

# Democracia regional frente a democracia global: posibilidades y limitaciones<sup>1</sup>

Regional vs. global democracy: possibilities and limitations

Carol C. GOULD

City University of New York (CUNY)

DOI: <http://dx.doi.org/10.15366/bp2016.12.015>

Recibido: 02/11/2015

Aprobado: 12/10/2016

**Resumen:** El siguiente texto corresponde al capítulo 15 de Gould, Carol C., *Interactive Democracy. The Social Roots of Global Justice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014. La autora persigue un doble objetivo: profundizar en la democracia y aumentar la protección de los derechos humanos como modo de encarar problemas de justicia global como la cada vez mayor desigualdad económica y la pobreza. Su reto es hallar la forma de abordar ambos frentes desde el plano local, regional y global. El presente trabajo arroja nueva luz sobre cómo el desarrollo de formas regionales de democracia, limitadas por acuerdos regionales de derechos humanos, constituye una importante, y a menudo olvidada área de interés para la teoría normativa.

*Palabras clave:* Democracia, Derechos Humanos, justicia global, regionalismo.

<sup>1</sup> Traducido por Juan Antonio FERNÁNDEZ MANZANO y Octavio BARRIUSO VARELA, Universidad Complutense de Madrid. Publicado originalmente en el capítulo 15 de la obra: Gould, Carol C., *Interactive Democracy. The Social Roots of Global Justice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

**Abstract:** The following text corresponds to chapter 15 of Gould, Carol C., *Interactive Democracy. The Social Roots of Global Justice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014. The author pursues a dual objective: to deepen democracy and increase the protection of Human Rights as a way of dealing with problems of global justice such as the increasing economic inequality and poverty. Her challenge is to find ways to address both fronts from local, regional and global levels. This paper sheds new light on how the development of regional forms of democracy bounded by regional human rights agreements constitutes an important, and often forgotten focus for normative theory.

*Keywords: Democracy, Human Rights, Global Justice, regionalism.*

El regionalismo ha pasado a ocupar el primer plano en los recientes desarrollos económicos y políticos y ha sido un importante foco de atención para la ciencia política contemporánea. Los teóricos han tomado nota, especialmente a raíz del prominente ascenso de la Unión Europea (UE) en las últimas décadas (a pesar de diversos reveses), de las nuevas formas de coordinación regional no solo en esta, sino en otras partes del mundo (como por ejemplo, América Latina o el sudeste de Asia) y se han centrado en gran medida en la cooperación económica, aunque en algunos casos también en la organización política. Mucha menos atención se ha prestado a las implicaciones normativas de estos acontecimientos, aunque algunos teóricos -en especial desde el derecho internacional- hayan señalado que los acuerdos regionales de derechos humanos están empezando a tomarse en serio, y otros (sobre todo teóricos de relaciones internacionales) se han ocupado del déficit democrático en la UE.

Aunque los teóricos de la democracia y los derechos humanos han analizado las justificaciones y los roles que estas normas desempeñan en contextos nacionales y, cada vez más, incluso en contextos globales, se ha prestado poca atención a su potencial para guiar y limitar el desarrollo regional político y económico. En lugar de ello, los teóricos cosmopolitas de la democracia y la justicia con frecuencia tienden a llevar la discusión directamente del nivel del Estado-nación al del mundo en su conjunto, con poco análisis sobre el regionalismo emergente, cuya importancia es cada vez más reconocida en asuntos prácticos y en políticas públicas.

En las discusiones sobre las formas cosmopolitas de democracia, lo que está en discusión puede ser o bien la democracia global completa o bien simplemente una mayor rendición de cuentas democrática en las instituciones de gobernanza global, una vez más, sin prestar atención a los requisitos normativos de la democracia en las nuevas asociaciones regionales. Y cuando se tienen en cuenta las implicaciones del regionalismo para la democracia, las discusiones han tendido a centrarse en la UE, con consideraciones dirigidas a fortalecer su parlamento, implementar los partidos políticos europeos, etc. Igualmente llamativo, en la medida en que el regionalismo se proyecta en otros lugares y es evaluado por sus posibles contribuciones para alumbrar nuevas formas de cooperación, es que tiende a pensarse exclusivamente en función del modelo proporcionado por la UE. Precisamente una de las principales ventajas de la regionalización parecería ser el mantenimiento o la habilitación de un cierto nivel de diversidad cultural en todo el mundo sin suponer que todas las regiones deberían limitarse a seguir el modelo de la UE.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Michael Walzer defiende esta característica del regionalismo, que es un aspecto de la disposición pluralista que sostiene de cara al futuro. Véase Walzer, *Arguing About War*, 187-8.

