

Las palancas para lograr la democracia global

El artículo¹ explora los métodos para introducir dispositivos democráticos en la gobernanza global. En la primera parte intentamos definir lo que es la gobernanza global democrática y cuáles son sus objetivos. La segunda parte ofrece puntos de referencia para identificar cómo y cuándo las organizaciones internacionales (OI en adelante), la parte más importante y visible de la gobernanza global, responden a los valores democráticos. La tercera parte presenta lo que denominamos las palancas interna y externa. La palanca interna se define como los modos a través de los cuales la democratización dentro de los países ayuda a promover formas de gobierno global más transparentes, responsables y participativas. La palanca externa se define como los modos en que las OI contribuyen a promover la transición y la consolidación de la democracia entre sus miembros. Ni la palanca interna ni la externa funcionan eficazmente si se dejan solamente a la negociación intergubernamental. Una participación activa de los actores no gubernamentales es necesaria para que estas sean realmente efectivas. El artículo, por último, analiza una lista de propuestas para fomentar la democratización de la gobernanza global.

Daniele Archibugi es director de investigación en el Consiglio Italiano Nazionale delle Ricerche y profesor de Innovación, Gobierno y Políticas Públicas en la Universidad de Londres

Marco Cellini es Ph.D. candidate de la Universidad LUISS Guido Carli de Roma

Los partisanos de la democracia tienen al menos dos inquietudes cuando observan la forma en que se rige el mundo: la primera es que no todos los países son democráticos, y la segunda es que las decisiones globales no se toman democráticamente. Se podrían expresar los mismos problemas en términos de déficit democrático en la gobernanza global, aunque el concepto puede ser difícil de comprender. Según el primer significado, el déficit democrático en la gobernanza global es atribuible al hecho de que los miembros de la comunidad internacional, o sea los Estados, no sean lo suficientemente democráticos. De acuerdo con el segundo, el déficit democrático se debe al

¹ Queremos agradecer a Anna Triandafyllidou, Corrado Bonifazi, Mathias Koenig-Archibugi, Theresa Squatrito y David Held por las sugerencias aportadas.

hecho de que la gobernanza global no está sometida a ningún control democrático.² Incluso las instituciones que han sido diseñadas para aumentar la legitimidad, la transparencia y la responsabilidad en la política mundial, como las OI, no son lo suficientemente democráticas en sus normas y procedimientos. El primer significado señala a una deficiencia interna, y el segundo a una deficiencia del sistema internacional.

Nuestro objetivo es alcanzar a la vez la globalización de la democracia y la democratización de la globalización

Ambas deficiencias son reales y restringen fuertemente la plena realización de la democracia. Internamente, a pesar de la ola democrática iniciada en 1990, la mitad de los países del mundo aun no tienen gobiernos elegidos, e incluso parte de la otra mitad no son suficientemente democráticos; por lo tanto, la marcha hacia la democracia todavía tiene que dar pasos importantes dentro de los países. No solo las autocracias, sino también las democracias consolidadas se muestran reacias a tomar responsablemente sus decisiones globales, a menudo, incluso frente a sus propios ciudadanos.

La estructura constitucional de las OI no se parece en absoluto a la estructura democrática que se ha desarrollado internamente en los Estados. Las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de Comercio (OMC), solo para mencionar algunas de las OI más importantes, no contemplan la elección de funcionarios públicos por parte de la ciudadanía. Incluso la Unión Europea (UE), la OI que más se ha impregnado de los valores democráticos, tiene una constitución que es mucho menos democrática que cualquiera de las de sus miembros.³ Los Estados a menudo son reacios a ceder su soberanía a las organizaciones internacionales o supranacionales,⁴ y a permitir a los ciudadanos participar directamente en los asuntos globales. Entonces, ¿debemos considerar el déficit democrático en la gobernanza global un tema que puede ser denunciado pero no resuelto o hay algo que se pueda hacer para solucionarlo? Sobre todo, si identificamos la existencia de al menos dos áreas en las que la democracia no se realiza plenamente, la interna y la externa, ¿cómo están conectadas?

² Para una discusión, ver J. Nye, «Globalization's Democratic Deficit: How to Make International Institutions More Accountable», *Foreign Affairs*, Vol. 80, núm. 4, 2001, pp. 2-6 y A. Moravcsik, «Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis», en D. Held y M. Koenig-Archibugi (eds.), *Global Governance and Public Accountability*, Blackwell Publishing, Oxford, 2005, pp. 219-239.

³ M. Zürn, «Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions», *European Journal of International Relations*, Vol. 6, núm. 2, 2000, pp.183-221.

⁴ S. Maffettone, «Justice as Solidarity: Between Statism and Cosmopolitanism» en J. Salamon (ed.), *Solidarity Beyond Borders: Ethics in a Globalising World*, Bloomsbury, Londres, 2015.

Este artículo provee una modesta contribución para recalcar los vínculos entre las dimensiones interna y externa del déficit democrático y proporciona algunas sugerencias para la acción, que podrían ser implementadas por las OI, los gobiernos y la opinión pública. Los cambios introducidos en el ámbito interno pueden tener efectos importantes a nivel global y los cambios introducidos a nivel global pueden tener efectos importantes en el plano interno. Por supuesto, esto se basa en una suposición que merece la pena declarar: por verdadera gobernanza global democrática nos referimos a un mundo donde los Estados son internamente democráticos y las decisiones globales se toman de acuerdo con algunas formas de democracia. Dicho de otro modo, nuestro objetivo es alcanzar a la vez la globalización de la democracia y la democratización de la globalización.⁵

¿Qué es la gobernanza global democrática?

Hay varias y controvertidas definiciones de gobernanza global, sin embargo, nos encontramos en afinidad con la siguiente: *las acciones políticas emprendidas por las autoridades nacionales y/o actores transnacionales destinadas a abordar los problemas que afectan a más de un Estado y/o donde no hay autoridad política definida capaz de solucionarlos.*⁶ En un mundo globalizado, hay una serie de cuestiones –como la seguridad internacional, las crisis humanitarias, el medio ambiente, las amenazas epidémicas– que son naturalmente globales y que, por esta razón no pueden solucionarse adecuadamente a nivel nacional. Por lo tanto, los partidos políticos, los administradores públicos, el sector empresarial y la opinión pública en general, a menudo exigen que los problemas globales se aborden a través de niveles adecuados de acciones y de toma de decisiones. Cuando estas demandas son abordadas por los Estados, por un grupo de ellos o por actores no gubernamentales, debe cumplirse al menos una de las siguientes condiciones:

- el asunto en cuestión no se limita solo a un Estado;
- la posibilidad de solucionar con éxito la cuestión se ve facilitada por la participación de actores políticos basados en más de un Estado.

