolución de la política. Es quizás esta flexibilidad lo que constituye la esencia misma del pensamiento y la práctica democráticos.

Somos perfectamente conscientes de que los intereses relacionados con la expansión de la democracia en el ámbito global están sumamente fragmentados y en muchos casos son contradictorios. No obstante, los intereses *en contra* de las formas de gobernanza global más democráticas también están fragmentados y son contradictorios. A los sitios de poder tradicionales controlados por los gobiernos nacionales les resulta cada vez más difícil ofrecer respuestas satisfactorias a los problemas globales que surgen, y esto está generando una creciente insatisfacción con los acuerdos políticos tradicionales y provocando la búsqueda de innovaciones con respecto a ellos. Creemos también que no deben subestimarse las motivaciones ideológicas. En el siglo XXI, la democracia se ha convertido en la única forma legítima de ejercer el poder. Desarrollada en el mundo occidental, la democracia atrae cada vez más a los pueblos del Sur, como indican las movilizaciones populares en países tan diferentes como Egipto y Myanmar. Será difícil que los países occidentales sigan propugnando la democracia como único tipo legítimo de régimen político nacional si al mismo tiempo no están dispuestos a garantizar que las cuestiones globales se atienden a algunas normas y valores democráticos.

⁵⁵ Véase Jackie Smith, *Social Movements for Global Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore, Md., 2008.

⁵⁶ Andrew Crane, Dirk Matten y Jeremy Moon, *Corporations and Citizenship*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

¿Hasta qué punto se puede decir que son «descendentes» o «ascendentes» las acciones y los actores en juego? La idea misma de democracia se basa en una lucha desde abajo para que el poder político rinda cuentas. Pero este proceso de abajo arriba no es fomentado necesariamente solo por presiones desde abajo. Sabemos que quienes participaron en las revoluciones inglesa, norteamericana, francesa y rusa lucharon con la esperanza de empoderar a diversos grupos sociales, muchos de los cuales tenían sus propios intereses y por supuesto no correspondían a un único modelo de emancipación de las masas. Pero, como pudimos comprobar con ocasión del final de la Guerra Fría, el cambio político se produce también por medios más espontáneos, y lazos más tenués entre individuos, asociaciones y movimientos políticos no oficiales pueden generar un efecto bola de nieve de imprevisibles consecuencias. El final de la Guerra Fría y la reunificación de Europa ofrecen un ejemplo concluyente de que lo imprevisible podría volver a ocurrir.⁵⁷

⁵⁷ Mary Kaldor (ed.), *Europe from Below: An East-West Dialogue*, Verso, Londres, 1991, da cuenta de cómo la política desde abajo desempeñó un papel decisivo en la terminación de la guerra fría.

ÍÑIGO ERREJÓN

De las rupturas populistas a los Gobiernos de cambio en América Latina: apuntes para una mínima evaluación

Este artículo se centra en aquellos momentos que parten de lo que llamaremos una "ruptura populista" con el orden constituido. Se analizan brevemente esos procesos y se discute su estado actual, con especial énfasis en los desafíos que hoy atraviesan los procesos de cambio político que se reclaman emancipadores. El estudio, el análisis y la discusión de los procesos de transformación política en América Latina ofrecen perspectivas para pensar los problemas de la hegemonía; la conversión de un grupo particular en dirigente y constructor de un sentido general de su tiempo y del poder; el paso de la protesta a la construcción de formas alternativas de poder político.

En Europa la crisis capitalista sobreviene en medio de una crisis política expresada fundamentalmente como crisis de sentido: estrechamiento extremo del ámbito de la política, de su prestigio y de su utilidad misma para la mejora de las condiciones colectivas de vida. Los sistemas políticos hace tiempo que fueron convirtiéndose en dispositivos administrativos al interior de los cuales no subyacen diferencias ideológicas sustanciales. Con el estallido de la crisis la deriva pospolítica se acentuó, a medida que la salida regresiva y las medidas procíclicas neoliberales eran presentadas como una receta técnica, la única posible, colocando así sus presupuestos ideológicos y los intereses particulares que promueve a salvo de la discusión y la crítica.

En este contexto cultural e ideológico, la acumulación de insatisfacciones y frustraciones, incluso si produce un aumento de la desconfianza con respecto a las élites dirigentes, encuentra un bloqueo que limita seriamente su impacto sobre la correlación de fuerzas en favor de las posibilidades de cambio político.

Íñigo Errejón es doctor en Ciencia Política e investigador, UCM