Ha habido excepciones notables a la falta de atención a las regiones entre los teóricos normativos. Dos filósofos políticos que se han ocupado del regionalismo son Yael Tamir y Jürgen Habermas. A pesar de que ninguno ha hecho especial hincapié en los acuerdos regionales de derechos humanos, ambos han resaltado que las regiones son espacios importantes para la cada vez mayor cooperación y regulación transnacional, en particular en lo que respecta a cuestiones de justicia económica y social. En este capítulo final, investigo cómo el desarrollo de formas regionales de democracia, limitadas por acuerdos regionales de derechos humanos, constituyen una nueva e importante área de interés para la teoría normativa. También quiero comparar los argumentos en favor de dichas formas regionales con los que se han dado para defender instituciones democráticas más globales, presumiblemente limitadas por acuerdos y protecciones globales de los derechos humanos. Un problema que, por lo general, caracteriza a muchos argumentos en favor de la democracia global es la validez que continúan dando a las viejas nociones de soberanía – transponiéndolas a nivel global – así como su tendencia a pasar por alto muchos otros ámbitos en los que la toma de decisiones democrática es normativamente necesaria. Como hemos visto, estos ámbitos incluyen las nuevas comunidades transnacionales y las interacciones que atraviesan estos marcos territorialmente delimitados y presuntamente ordenados, así como los contextos institucionales cuasi-públicos habitados por las empresas y otros actores no estatales.

### **Extendiendo la democracia regional enmarcada por los acuerdos de derechos humanos**

Podemos preguntarnos si en realidad es conveniente dar prioridad a las nuevas formas de democracia regional dentro de marcos de derechos humanos de alcance regional.

A comienzos de los años 90, Yael Tamir ofreció una justificación para dar énfasis a la cooperación regional basada en la necesidad de coordinación y planificación más allá del nivel de los estados nación en lo económico, militar, y ecológico. Ella argumentó que este tipo de cooperación, así como la participación en las decisiones a ese nivel, es necesaria más por lo que ella llama el *autogobierno* que por consideraciones de *autodeterminación nacional*. Esto último lo encarnan mejor las comunidades nacionales autónomas por debajo del nivel de los estados-naciones que están “resguardadas bajo el paraguas regional.” En su opinión “el autogobierno implica que los individuos deberían implicarse en todos los niveles del proceso de toma de decisiones” mientras que “la identidad nacional se cultiva mejor en un marco pequeño, homogéneo y relativamente cerrado.”<sup>3</sup> Además, continúa argumentando “las organizaciones regionales permitirán cooperar a las naciones como socios iguales, en lugar de soportar la dominación de una nación sobre las demás.” En opinión de Tamir, semejante enfoque regional responde a la necesidad de mayores escalas de coordinación en las economías modernas, que supera las capacidades de los Estados-nación existentes al tiempo que es “más probable fomentar la tolerancia y la diversidad que los acuerdos políticos basados en la opresión y la dominación.”<sup>4</sup>

La noción de Tamir de una alianza regional entre naciones sugiere que la justificación de un enfoque regional no debe ser enmarcada directamente en términos comunitarios, en los que la región sería simplemente una comunidad más grande o amplia. Más bien, desde su punto de vista, las regiones apoyan indirectamente las preocupaciones, prácticas y tradiciones comunes, permitiendo potencialmente más autonomía de las naciones en su seno.

<sup>3</sup> Yael Tamir, *Liberal Nationalism* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993), 151.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, 153.

Sin embargo, dado que la visión de Tamir del asociacionismo regional es un ideal que propone naciones generalmente más pequeñas que los Estados existentes, deberíamos, quizá, dejar de mirar las actuales regiones que de facto hay en el mundo y considerar si la democracia en ellas es un desiderátum normativo plausible y apropiado. Una dificultad es identificar qué cuenta como región y, sobre todo, si está geográficamente definida, si abarca un continente entero o si se entiende mejor como una unidad de menor tamaño.

Habermas avanza una visión que concede al regionalismo un lugar importante, concebido a lo largo de líneas continentales como, por ejemplo, en la Unión Europea, a la que considera transnacional, por oposición a supranacional, que sería aplicado más tarde a instituciones plenamente globales y en particular a las Naciones Unidas. En *The Divided West*, y su ensayo “A Political Constitution for the Pluralist World Society?”, Habermas argumenta en favor (como Tamir) del aumento de protagonismo de las regiones en la coordinación de los asuntos económicos y ecológicos que surgen con la globalización, en lugar de discutir nuevas formas de democracia cosmopolita o de gobierno mundial para hacerlos frente.<sup>5</sup> De hecho, incluso las instituciones de gobernanza global parecen desempeñar un papel secundario en su argumentación, en la medida en que las considera insuficientemente fuertes para afrontar los requisitos financieros, monetarios, regulatorios y redistributivos propios de la globalización. Sugiere que sólo unas regiones continentales fuertes pueden abordarlos y tal vez esas regiones puedan desarrollar con el tiempo una nueva legitimidad democrática.