A menudo la gobernanza global es evocada para tomar decisiones oportunas y eficaces, por ejemplo durante y después de la crisis financiera del otoño de 2008, cuando el sector

⁵ C. C. Gould, *Globalizing Democracy and Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004 y J. A. Scholte (ed.), *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

⁶ M. Koenig-Archibugi, «Mapping Global Governance» en D. Held y A. McGrew (eds.), *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Polity Press, Cambridge, 2002, pp. 46-69. Véase también M. Koenig-Archibugi y M. Zürn, *New modes of governance in the global system: exploring publicness, delegation and inclusiveness*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2006 y G. W. Brown, «The Constitutionalization of What?», *Global Constitutionalism*, Vol. 1, núm. 2, 2012, pp. 201-228.

empresarial, los sindicatos y la opinión pública solicitaron una intervención efectiva para prevenir un colapso de las actividades económicas. Los gobiernos, con las mayores reservas financieras, llevaron a cabo una serie de acciones coordinadas para prevenir un agravamiento de la crisis financiera. Muchas de estas decisiones se tomaron en las cumbres G8, G20, G4 o G2.⁷ Esto puede ser considerado un caso de gobernanza global eficaz, incluso a pesar de que muchos parámetros democráticos no fueron satisfechos: solo un número seleccionado de gobiernos participó en la negociación, la deliberación no fue transparente y el resultado no fue asumido responsablemente ante los ciudadanos.

Mientras que la importancia de la gobernanza global ha crecido exponencialmente en las últimas décadas,⁸ esto no significa necesariamente que asistamos también a una democratización de la gobernanza global. Esto también se relaciona con el hecho de que no existe una definición común de lo que es la gobernanza global democrática. La mayor parte del debate ha sido más bien exploratorio, con académicos y políticos proporcionando indicaciones acerca de lo que la gobernanza global democrática debería ser, y otros argumentando que la gobernanza global democrática no es posible ni tampoco deseable.⁹

Cuando a principios de los años noventa se hizo el primer intento de explorar en qué condiciones los valores y las normas democráticas podían ampliarse también a la gobernanza global,¹⁰ existía la convicción implícita de que esta era la forma natural para ampliar la teoría democrática y que sería posible lograr un consenso general sobre el proyecto entre los demócratas. Pero no todos los teóricos de la democracia estuvieron de acuerdo con dicha extensión. En particular, Robert Dahl, uno de los teóricos democráticos más importantes de la segunda mitad del siglo XX, rechazó la posibilidad de lograr la democracia fuera de los Estados.¹¹

El verdadero problema es comprender hasta qué punto la analogía doméstica es válida cuando nos ocupamos de la democracia más allá de las fronteras del Estado. No todos los

⁷ El G4 es el nombre dado a la cumbre realizada entre los cuatro principales países europeos (Francia, Alemania, Italia y Reino Unido). El G2 ha sido etiquetada la cumbre entre China y los Estados Unidos (véase el artículo de Wikipedia «Grupo de los dos», disponible en: https://en.wikipedia.org/wiki/Group_of_Two).

⁸ Véase D. Held y A. McGrew (eds.), *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Polity Press, Cambridge, 2002 y N. Woods, A. Betts, J. Prantl y D. Sridhar, «Transforming Global Governance for the 21st Century» [en línea], *Social Science Research Network*, septiembre 2013, disponible en: <http://papers.ssrn.com/abstract=2344484>.

⁹ Para una colección de diferentes puntos de vista, ver D. Archibugi (ed.), *Debating Cosmopolitanism*, Verso, Londres, 2003 y D. Archibugi, M. Koenig-Archibugi y R. Marchetti, *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

¹⁰ D. Archibugi y D. Held, D. (eds.), *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*, Blackwell/Polity Press, Oxford, 1995 y D. Held, *Democracy and the Global Order*, Polity Press, Cambridge, 1995.

¹¹ R. A. Dahl, «Can International Organizations Be Democratic? A Sceptic's View» en I. Shapiro, y C. Hacker-Cordón (eds.), *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp. 19-36 y R. A. Dahl, «Is International Democracy Possible? A Critical View» en S. Fabbrini (ed.), *Democracy and Federalism in the European Union and the United States. Exploring Post-National Governance*, Routledge, Londres, 2005, pp. 194-204. Ver también N. Urbinati, «Can Cosmopolitan Democracy Be Democratic?» en D. Archibugi y M. Koenig-Archibugi (eds.), *Debating Cosmopolitanism*, Verso, Londres, 2003, pp. 67-85.

procedimientos democráticos aplicados dentro de los Estados se pueden ampliar a la escala planetaria. La aplicación estricta del sistema estatal a nivel global conduciría a desarrollar un Estado federal mundial. El federalismo mundial es, de hecho, una importante línea de pensamiento que contribuyó a la transformación de las OI y proporcionó nuevas ideas para un orden mundial más integrado.¹² Sin embargo, el programa presentado aquí es más modesto y más factible, o sea, aumentar los dispositivos democráticos en la gobernanza global, incluso en ausencia de una concentración de poder en un Estado mundial. Esto implica la convicción de que la democracia como forma de organización política podría desarrollarse también en ausencia de un Estado.

El verdadero problema es comprender hasta qué punto la analogía doméstica es válida cuando nos ocupamos de la democracia más allá de las fronteras del Estado

En el presente artículo nos centraremos en las OI, ya que son el componente más transparente de la gobernanza global y, por lo tanto, cada déficit democrático que les afecte, cabe suponer que, con mayor motivo, afecta también a las configuraciones más informales, secretas y exclusivas. Aun cuando el poder, la legitimidad y los OI tienen su propia voluntad y no pueden ser consideradas solo como “agentes” de los gobiernos, una vez creadas, adquieren en cierta manera una especie de independencia de los Estados miembros. Además, en comparación con otras formas de gobernanza global, tales como: i) las acciones unilaterales emprendidas por los Estados (por ejemplo, asistencia unilateral para el desarrollo), ii) las iniciativas intergubernamentales bilaterales o multilaterales (por ejemplo, iniciativas bilaterales o multilaterales de coordinación financiera llevada a cabo en el G7), o iii) las actividades realizadas por el sector empresarial (por ejemplo, acciones y normas adoptadas por asociaciones de la industria), las OI ya incorporan algunos valores y principios que caracterizan la democracia:

- Se basan en cartas estatutarias, convenciones, tratados y otros actos públicos. Esto hace que sean delimitadas por el Estado de derecho, en particular, por el derecho internacional.
- Algunas OI tienen métodos judiciales para resolver las controversias.
- La mayoría de las actividades llevadas a cabo por las OI son transparentes y responsables frente a los Estados miembros y potencialmente, al menos indirectamente, a los ciudadanos de dichos Estados.