No obstante, Habermas parece admitir que una gran parte del trabajo de estas regiones puede avanzar mediante procesos judiciales y legales en lugar de por medios estrictamente políticos. Esto es aún más sorprendente en el caso de lo que él llama el ámbito supranacional de la ONU, consistente en ocuparse principalmente del mantenimiento de la seguridad y la protección de las personas frente a las violaciones de los derechos humanos. Fundamentalmente, limita los derechos humanos relevantes a los derechos civiles y políticos tradicionales, menoscabando los económicos y sociales. Además, parece pensar que el antiguo conjunto de derechos humanos puede protegerse a través de tribunales (especialmente, un Tribunal Penal Internacional más eficaz), así como a través de la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU. Habermas lo explica en estas líneas:

En esta concepción, una organización mundial convenientemente reformada podría realizar las vitales y claramente circunscritas funciones de seguridad, paz y promoción de los derechos humanos a nivel *supranacional* de una manera eficaz y no selectiva y sin tener que asumir el carácter estatal de una república mundial. En el nivel *transnacional* intermedio, las grandes potencias se ocuparían de los problemas difíciles de una política interior global que ya no se limita a la mera coordinación sino que se extiende a la promoción activa de un orden mundial reequilibrado. Deberían hacer frente a los problemas económicos y ecológicos globales en el marco de conferencias permanentes y foros de negociación.<sup>6</sup>

En “¿Una Constitución Política para una Sociedad Mundial Pluralista?” Habermas habla más directamente de una “sociedad mundial constitucionalizada”, pero la define como “un sistema multinivel que puede hacer posible una política interior global que hasta ahora ha faltado, especialmente en los ámbitos de las políticas económicas y ambientales globales,

<sup>5</sup> Jürgen Habermas, “A Political Constitution for the Pluralist World Society?” en *Between Naturalism and Religion: Philosophical Essays* (Cambridge: Polity, 2008); Jürgen Habermas, *The Divided West* (Cambridge: Polity, 2006)

<sup>6</sup> Habermas, *The Divided West*, 138

incluso sin un gobierno mundial.”<sup>7</sup> Su estructura consiste en tres niveles o “arenas”. El primero, el supranacional, está dominado por la ONU y limitado en sus funciones a “garantizar la paz y los derechos humanos a escala global.” Permanece compuesta por estados-naciones en lugar de estarlo por ciudadanos del mundo. Con el fin de abordar cuestiones como la justicia global o exigencias más modestas como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Habermas reclama la elaboración, en lo que él llama la arena transnacional, de “regímenes regionales o continentales equipados con un mandato suficientemente representativo para negociar en continentes enteros y para ejercer en ellos los poderes necesarios de implementación en extensos territorios.”<sup>8</sup> Sería necesario lo que él llama “un número manejable de actores globales”<sup>9</sup> para negociar regulaciones económicas y medioambientales eficaces. Cree que el conflicto entre ellos podría evitarse con un régimen mejorado de seguridad de la ONU que él contempla. El tercer nivel en esta argumentación sigue siendo el del Estado-nación que, sin embargo, requiere el suplemento de alianzas regionales para lidiar mejor con las “crecientes interdependencias de la economía global” que sobrecargan las “cadenas de legitimación” en su interior. Como señala Habermas (en una llamada al principio de afectación): “las redes globalizadas en todas las dimensiones han convertido, desde hace tiempo, en un sinsentido la asunción normativa en teoría democrática de congruencia entre aquellos responsables de la toma de decisiones políticas y aquellos afectados por ellas.”<sup>10</sup>

Habermas considera a las agrupaciones regionales existentes (como por ejemplo, la La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la Organización de los Estados Americanos) como generalmente débiles y pide alianzas reforzadas que pudieran “asumir el papel de pilares colectivos de una política interior global en el nivel transnacional... y conferir la necesaria legitimidad democrática a los resultados de los acuerdos políticos transnacionales”<sup>11</sup> Considera a la UE como el único ejemplo actual de esta especie de gran jugador, aunque demanda una mayor integración política y legitimidad democrática que le permita servir de modelo para otras regiones. Sin embargo, no aborda con claridad el alcance de la toma de decisiones democráticas, y los estados (en lugar de los ciudadanos de la región) parecen conservar muchas de sus prerrogativas tradicionales. Ciertamente, en cuanto a las interacciones entre las regiones, Habermas imagina principalmente formas de negociación y compromiso. Una de las ventajas del énfasis en las regiones al que apunta Habermas es que su desarrollo es una expectativa relativamente realista en los asuntos mundiales contemporáneos. Aunque sus fronteras precisas y alcance sigan siendo preguntas abiertas, es evidente que algún grado de regionalización está teniendo lugar en relación a los asuntos económicos e incluso políticos. Por lo tanto, estoy de acuerdo en que es plausible argumentar en favor de la mejora del alcance regional de la toma de decisiones democráticas sobre la base de que se puede avistar en el horizonte, a diferencia del de la más visionaria idea de la introducción de una democracia global plena.