¹² L. Cabrera, *Political Theory of Global Justice: A Cosmopolitan Case for the World State*, Routledge, Londres, 2004; L. Levi, *Federalist Thinking*, University Press of America, Lanham, 2008 y R. Marchetti, *Global Democracy: For and Against: Ethical Theory, Institutional Design and Social Struggles*, Routledge, Londres y Nueva York, 2008.

¿Estos elementos son suficientes para considerar las OI como instituciones democráticas? Por supuesto la respuesta es no.¹³ Ciertamente son más legítimas que las alternativas disponibles, tales como las cumbres celebradas a puerta cerrada o las decisiones tomadas por un grupo de líderes del mundo empresarial.¹⁴ Sin embargo, estos criterios son insuficientes si se les hace corresponder a los requisitos provistos por la teoría democrática. Los criterios enumerados anteriormente no son suficientes para calificar como democrático a cualquier Estado.¹⁵ Por lo tanto, no es sorprendente que Dahl¹⁶ haya cuestionado la idea que las OI podrían convertirse en instituciones democráticas. Dahl ha indicado algunos criterios clave que cualifican el término moderno “democracia”, con el fin de demostrar que ninguno de ellos se aplica plenamente a las OI. Pero el hecho de que las OI actualmente no satisfacen los criterios democráticos no debe implicar que no los podrían satisfacer si fueran adecuadamente reformadas.

Esto depende en gran parte de la concepción de la democracia que se decide utilizar para la gobernanza global. No nos creemos que sea útil replicar los modelos ya conocidos y simplemente ampliar uno de ellos a nivel global.¹⁷ Por el contrario, es importante elaborar una teoría democrática más general, que no esté centrada en el Estado y que sea aplicable a una variedad de diferentes contextos humanos (por ejemplo, familias, empresas, barrios, asociaciones políticas), así como a las organizaciones internacionales y supranacionales.¹⁸ Una definición más general de la democracia no se basa en la existencia de un gobierno o un Estado global. En cuanto a la base de la gobernanza global, por ejemplo, las OI, la tabla 1 ilustra hasta qué punto estos principios ya se aplican y cuáles podrían ser sus posibles aplicaciones. Resulta que estos principios pueden inspirar una serie de acciones políticas que ayudarían a transformar todas las OI.

¹³ E. Eрман y R. Higgott, «Deliberative global governance and the question of legitimacy: what can we learn from the WTO?», *Review of International Studies*, Vol. 36, núm. 2, 2010, pp. 449-470.

¹⁴ A. Buchanan y R. O. Keohane, «The Legitimacy of Global Governance Institutions», *Ethics & International Affairs*, Vol. 20, núm. 4, 2006, pp. 405-437.

¹⁵ H. Patomäki y T. Teivainen, *A Possible World: Democratic Transformation of Global Institutions*, Zed Books, Nueva York, 2004 y T. D. Zweifel, *International Organizations and Democracy: Accountability, Politics, And Power*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2005 y L. Levi, G. Finizio y N. Vallinoto (eds.), *The Democratization of International Institutions: First International Democracy Report*, Routledge, Londres y Nueva York, 2014.

¹⁶ R. A. Dahl, *op. cit.*, 1995 y 2005.

¹⁷ D. Archibugi, N. Urbinati, M. Zürn, R. Marchetti, T. Macdonald y D. Jacobs, «Global democracy: a symposium on a new political hope», *New Political Science*, Vol. 32, núm. 1, 2010, pp. 83-121 y K. Macdonald y T. Macdonald, «Democracy in a Pluralist Global Order: Corporate Power and Stakeholder Representation», *Ethics & International Affairs*, núm. 24, 2010, pp. 19-43.

¹⁸ D. Held, *Models of Democracy*, Polity Press, Cambridge, 2006.

Tabla 1. Principios democráticos y OI

Principios básicos	Sus aplicaciones actuales en las OI	Reforma democrática de las OI
No violencia	Compromiso de los Estados miembros para hacer frente a los conflictos internacionales de forma pacífica y los usos de la fuerza propia sólo en casos de defensa propia	Aplicación del principio de la no violencia a través de: <ul style="list-style-type: none"> – la jurisdicción obligatoria del poder judicial internacional – la responsabilidad penal individual por crímenes internacionales – la intervención humanitaria para garantizar la seguridad de los pueblos amenazados por genocidio, y evitar las principales violaciones de derechos humanos
Control político	Control ejercido por los gobiernos miembros Publicidad y transparencia de los actos Normas y procedimientos codificados en los tratados internacionales, convenios, cartas y estatutos	Expansión del control político a través de un Parlamento Mundial, la Unión Interparlamentaria y otras representaciones populares Abrir las salas de las OI a la sociedad civil global y a sus ONG Monitoreo de los gobiernos nacionales por instituciones cosmopolitas
Igualdad política	Igualdad formal de los Estados Igualdad de los ciudadanos en términos de derechos sancionado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos	Igualdad substancial y no solo formal de los estados La igualdad política entre los ciudadanos basada en una lista mínima de derechos y obligaciones asociados a la ciudadanía cosmopolita La participación directa en la política mundial a través de un Parlamento Mundial elegido directamente, u otras formas de representación populares

Fuente: Archibugi (2008). El control político y la igualdad se han extraído de Beetham (1999)¹⁹

En la siguiente sección se discutirá cómo el régimen político interno de los países miembros puede influir en la posibilidad de obtener una gobernanza global más democrática, mientras que la sección posterior explorará la relación de causalidad contraria, es decir, la forma en que la participación en las OI puede promover y consolidar la democracia dentro de los Estados. Nuestros supuestos iniciales son que:

¹⁹ D. Archibugi, *The Global Commonwealth of Citizens: Toward Cosmopolitan Democracy*, Princeton University Press, Princeton, 2008 y D. Beetham, *Democracy and Human Rights*, Polity Press, Cambridge, 1999.

a) El régimen interno de los países tiene un impacto muy importante sobre la gobernanza global. Si los regímenes internos están dominados por gobiernos autoritarios cualquier forma de gobernanza global no recibirá aportaciones importantes por parte de los ciudadanos y la sociedad civil, y es probable que se verá limitada a las decisiones tomadas por elites restringidas. Al revés, se supone que los regímenes democráticos son propensos a permitir y facilitar una serie de interconexiones. Los partidos políticos, tanto en el gobierno como en la oposición, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil serán capaces de desarrollar sus propias redes transnacionales, y esto puede ser un poderoso instrumento para hacer la gobernanza global transparente, responsable, participativa y, en última instancia, democrática. Esta es la forma en la que la palanca interna puede ser utilizada para promover la gobernanza global democrática.

Hay un problema de calidad del régimen en cada nación

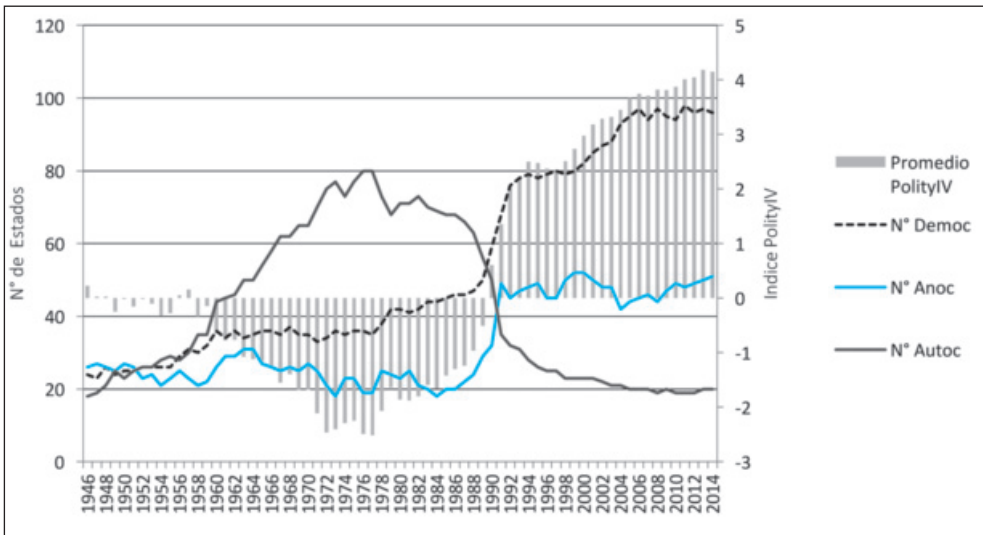
b) La trayectoria a largo plazo hacia la democracia y la legitimidad dentro de los Estados está fuertemente influenciada por el contexto internacional. Si el miedo domina las relaciones internacionales, los países democráticos tienden a reducir su participación y sus libertades civiles, mientras que los regímenes autoritarios se refuerzan. Por lo contrario, las condiciones externas pueden actuar como un potente motor para la transición del autoritarismo a la democracia, y al mismo tiempo pueden consolidarla y ampliarla en aquellas naciones que ya son democráticas. Esta es la forma en que la palanca externa se puede utilizar para aumentar el número de países democráticos y la calidad de la democracia.

La palanca interna

Cada Estado en el mundo tiene un régimen político diferente. Gracias a los esfuerzos realizados por los politólogos, es posible identificar y medir, en una única escala, el nivel de calidad democrática en cada uno de ellos. El índice Polity IV, uno de los índices democráticos más utilizados, entre los que se han producido hasta el momento, ofrece una métrica en la que a los distintos países se les atribuye una puntuación de entre (-10), falta total de democracia, y (+10) total cumplimiento de la democracia. Esto nos permite ver cómo la democracia ha evolucionado a través del tiempo y del espacio. El gráfico 1 muestra el número de países clasificados según tres categorías: las democracias (+6 a +10), las anocracias (-5 a +5) y las autocracias (-6 a -10). Los números que pertenecen a cada una de estas categorías se muestran en el eje vertical izquierdo. La figura muestra claramente que las naciones democráticas se han incrementado y, correspondientemente, las autocracias han disminuido.

Pero también hay un problema de “intensidad”, es decir, de calidad del régimen en cada nación. Teniendo en cuenta las puntuaciones promedio obtenidas por los países monitoreados, como se indica en el eje vertical derecho del gráfico 1, en los últimos sesenta años la calidad de la democracia y el número total de países democráticos ha aumentado. El año 1990 se presenta como un punto de inflexión crucial en dos aspectos diferentes: i) el número de democracias supera al de las autocracias; ii) la puntuación promedio de los países monitoreado empieza a ser positiva.

Gráfico 1. Tendencias globales en los regímenes políticos internos 1946-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de Polity IV²⁰

Podemos desafiar, con razón, las definiciones utilizadas para clasificar los regímenes políticos. Todas las clasificaciones, incluso la de Polity IV, son discutibles y han sido criticadas en la literatura. Sin embargo, los datos de Polity IV confirman un hecho bastante evidente, y es que la popularidad del modelo democrático como régimen político ha aumentado notablemente, siendo cada vez más evidente, sobre todo en el último cuarto de siglo.

La conexión entre los déficits democráticos interior y exterior se puede ilustrar con dos grupos diferentes de figuras (ver gráfico 2). Por un lado, tenemos el régimen político dentro de los Estados (grupo de la izquierda). Este conjunto cambia en el tiempo: el número de Estados ha aumentado, y sus regímenes internos, como se ve en el gráfico 1, también están evolucionando. Ahora tenemos una idea bastante clara de la magnitud del grupo de las

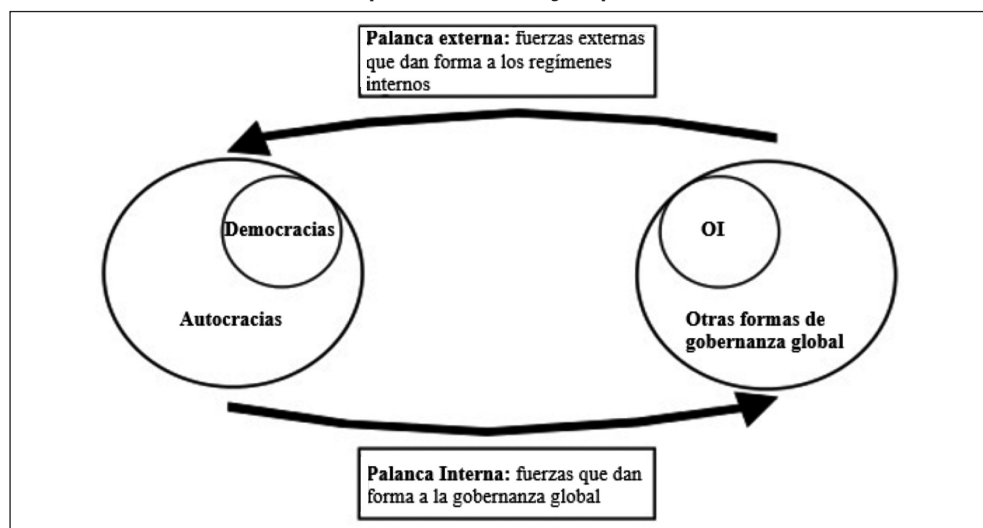
²⁰ El valor promedio de Polity IV se refiere al valor promedio de las puntuaciones obtenidas por los países en la escala comprendida entre (-10) y (+10). El número total de países de los que se dispone de datos para 2014 es de 167.

democracias: podemos medirlo según el número de países democráticos, la población total que vive en estos países, e incluso los recursos (en términos de proporción del PIB mundial, de comercio, de gastos militares, de puestos en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, etc.) asociados a los regímenes democráticos y no democráticos.