Antes de considerar otras ventajas del enfoque regional, podemos hacer hincapié en algo subestimado en el discurso de Habermas. Se trata de la importancia de los acuerdos regionales sobre derechos humanos para enmarcar una mayor democratización regional. Tales acuerdos serían importantes para proteger a las personas que forman parte de nuevas

<sup>7</sup> Habermas, “A Political Constitution,” 322

<sup>8</sup> *Ibíd*

<sup>9</sup> *Ibíd*, 325

<sup>10</sup> *Ibíd*

<sup>11</sup> *Ibíd*, 326

comunidades transfronterizas y para proveer una base para el llamamiento a la toma de decisiones democráticas transfronterizas sobre sus actividades colectivas. Es más, estos acuerdos tienen el potencial no sólo de proteger los derechos humanos, sino de establecer estos derechos como objetivos en torno a los cuales deben movilizarse el desarrollo social y económico. Aunque Habermas reconoce en varios puntos la importancia de los tribunales europeos de derechos humanos, su interés por garantizarlos en el nivel supranacional de la ONU tal vez lo lleve a minimizar la importancia de este nivel regional emergente en lo que a acuerdos de derechos humanos y jurisprudencia se refiere.

Más allá de su viabilidad relativa, la democracia regional tiene otras ventajas posibles que pueden ser tenidas en cuenta, las cuales tienen que ver con las nociones de las comunidades y de las cuestiones culturales e interpretaciones. La regionalización podría permitir una mayor expresión de diversidad de costumbres globales e incluso de interpretaciones de los derechos humanos. Este sería el caso solo en la medida en que las propias regiones, aunque no siendo homogéneas, sean escenarios de tradiciones y costumbres (superpuestas). Huelga decir que esto puede ser solamente una representación idealizada porque, como la cultura en general, las trenzas existentes de tradiciones dentro de las regiones son en sí mismas muy diversas. Sin embargo, en la medida en que se dé tal superposición de historias y tradiciones compartidas, respetarlas pueden dar lugar no sólo a formas democráticas de toma de decisiones, sino a interpretaciones de los derechos humanos propias de esos contextos regionales.

Las consideraciones comunitarias tienen un soporte similar. Aunque bastante dispares, algunas de las tradiciones y costumbres locales son tal vez más similares entre sí de lo que lo son en otras regiones. En lugar de considerar la región como una sola comunidad, podemos, no obstante, explicarla de un modo tal que esté en consonancia con el enfoque de redes presentado previamente. Al igual que el modelo de conexiones sociales, este enfoque parece contemplar las interrelaciones realmente existentes y que se desarrollan en el tiempo sirviendo para mantener unida a la gente, no solo en torno a nuevos colectivos, sino alrededor de nuevos tipos de objetivos y proyectos en relación a los problemas económicos, ecológicos y políticos que enfrentan en común. Además, tales esferas emergentes de la actividad compartida podría servir para justificar nuevos dominios para la toma democrática de decisiones.

Un último punto a favor del énfasis en el enfoque regional es su conexión con lo local y, por lo tanto, con el territorio. A pesar del carácter virtual de gran parte de la actividad a través del Internet global, las conexiones al lugar siguen siendo significativas. Por supuesto, esta interpretación territorial de las regiones también puede ser demasiado restrictiva, en la medida en que muchas actividades contemporáneas y comunidades interconectadas son verdaderamente transnacionales, de tal modo que trascienden a las regiones. Incluso las localidades mismas pueden, en un sentido, ser transnacionales, como he argumentado.<sup>12</sup> Quizá lo más problemático es que un enfoque de democracia regional puede dejar de hacer frente a muchos problemas que son verdaderamente globales, especialmente la crisis ecológica que supone el cambio climático.

Otros inconvenientes del énfasis regional son tanto normativos como prácticos. En particular, podemos mencionar el potencial que estas nuevas formas de asociación podrían tener para engendrar conflictos entre dos o más regiones, reproduciendo y, tal vez, intensificando los conflictos entre los estados nacionales en este nuevo nivel. Además, es posible que un regionalismo consolidado pudiera cosificar e intensificar las diferencias

<sup>12</sup> Gould, "Negotiating the Global and the Local."

culturales en la interpretación de las normas internacionales básicas, incluyendo posiblemente el debilitamiento de algunos derechos humanos.

En cuanto a los acuerdos regionales de derechos humanos por sí mismos, podemos citar varios problemas. Sólo los europeos son realmente efectivos, e incluso su implementación varía considerablemente, siendo menos consistente y más difícil en algunas partes del continente (por ejemplo, Turquía). El acuerdo interamericano es mucho menos eficaz, y el africano apenas eficaz. Además, como señalan James Cavallaro y Stephanie Brewer en su artículo “Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty-First Century: The Case of the Inter-American Court” (2008), en situaciones en las que se carece de deferencia hacia el imperio de la ley, tales acuerdos no son respetados.<sup>13</sup> Por lo tanto, hay dos grandes problemas con estos acuerdos -su ausencia en la gran mayoría de las regiones del mundo y que, cuando existen, su aplicación, en general es irregular.

### **Extender la democracia globalmente**

Ahora podemos considerar el enfoque alternativo que propugna un movimiento directo hacia formas globales de democracia. Entre quienes han defendido este enfoque se encuentra Torbjörn Tånnsjö, Raf Marchetti y Eric Cavallero.<sup>14</sup> Aunque dichos demócratas globales puedan a veces reconocer principios de subsidiariedad, el enfoque de los llamados demócratas cosmopolitas sostiene más específicamente la incorporación de ambas perspectivas, la regional y la global.<sup>15</sup> Tocaré brevemente el rol de la subsidiariedad en la sección final en la que resumiré los elementos fundamentales desde mi propio y punto de vista constructivo.

Raf Marchetti, en un artículo de 2006 y en su libro *Global Democracy: For and Against*, y Eric Cavallero, en su artículo “Federative Global Democracy” han propuesto concepciones robustas de democracia global, entendida en términos de una fuerte federación a nivel mundial que se haga cargo de la toma de decisiones sobre los asuntos del mundo y que camine hacia nuevas instituciones o parlamentos representativos globales.<sup>16</sup>

Sin revisar aquí en detalle sus posiciones, quiero centrarme en algunas cuestiones filosóficas que surgen de sus discursos y contrastar y defender el punto de vista alternativo que he presentado sobre estas cuestiones. Los capítulos anteriores han destacado la relevancia de dos criterios que justifican de diferente forma la ampliación de la democracia más allá de (y bajo) los Estados-nacionales. Hemos visto que el criterio de las “actividades comunes” propone que la democracia se extienda a todos los contextos institucionales donde las personas se orienten juntas a objetivos compartidos. Estos también pueden ser llamados sistemas de cooperación, pero esa expresión puede sobrestimar el carácter ordenado, intencional y sistemático de estas organizaciones o actividades compartidas; en lugar de considerarlas como contextos institucionales que han aparecido históricamente o que surgen con las nuevas actividades de producción, asociación, y gobernanza en curso.

<sup>13</sup> James Cavallaro and Stephanie Erin Brewer, “Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty-First Century: The Case of the Inter-American Court,” *The American Journal of International Law* 102 (2008).

<sup>14</sup> Raffaella Marchetti, “Global Governance or World Federalism? A Cosmopolitan Dispute on Institutional Models,” *Global Society* 20, no. 3 (2006); Marchetti, *Global Democracy*; Torbjörn Tånnsjö, *Global Democracy: The Case for a World Government* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2008); Cavallero, “Federative Global Democracy.”

<sup>15</sup> David Held, *Democracy and the Global Order* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1995).

<sup>16</sup> Marchetti, “Global Governance or World Federalism?”; Marchetti, *Global Democracy*.

En todos estos marcos institucionales, cada vez más de carácter transnacional, he argumentado que los miembros de esas asociaciones tienen derecho a participar en su dirección. El segundo criterio aborda el impacto de la toma de decisión política de los actores globales, tanto estatales como no estatales, sobre los derechos humanos de personas distantes y aboga por dar cabida en las decisiones relevantes a las personas afectadas.

Lo que hay detrás de la distinción entre estos criterios y también entre las nociones de entrada y participación plena es, en parte, la crítica que yo y otros hemos hecho a la dependencia plena en el principio de “todos los afectados” como justificación de la democracia.<sup>17</sup> Con todo, Marchetti se basa justo en ese principio de “todos los afectados” en su justificación de la democracia global. Lo considera como una continuación de la idea de que los afectados por la elección y los encargados de decidir (en sus términos) deberían ser una y la misma cosa.<sup>18</sup> Esto constituye una interpretación del principio de autogobierno que forma parte del corazón de muchas concepciones de la democracia. (cf. Tamir *supra*). Marchetti añade la idea de que esta coincidencia de los afectados y los responsables de la elección se aplica a lo que él llama el dominio público, o “circunscripciones públicas.” De esta forma, propone: “se ha de adoptar un principio político que garantice que todos los afectados por las decisiones sean miembros de la circunscripción pública de cada nivel de acción política- incluyendo el global y transfronterizo, con voz política y poder para fiscalizar la toma de decisiones.”<sup>19</sup>

A pesar del considerable atractivo de esta posición, pueden discernirse en ella dos problemas: el primero es la vaguedad inherente envuelta en determinar a todos los afectados por una decisión concreta. Debido a la extensión de las consecuencias de las decisiones y políticas, particularmente en el dominio económico, es difícil conocer el número de afectados por la elección o de gente que la sufre. Esto podría llevar a mover casi todas las decisiones al nivel global, contrariamente a la intención de dichas teorías de defender el mantenimiento de alguna distinción entre niveles de toma de decisiones. Y si todas las decisiones se convierten verdaderamente en globales, el grado de participación o influencia de la gente en esos procesos de decisiones quedará, con claridad, extraordinariamente diluido. He sugerido que es necesario añadir alguna noción de la importancia de los efectos de las decisiones o políticas. Incluso podríamos preguntarnos si eso sería suficiente para retener alguna noción de igualdad en el derecho a participar, que podría ser violado por las personas a las que afectarían de forma diferente las decisiones, como de hecho sucede.<sup>20</sup>

Un segundo problema es la demarcación de una *circunscripción pública* que sigue siendo un tanto oscura en el discurso de Marchetti, y que tendría un aire a petición de principio si fuera usada como criterio para determinar quién debe participar, ya que eso es precisamente lo que está en cuestión, cómo ha de constituirse lo público, es decir, quién debe ser incluido en qué proceso “público” de toma de decisiones. No podemos asumir que sabemos cuál es el distrito electoral de antemano, y sería circular definirlo como el conjunto de personas a las que afecta la decisión. Las personas también son afectadas claramente por decisiones privadas e interpersonales, luego es natural que Marchetti desee apelar a alguna noción de asunto público o de distrito electoral. Pero necesitaría una definición independiente de estos, que sin embargo parece no haber proporcionado todavía.