El segundo grupo está representado por las instituciones de la gobernanza global. La gobernanza global es hecha por muchos aspectos diferentes, algunos de los cuales son claramente identificables, tales como las OI, mientras que otros son menos visibles, como las negociaciones diplomáticas y la inteligencia que son reservados. En este caso, cuantificar la relación entre el grupo de la gobernanza global, por un lado, y el subgrupo “organizaciones internacionales”, por otro lado, no es posible. El número de actividades llevadas a cabo dentro de la gobernanza global es misterioso y, a menudo, altamente confidencial. Solo algunas de estas actividades pueden ser identificadas por los estudiosos de las relaciones internacionales, en concreto las que son llevadas a cabo por las OI.

Los dos grupos están claramente relacionados, así que la forma en la que los miembros de la comunidad internacional actúan, influye en la gobernanza global y viceversa. Definimos la palanca interna como la forma en la que los cambios en el número de países democráticos y en la calidad de la democracia dentro de los Estados influyen en la democratización de la gobernanza global. El nivel interno es a la vez descriptivo y prescriptivo: por un lado, tenemos que saber cuándo y cómo los regímenes democráticos han contribuido a la democratización de la gobernanza global, y, por el otro lado, los Estados también deben preguntarse cómo puedan actuar para que la gobernanza global sea más democrática.

Gráfico 2. La palanca interna y la palanca externa



Fuente: Elaboración propia

Hay un caso obvio en el que la palanca interna se acciona: el nacimiento de las OI. Las OI han sido el producto de los países democráticos occidentales. La Sociedad de las Naciones, las Naciones Unidas, así como la Federación Internacional de Asociaciones de Fútbol, se crearon a partir del impulso de los países, los líderes y los teóricos democráticos. Suponiendo, como hemos dicho, que en cualquier caso las OI representan una mejoría respecto a otras formas de gobernanza global, como por ejemplo las cumbres o las reuniones diplomáticas secretas, una manera en la que la palanca interna se acciona es la propia creación de las OI. La voluntad de los países democráticos de participar en las OI se confirma también para las nuevas democracias y, según Mansfield y Pevehouse,²¹ su propensión es mayor que en el caso de las autocracias.

Los regímenes democráticos a menudo se oponen a una expansión más participativa de la gobernanza global

Las OI, en general, son instituciones inclusivas, y raramente han discriminado a los Estados miembros según sus regímenes políticos internos. Al revés, la mayoría de las OI aceptan a los países miembros de acuerdo con el principio del control efectivo sobre un territorio determinado, y no según la legitimidad de sus gobiernos. Durante muchos años, el tema del régimen interno no se ha considerado un tema en el que las OI debían interferir. La ONU, el FMI, el Banco Mundial (BM), la OMC dan igual dignidad a los países con regímenes diametralmente opuestos. Cuando las OI han interferido en el régimen interno, sus atenciones se han centrado más en las violaciones de derechos humanos que en la introducción de la democracia. Sin embargo, hay algunas excepciones. La UE, el Consejo de Europa, el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Organización de Estados Americanos (OEA) son ejemplos de OI que contienen cláusulas que requieren que los miembros tengan gobiernos democráticamente elegidos.²²

Dada la membresía heterogénea de la mayoría de las OI, es comprensible que no haya consenso sobre su arquitectura. En principio deberíamos esperar que, por un lado, las democracias estuvieran dispuestas a replicar su sistema interno también en las OI, y, por otro lado, que los regímenes autoritarios fueran reacios a introducir sistemas que permitan una mayor participación de la ciudadanía en las OI, ya que esto podría conducir a los ciudadanos a preguntarse por qué los mismos dispositivos no se introducen también en el sis-

²¹ E. D. Mansfield y J. C. Pevehouse, «Democratization and International Organizations», *International Organization*, Vol. 60, núm. 1, 2006, pp. 137-167.

²² J. C. Pevehouse, «Democracy from the Outside-In? International Organizations and Democratization», *International Organization*, Vol. 56, núm. 3, 2002, pp. 515-549; L. Whitehead, «Requisites for Admission» en P. Smith (ed.), *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, Transaction, New Brunswick, 1993, pp. 149-182; J. I. Domínguez, «The Americas: Found, and then lost again», *Foreign Policy*, núm. 112, otoño 1998, pp. 125-137 y P. Hakim, «The OAS: Putting Principles into Practice», *Journal of Democracy*, Vol. 4, núm. 3, 1993, pp. 39-49.

tema interno, atentando así contra el mismo régimen. Si este fuera el caso, habría una similitud completa entre los regímenes internos de los Estados y la forma de gobernanza global a la que ellos aspirasen. Pero, como es habitual en la política internacional, a menudo asistimos a una falta de congruencia. Los regímenes autoritarios frecuentemente se quejan de que el poder de veto en el Consejo de Seguridad no es democrático y, en las OI, se han convertido en partidarios inesperados de la misma democracia que niegan a sus ciudadanos. Por el contrario, los regímenes democráticos a menudo se oponen a una expansión más participativa de la gobernanza global, especialmente si tienen que compartir el poder y la toma de decisiones con gobiernos no elegidos. Por lo tanto, el régimen interno de un país no siempre es un buen predictor de la voluntad de un gobierno para apoyar o entorpecer a la democratización de la gobernanza global.