<sup>17</sup> Saward, “A Critique of Held,” 37; Gould, *Globalizing Democracy*, 175-8.

<sup>18</sup> Marchetti, “Global Governance or World Federalism?,” 289-90 y 294.

<sup>19</sup> *Ibid.*, 294

<sup>20</sup> Saward, “A Critique of Held.”



La noción de los intereses afectados comparte normalmente el problema de los puntos de vista del interés, ya que el concepto de interés es muy individual y, en cualquier caso, no del todo claro. Ciertamente, podemos preguntarnos si puede entenderse un individuo como un haz o colección de intereses; así como si el mero impacto de aquellos sobre los individuos, considerados independientemente de sus relaciones sociales, puede ser una base suficiente para justificar la democracia. La perspectiva de las actividades comunes tiene la ventaja de apuntar hacia el futuro (definido por las metas conjuntas) y estar a la vez fundada socialmente, reconociendo la diversidad de espacios de acción colectiva y de toma de decisiones. Comparte con Marchetti y otros el énfasis en la igualdad de la libertad de las personas, pero entiende que se requiere no solo la desnuda libertad de elección (como destaca Marchetti), sino también una noción positiva del desarrollo de la gente en el tiempo, en un sentido que presuponga condiciones materiales y sociales de acceso, y que reconozca que las actividades de las personas pueden cobrar ambas formas, tanto individuales como colectivas.

En cuanto a la noción de impacto en los individuos, que es central para las justificaciones de la democracia basadas en los “intereses afectados,” podemos estar de acuerdo en que esos impactos son importantes, y quizá sobre todo en lo que respecta a los efectos exógenos de decisiones sobre quienes no forman parte de ninguna comunidad, pero a quienes esas decisiones o políticas les afectan de forma importante. Mi sugerencia ha sido que esto da lugar a un requisito menos exigente o una aportación menos decisiva de la decisión que se considere, y una noción de la debida consideración de los intereses afectados en lugar de la estricta y necesaria igualdad de derechos de participación.

De una manera análoga a Marchetti, Eric Cavallero utiliza el principio de todos los afectados para argumentar a favor de un discurso democrático federal mundial. Él especifica el principio en términos de “un análisis de los efectos relevantes, de tal manera que los aquellos afectados e forma relevante por una actividad puedan tener voz en el proceso democrático que lo regula (o que no logra regular).” Explica que, “Según esta interpretación, un individuo es afectado de forma relevante por el ejercicio de una acción soberana si (1) ese ejercicio le impone normas de gobierno o si (2) de ese ejercicio podría razonablemente esperar la imposición de algún coste externo.”<sup>21</sup> Explica el primer caso recurriendo a *Democracy Beyond Borders*<sup>22</sup> de Andrew Kuper y a mi *Globalizing Democracy and Human Rights*, señalando la importancia de las decisiones y las políticas de las instituciones de gobernanza global que tienen impactos decisivos en la vida de las personas, pero en las que estas no tienen voz alguna. En este contexto, he propuesto idear nuevas formas de deliberación democrática que abran puertas a la toma de decisiones en estas instituciones, así como introducir nuevas formas de representación transnacional en su funcionamiento, inicialmente a través de ONGs internacionales.

La segunda parte de la interpretación de Cavallero sobre este principio, que incide en los costes externos, es, quizá más problemática. Un punto fuerte de su análisis es el desglose detallado que hace de los tipos de costes externos que pueden ser relevantes. Con este análisis, Cavallero se opone a mi propia propuesta de especificar la “afectación” en términos de impactos importantes en los derechos humanos de la gente, especialmente en sus derechos humanos básicos (que él entiende en términos de “intereses afectados de forma importante”). Él considera que mi propuesta es poco inclusiva. Cavallero pone el

<sup>21</sup> Cavallero, “Federative Global Democracy,” 56.

<sup>22</sup> Andrew Kuper, *Democracy Beyond Borders: Justice and Representation in Global Institutions* (Oxford: Oxford University Press, 2004)

ejemplo de un río compartido por dos países, donde, según él, “parece razonable que los ciudadanos del país río abajo tengan algo determinante que decir en lo que al tipo y niveles de contaminación están permitidos y pueden verse al agua río arriba -incluso si los vertidos ilegales no dañan realmente las necesidades básicas de las personas ni los derechos humanos.”<sup>23</sup>

En respuesta a esta objeción, podemos observar que muchos contaminantes, de hecho, impactarán en la salud, un derecho humano importante. Esto apoyaría la entrada del segundo país en la toma de decisiones sobre los contaminantes del primero. Además, el criterio del impacto en los derechos humanos fundamentales abarca los efectos exógenos y no descarta la emergencia de nuevas comunidades transnacionales que compartan intereses económicos y ecológicos y que estén organizadas por “actividades comunes,” como podría suceder en este caso. De forma más estándar, el reconocimiento de los importantes efectos en personas distantes complementa los derechos democráticos de las comunidades, ya se trate de comunidades ya existentes o emergentes, nacionales o transnacionales. Finalmente, la participación democrática para personas significativamente afectadas está diseñada para ampliar las consideraciones ofrecidas por la teoría de los *stakeholders*, y no para reemplazarlas, y las razones de esta teoría siguen siendo pertinentes en el ejemplo de Cavallero. Incluso si los impactos sobre los *afectados* no llegan a alcanzar el nivel de violar sus derechos humanos fundamentales, aún sería un requisito normativo considerar sus necesidades e intereses en el proceso de decisión,<sup>24</sup> incluso si no se les proporciona directamente una entrada en el proceso mismo. La consideración de los impactos sobre los afectados puede tomar la forma, por ejemplo, de evaluaciones medioambientales por parte de quienes tomen las decisiones, de quien se puede esperar que las tenga seriamente en cuenta como guía de sus políticas.

En la opinión de Cavallero, cuando se pueda prever que las decisiones políticas imponen costes externos sobre personas ajenas a las políticas en cuestión, lo que él llama la activación de la “condición de internalización” lo cual “requiere que los costes, que de otro modo serían externos, sean internalizados a través de la constitución de políticas coordinadas que incluyan a todos los que soportan esos costes.”<sup>25</sup> El problema que veo en ello es que los costes externos, especialmente los relacionados con políticas económicas, son extremadamente amplios y así esto podrían llevarnos a constituir con gran facilidad un nivel de “políticas compuestas” totalmente mundial. Cavallero discute esto brevemente descartando los efectos adversos de las políticas macroeconómicas diseñadas para proveer bienes públicos.<sup>26</sup> Sin embargo, esta excepción no es adecuadamente explicada o justificada en su discurso.

Podemos mencionar alguna otra dificultad con esta perspectiva sobre la democracia global. Una de ellas, evidente en Cavallero, se relaciona con su generalización de la noción de soberanía al nivel global. Podemos objetar que esto podría exacerbar los problemas con la soberanía que fueron extensamente señalados por Harold Laski entre otros. Como anota Jeanne Morefield, Laski argumenta que la noción de soberanía estatal sirve para oscurecer y mantener conflictos subyacentes en la sociedad entre capital y trabajo, y el rol jugado por el estado en apuntalando el poder de grandes corporaciones mediante el mantenimiento

<sup>23</sup> Caballero, “Federative Global Democracy,” 56

<sup>24</sup> Carol C. Gould, “Does Stakeholder Theory Require Democratic Management?,” *Business and Professional Ethics Journal* 21, no. 1 (2002).

<sup>25</sup> Cavallero, “Federative Global Democracy,” 58.

<sup>26</sup> *Ibid* 61

coercitivo de instituciones que protegen la propiedad privada sin límites.<sup>27</sup> Junto a esto, la soberanía estatal, en sus dimensiones internas, ha implicado a menudo el ejercicio de coerción excesiva. No está claro que expandiendo simplemente la soberanía al nivel global se contrarrestarán estas características problemáticas.<sup>28</sup>

Aún más, los demócratas globales como Marchetti y Tännsjö no abordan plenamente el desafío estándar de que si todos los medios de coerción se cobijasen bajo el control de un gobierno mundial, no habría manera de controlar un régimen tiránico, si surgiera. La posibilidad de esa emergencia es lo que puede llamarse *el problema de Weimar*. Esto es, sigue siendo una posibilidad aunque, afortunadamente, remota, de que un error humano y algunas circunstancias sociales específicas pudieran llevar a la elección de un dictador, especialmente si la democracia es entendida exclusivamente como un sistema de elecciones y regla de la mayoría. La respuesta que dan estos teóricos es que la tiranía es menos probable con una democracia global que sin ella. Pero esto solamente postula que el gobierno global continuará funcionando de forma democrática indefinidamente. Es más, de acuerdo a una línea argumentativa diferente, la concentración de los medios de coerción que implica este sistema de hecho puede funcionar bien, pero también puede funcionar para exacerbar alguna tendencia anti-democrática o autoritaria que podría surgir y, en esta línea, eliminar la libertad de una porción sustancial de la población. Dicho brevemente, ese enfoque de democracia global tiene muchas fortalezas y es atractivo, pero hasta ahora han sido bastante optimistas, y quizá por eso han prestado poca atención a los defectos del sistema que pudieran provenir de un diseño institucional defectuoso o de un error humano (así como por causas maliciosas).