La investigación empírica llevada a cabo recientemente por Jonas Tallberg y sus colegas²³ indica que las OI se han vuelto más transparentes, responsables y accesibles a los actores transnacionales. Los actores no gubernamentales a menudo han logrado aumentar la participación y la sensibilización de la opinión pública, también fuera de las OI, por ejemplo, a través de campañas específicas que tienen efectos indirectos sobre las políticas de los gobiernos y de las organizaciones intergubernamentales. Hay casos significativos de ONG que, en materias definidas, actúan a través de las fronteras nacionales (ayuda al desarrollo, comercio, promoción de los derechos humanos), a veces incluso en ausencia de acuerdos intergubernamentales deliberados.²⁴ De acuerdo con Tallberg y colegas, la apertura de las OI ha sido impulsada por los gobiernos democráticos más que por actores transnacionales. Sin embargo, es plausible suponer que, en los países democráticos donde las acciones emprendidas por los gobiernos reflejan la voluntad popular, la presencia y el crecimiento de actores transnacionales puedan impulsar a los ciudadanos a empujar a sus gobiernos hacia un mayor compromiso en la apertura de las OI.

Aun así, podemos preguntarnos por qué los gobiernos democráticos a menudo son reacios a aplicar su régimen interno también a nivel mundial. Aquí se plantea un problema fundamental para los Estados democráticos: ¿es posible introducir dispositivos democráticos en las OI, incluso cuando muchos de sus miembros son autoritarios? Norberto Bobbio,²⁵

²³ J. Tallberg, T. Sommerer, T. Squatrito y C. Jönsson, *The Opening Up of International Organizations: Transnational Access in Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013; J. Tallberg, T. Sommerer, T. Squatrito y C. Jönsson, «Explaining the Transnational Design of International Organizations», *International Organization*, Vol. 68, núm. 4, 2014, pp. 741-774 y H. Agné, L. M. Dellmuth y J. Tallberg, «Does Stakeholder Involvement Foster Democratic Legitimacy in International Organizations? An Empirical Assessment of a Normative Theory», *The Review of International Organizations*, Vol. 10, núm. 4, 2015, pp. 465-488.

²⁴ Para un estudio de caso, ver T. Macdonald y K. Macdonald, «Non-Electoral Accountability in Global Politics: Strengthening Democratic Control within the Global Garment Industry», *European Journal of International Law*, Vol. 17, núm. 1, 2006, pp. 89-119.

²⁵ N. Bobbio, «Democracy and the International System» en D. Archibugi y D. Held (eds.), *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*, Polity Press, Cambridge, 1995, pp. 17-41.

entre otros, se ha preguntado si es posible ser democráticos también relacionándose con regímenes no democráticos. Más específicamente, la cuestión que muchos regímenes democráticos tienen que enfrentar es: ¿un Estado democrático debe participar en compromisos democráticos con Estados autoritarios? Las democracias pueden ser reacias a tener acuerdos más progresistas si están rodeados por regímenes autoritarios. Por supuesto, esta es una explicación benévola que implícitamente supone que los Estados democráticos están dispuestos a ampliar el control democrático en los Estados afines. Es una explicación que los realistas encuentran risible, argumentando que todos los Estados, incluso los democráticos, participan en las OI solo cuando son de utilidad para servir a sus propósitos.²⁶

Las organizaciones internacionales se han vuelto más transparentes, responsables y accesibles a los actores transnacionales

El problema, sin embargo, no debe ser visto solamente de forma estática. Dinámicamente, tenemos un contexto en el que los regímenes internos de los Estados (parte izquierda del gráfico 2) han cambiado drásticamente como consecuencia de la ola democrática iniciada en 1990: las democracias ahora son el grupo más grande y su poder político e influencia es mucho mayor. A pesar de este importante cambio en los regímenes internos, el impacto sobre las OI ha sido más bien limitado. Es cierto que la ONU, el FMI, el BM y la OMC han comenzado a ser más transparentes y están dispuestas a recibir las aportaciones y sugerencias de las ONG, pero sin duda es decepcionante que no se haya producido ninguna reforma constitucional importante. También es cierto que ha habido un reciente aumento de las organizaciones regionales, como es el caso del Mercosur, compuestas por naciones democráticas jóvenes que todavía están en proceso de consolidación democrática.²⁷ Aun así, la palanca interna ha demostrado ser demasiado débil.

¿Qué pueden hacer los gobiernos democráticos para que las OI sean más representativas y responsables, aun cuando están formadas por gobiernos heterogéneos? Hay un gran número de acciones que pueden servir para el doble propósito de aumentar los dispositivos democráticos en las OI y fomentar también la democratización interna.

Usar las OI en lugar de acuerdos secretos. La primera cosa que los gobiernos democráticos pueden hacer es utilizar formas de gobernanza transparentes y responsables cuando se trata de cuestiones globales, en lugar de usar estructuras secretas. De hecho, la responsabilidad es una de las características principales del método democrático, y la devolución de los

²⁶ H. J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1948.

²⁷ M. Telò, M. (ed.), *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*. Ashgate, Farnham, 2013 y A. Triandafyllidou, A. (ed.), *Global Governance from Regional Perspectives: A Critical View*, Oxford University Press Oxford [pendiente de publicación].

problemas globales a las instituciones internacionales, sin duda, permitiría avanzar hacia una mayor democratización de la gobernanza global. Aunque sea indirectamente, un compromiso de este tipo permitiría que los ciudadanos controlaran las acciones de los gobiernos en el ámbito internacional. Experiencias pasadas y recientes muestran que para detener el uso de métodos ilegítimos en la política internacional por parte de los gobiernos democráticos, es necesaria una participación activa y robusta de la opinión pública. La distribución de informaciones clasificadas por WikiLeaks, Edward Snowden y Chelsea Manning, han demostrado claramente que los gobiernos democráticos usan a menudo métodos ilegítimos e ilegales en la política internacional (así como en la política interna), tanto como los gobiernos autocráticos.

La creación y el fortalecimiento de las asambleas parlamentarias internacionales (API). En las últimas décadas, han aumentado las API dentro de las OI, especialmente en las organizaciones regionales. Una investigación reciente ha medido hasta un centenar de API.²⁸ Con la notable excepción del Parlamento Europeo, ninguna de estas asambleas es elegida directamente por los ciudadanos, mientras que sus miembros son generalmente escogidos por los parlamentos nacionales (es decir, los diputados de los parlamentos nacionales son propuestos también para servir en las API). Además, la mayoría de las API solo han sido designadas con poderes consultivos. Solo el Parlamento de la UE comparte con la Comisión algunas competencias legislativas. A pesar de estas limitaciones, las API aumentan la legitimidad de las OI, ya que las actividades de estas últimas no son escurridizas solo por los gobiernos nacionales. Dado que los miembros de las asambleas legislativas nacionales se eligen entre los partidos políticos, tanto del gobierno como de la oposición, hay un aumento en la transparencia y la responsabilidad. Es sorprendente que varias API tengan miembros tanto de naciones democráticas como de naciones no democráticas (como en el caso de la Unión Interparlamentaria) ya que normalmente se esperaría que una asamblea parlamentaria estuviera compuesta únicamente por miembros elegidos democráticamente.