### **Una concepción multidimensional e interactiva de la democracia**

Hemos propuesto que una adecuada concepción de la democracia transnacional, en sintonía con las posibilidades históricas de las situaciones actuales, debería acomodarse a la diversidad de formas existentes de organización social, a la vez que promueva marcos cosmopolitas de democracia, derechos humanos y justicia global. El énfasis en comenzar con la situación actual sugiere centrarse en democratizar el funcionamiento de las instituciones de gobernanza mundial – permitiendo entradas públicas, deliberación y representación transnacional de los afectados por sus políticas. Pero también implica; primero, desviar a estas instituciones de su trato preferente a los intereses de las potencias nacionales y las corporaciones globales; segundo, enfocarlas hacia la minimización de las condiciones de explotación económica y el logro de una distribución más igualitaria de la riqueza y la renta, tal como requiere la justicia global. Las nuevas formas de democracia regional también representan una forma potencialmente beneficiosa de administrar la cooperación económica regional, dentro de nuevos o reforzados acuerdos de derechos humanos. También es necesario un sustrato de democracia global, muy especialmente para afrontar problemas globales como la mitigación y adaptación que plantea el cambio climático y para abordar sus impactos diferenciales en la justicia que, ciertamente, empeorarán.

Con todo, ninguna democracia regional o global, ni tampoco la democratización de las instituciones globales de gobernanza, serían suficientes para una genuina democracia

<sup>27</sup> Jeanne Morefield, "States Are Not People: Harold Laski on Unsettling Sovereignty, Rediscovering Democracy," *Political Researchly* 58, no. 4 (2005).

<sup>28</sup> Cavallero y otros demócratas globales normalmente proponen algunas restricciones a la soberanía en términos de régimen de derechos humanos. Pero el modo en que esto podría funcionar para restringir la soberanía y proteger a los individuos no está muy elaborada.

transnacional. Es preciso un requisito adicional para asegurar que las comunidades transfronterizas emergentes – ya sean definidas por sus relaciones económicas, sus interconexiones ecológicas o sus redes comunicativas – actúan democráticamente. También sería crucial la intensificación de las oportunidades de participación democrática, no sólo en contextos gubernamentales, sino también en la gestión democrática de las empresas y en otras instituciones de pequeña escala en la vida económica, social y cultural.

Al examinar estas capas de autogobierno y gobernanza, el principio de subsidiariedad, según el cual las decisiones deberían tomarse en el nivel más local posible, es una directriz positiva. Comenzar con las comunidades y localidades tal como son y subrayando la interacción entre ellas ahora los esfuerzos por reconstruir comunidades políticas de abajo a arriba. Aún más, considerar que los acuerdos entre los estados-nación son injustos desde el punto de vista de la distribución de recursos y de factores históricos como el colonialismo, permite afirmar que hay mucho que hacer para asegurar un estándar de justicia global y comenzar a acercarse al requisito que he defendido en mis argumentos, a saber: el acceso igualitario a las condiciones para el autodesarrollo.

He propuesto que el cumplimiento de los derechos humanos básicos - como condición de cualquier actividad humana, sea la que sea – y los derechos adicionales necesarios para la auto-transformación de la gente a lo largo del tiempo, constituyen una aproximación viable de cara al objetivo de lograr la justicia global en el siglo XXI. También he argumentado que este proceso presupone, no solo el reconocimiento de todos como seres libres, como poseedores de derechos humanos, sino la ampliación de la voz democrática en el contexto institucional de su actividad política y económica - local, nacional y transnacionalmente. La propuesta ha sido que esta extensión de la democracia está fundada en la libertad de las personas -como individuos dentro de relaciones – y en su necesidad de actividades comunes o cooperativas, y también en el requisito de tener voz cuando las decisiones puedan afectarles de forma importante, especialmente en lo tocante a sus derechos humanos. Hemos visto que esa democracia está basada en la acción e interacción en la vida social, y ello necesariamente involucra la interacción intensiva existente entre comunidades en un mundo más interconectado.

Dicho brevemente, he argumentado a favor de un enfoque de la democracia *multidimensional e interactivo* . Entre las condiciones necesarias para una democracia interactiva estaría un marco de derechos humanos que preserve cierta apertura a la diversidad local en una interpretación compatible con el compromiso general de la igualdad y la universalidad de los derechos humanos. Estas normas requieren más potencia, como protecciones de individuos y minorías, incluyendo sus interrelaciones transnacionales, legalmente vinculantes y, también, de manera crucial, como metas motivadoras en torno a las cuales puedan movilizarse los movimientos por la justicia global, así como crearse nuevas instituciones para hacerlas cumplir. Estos movimientos sociales y estas redes de solidaridad tienen una importancia crucial puesto que trabajan en la construcción de forman de justicia global sobre el terreno. También pueden trabajar para instaurar modelos democráticos de interacción entre sí e impulsar transformaciones democráticas en las instituciones existentes. Más allá de esto, una condición final es el cultivo de una práctica activa e interactiva de democracia como forma de vida, en los ámbitos interpersonales e institucionales de la experiencia. Desde esta perspectiva, el reconocimiento de la libertad de cada uno puede ser entenderse como plenamente compatible con la profundización y la ampliación de modos de cooperación para atender las necesidades de todos.