Superar estas limitaciones mejoraría consistentemente el nivel democrático de la gobernanza global. Por esta razón, los gobiernos democráticos deberían usar su peso político para fortalecer la participación política y la representatividad de las API. Por un lado, deberían promover la creación de API en todas las OI. Por otro lado, a través de la palanca interna, deberían comprometerse a mejorar la función y el funcionamiento de las API, sosteniendo reformas dirigidas a proporcionar asambleas internacionales con poderes legislativos y a que las mismas API sean elegidas directamente por los ciudadanos.

Dar más voz a los dispositivos judiciales internacionales. Los gobiernos democráticos deberían promover la función de los dispositivos judiciales internacionales. Un control judi-

²⁸ C. Kissling, «The legal and political status of international parliamentary institutions» en G. Finizio, L. Levi y N. Vallinoto (eds.), *The Democratization of International Institutions*, Routledge, Nueva York, 2014, pp. 25-53 y J. Rocabert, F. Schimmelfennig y T. Winzen, «The Rise of International Parliamentary Institutions? Conceptualization and First Empirical Illustrations», *ECPR Joint Sessions held in Salamanca*, celebradas entre del 10 al 15 de abril de 2014.

cial independiente es un componente fundamental de las democracias modernas. Los procedimientos judiciales son también muy importantes para la solución pacífica de los conflictos y las controversias. Al igual que en el caso de las API, el número de tribunales internacionales ha crecido constantemente.²⁹ Un mayor poder de revisión judicial, sin duda, aumentará la legitimidad de las OI, especialmente si los Estados están dispuestos a aceptar su jurisdicción. Varios Estados han aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) cuando sea llamada a juzgar por aquellos Estados que también reconocen su jurisdicción. Otros Estados han sido más atrevidos y han aceptado la jurisdicción de la CIJ incluso cuando los actores que la llaman a juzgar no sean parte de la misma. La suposición subyacente es que algunos países están dispuestos a respetar el Estado de derecho (y los fallos de los tribunales independientes) sin tener en cuenta el régimen interno de su contraparte. Una persona honesta no se siente autorizada a robar la cartera a un ladrón, y lo mismo un régimen democrático debería respetar el Estado de derecho, incluso cuando se tiene una controversia con un Estado que no lo respete.

Abrir el acceso a las ONG y a la sociedad civil. Los gobiernos democráticos deberían también permitir a las ONG y a la sociedad civil jugar un papel más importante en los asuntos internacionales. Durante los últimos veinte años, las OI se han vuelto mucho más propensas a abrir sus puertas a las ONG.³⁰ Los países democráticos tienden a fomentar su participación, puesto que ya están familiarizados con la presión interna que los grupos de presión, los sindicatos y la sociedad civil ejercitan sobre los gobiernos. Cuanto mayor sea el número de países democráticos en las OI, más probable será que se dé espacio a las ONG y a otros actores no gubernamentales. En determinados campos como los derechos humanos o el cambio climático, las OI han cambiado sustancialmente su enfoque como consecuencia de una mayor participación de los agentes no estatales y transnacionales. Sin embargo, el impulso más importante hacia la democratización ha ocurrido a menudo fuera de la estructura formal de las OI: en cuestiones centrales como el cambio climático, los derechos humanos, la justicia económica y la consolidación de la paz, los movimientos sociales globales han conseguido influir en la agenda política mundial.³¹

La palanca externa

¿Las OI tienen efectos positivos sobre la democratización de los Estados? Y si es así, ¿a través de qué canales? Esto es lo que llamaremos la palanca externa. De acuerdo con la

²⁹ Para una revisión, ver R. Mackenzie, C. Romano, P. Sands y Y. Shany, *The Manual on International Courts and Tribunals*, Oxford University Press, Nueva York, 2010.

³⁰ J. Tallberg et al., *op. cit.*, 2013.

³¹ D. Della Porta, H. Kriesi y D. Rucht, *Social Movements in a Globalizing World*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2009 y J. A. Scholte, *op. cit.*, 2011.

literatura, el contexto internacional puede afectar tanto a los procesos de transición como a los de consolidación democrática a través de cuatro métodos de influencia principales: la *imposición*, el *ejemplo*, la *socialización* y la *condicionalidad*.³² Además, afirmamos que al menos otra función puede ser llevada a cabo por el contexto internacional con el fin de promover la democracia dentro de los Estados: la función de controlar, como actor imparcial, los procesos de transición democrática.

La imposición representa el recurso a la intervención militar para derrocar a un régimen autoritario e instalar un gobierno democrático. *El ejemplo* se refiere al papel que los países democráticos pueden jugar en mostrar las ventajas que derivan del establecimiento de un gobierno democrático. De hecho, el bienestar económico, la seguridad y las libertades que disfrutaban los países democráticos son factores importantes que pueden empujar a las elites y los ciudadanos de Estados no democráticos para llevar a cabo una transición democrática.³³ *La socialización* se refiere a la internalización de las normas democráticas, políticas, institucionales y prácticas que se producen cuando un país en transición establece y fortalece los vínculos con Estados democráticos.³⁴ La socialización es diferente del ejemplo: en el segundo caso, los países democráticos tienen un papel simplemente pasivo, mientras que en el primer caso tienen un papel activo a la hora de mantener relaciones con los países no democráticos, proporcionando una especie de tutoría de aprendizaje. *La condicionalidad* representa los casos en los que los países no democráticos son empujados a llevar a cabo los cambios democráticos por la eventualidad de un castigo o una recompensa. Ejemplos de condicionalidad pueden ser las sanciones económicas (condicionalidad negativa) o la posibilidad de acceder a una línea de crédito subordinada a la condición de llevar a cabo reformas democráticas (condicionalidad positiva). Por último, *el control* permite a las OI jugar un papel más directo en la organización y administración de la vida política de los países miembros. Una forma de control de baja intensidad tiene lugar cuando las OI son llamadas a actuar como agentes de control electoral para certificar el ejercicio de elecciones libres, especialmente en los países donde nunca se hayan tenido elecciones, donde se hayan suspendido durante largos períodos o donde exista una arraigada desconfianza en los partidos políticos.³⁵ Otras formas de control incluyen, por ejemplo, la vigilancia de los derechos humanos.

³² L. Morlino y A. Magen (eds.), *International Actors, Democratization and the Rule of Law: Anchoring Democracy?*, Routledge, Londres, 2008 y L. Morlino, *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

³³ H. A. Haveman, «Follow the Leader: Mimetic Isomorphism and Entry into New Markets», *Administrative Science Quarterly*, Vol. 38, núm. 4, 1993, pp. 593-627.

³⁴ A. I. Johnston, «Treating International Institutions as Social Environments», *International Studies Quarterly*, Vol. 45, núm. 4, 2001, pp. 487-515; J. G. Kelley, «International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions», *International Organization*, 58(3), 2004, pp. 425-457; L. Way y S. Levitsky, «International linkage and democratization», *Journal of democracy*, 16(3), 2005, pp. 20-34 y L. Morlino, *op. cit.*

³⁵ M. Koenig-Archibugi, «International Electoral Assistance», *Peace Review*, Vol. 9, núm. 3, 1997, pp. 357-364.

Los diferentes métodos, sin embargo, no tienen el mismo éxito. En particular, la imposición y la condicionalidad negativa, en comparación con las otras formas de influencia, han demostrado en promedio poco éxito. La imposición, que puede ir desde la ocupación militar completa dirigida por un Estado o una coalición de estados hasta las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz de las Naciones Unidas, ha demostrado ser a menudo débil y controvertida porque, en general, no consigue lograr el apoyo de la ciudadanía, que en cambio es uno de los componentes más importantes para poner en marcha una transición democrática.³⁶ Del mismo modo, la condicionalidad negativa nunca ha obtenido resultados significativos y tampoco ha logrado generar un apoyo interno hacia la democracia, como han demostrado los casos de las sanciones económicas impuestas a Irán o del embargo impuesto a Cuba.

Las organizaciones internacionales representan un poderoso instrumento para persuadir a otros miembros a introducir reformas democráticas

Por el contrario, el ejemplo, la condicionalidad positiva y la socialización demuestran ser instrumentos valiosos para fomentar la difusión y la consolidación de la democracia. La condicionalidad positiva y la socialización pueden ser utilizadas directamente por las OI y pueden fomentar y facilitar las transiciones democráticas en un contexto multilateral. El control, en general, se ejerce cuando las autoridades nacionales están de acuerdo en abrirse a las influencias externas, y por lo tanto su alcance puede limitarse temporalmente (como en el caso de la asistencia electoral) o ser de largo plazo (cuando existen acuerdos sobre la vigilancia de los derechos humanos).

Nos centramos en el papel que las OI pueden jugar en los asuntos internos de los Estados a través de estos métodos, y en cómo pueden contribuir a la difusión y consolidación de la democracia dentro de las naciones. Es posible señalar al menos cuatro formas prácticas en las que las OI, en concreto, pueden promover la democratización interna.³⁷

En primer lugar, las OI pueden utilizar la condicionalidad positiva mediante la concesión de fondos específicos para fortalecer los gobiernos democráticos o para sostener reformas democráticas. Esto se comprueba, por ejemplo, en el caso del Fondo para la Democracia de las Naciones Unidas. Aún más importante, las OI pueden vincular el ingreso de nuevos miembros a la consecución de un umbral democrático mínimo. La UE, el Mercosur y la OEA son ejemplos de OI que requieren que los posibles miembros deban lograr alguna forma de

³⁶ Alemania, Japón e Italia consiguieron los regímenes democráticos a través de la imposición militar de los Aliados de 1945 a 1946, pero en los últimos setenta años no hay casos significativos de transición a la democrática a través de imposición militar. Para un análisis y una revisión de la evidencia, ver el capítulo 8 de D. Archibugi, *op. cit.*, 2008.

³⁷ Pevehouse, *op. cit.*, 2002.

gobierno democrático para poder entrar.³⁸ La pertenencia a algunas OI a menudo ofrece ventajas materiales, como el acceso a las zonas de libre comercio, la cooperación en seguridad y en el ámbito cultural, científico y tecnológico. Estos incentivos ofrecen buenas razones para convencer a los posibles miembros a iniciar y consolidar una transición democrática.

Las organizaciones internacionales son la forma más transparente de la gobernanza global

En segundo lugar, utilizando la socialización, las OI pueden proporcionar un espacio en el que los países en transición, a través de la proximidad con las democracias consolidadas, pueden aprender a desarrollar instituciones democráticas e interiorizar las normas democráticas necesarias para gobernar esta tipología de sistemas políticos. En este sentido, las OI pueden ser una forma de transmisión de conocimientos sobre la gobernanza democrática y sus instituciones.³⁹ Las OI pueden ayudar a los partidos políticos, a las asociaciones profesionales y a la opinión pública a formarse sobre cómo organizar las controversias de una forma agonística en lugar de una forma antagónica. A menudo, las OI juegan también un papel más activo en la prestación de asesoramiento y formación para las instituciones públicas y privadas. Durante las transiciones democráticas, las OI han contribuido a la formación de las fuerzas policiales, del sistema judicial y de los medios de comunicación. Particularmente importante es el papel que desempeñan en la socialización de los militares, la institución típica en la que se basan los regímenes autoritarios. Dentro de las OI, las fuerzas militares de los países en transición pueden aprender de sus colegas en los regímenes democráticos cuál es su papel dentro de este tipo de sociedades.

En tercer lugar, las OI han demostrado ser una herramienta poderosa para llevar a cabo la función de control y, por lo tanto, pueden jugar un papel crucial durante las transiciones de regímenes autoritarios a regímenes democráticos. Los gobiernos autoritarios suelen ser reacios a renunciar a su poder e iniciar una transición democrática debido a la incertidumbre acerca de su futuro. Pueden temer que si los grupos políticos de oposición tienen acceso al gobierno impondrán sus propias dictaduras en lugar de un régimen liberal. Las fuerzas autoritarias estarán más dispuestas a dejar el poder si se les ofrece la oportunidad de disponer de algún espacio político, por ejemplo, dentro de un partido político de oposición, y si se les garantiza que el régimen democrático permitirá cambios gubernamentales en el futuro a través de elecciones libres y recurrentes. La afiliación a una OI ayuda a proporcionar un centro de gravedad,⁴⁰ donde todos los gobiernos pueden actuar como intermediarios para garantizar que el gobierno autoritario en transición no utilice la violencia contra los opositores.

³⁸ P. Hakim, *op. cit.*, 1993.

³⁹ M. T. Torfason y P. Ingram, «The Global Rise of Democracy a Network Account», *American Sociological Review*, Vol. 75, núm. 3, 2010, pp. 355-377.

⁴⁰ Pevehouse, *op. cit.*, 2002.

En cuarto lugar, frecuentemente, las OI son invitadas a actuar como intermediarias en las democracias jóvenes y débiles, donde todavía hay una fundamental falta de confianza entre las facciones políticas. Por ejemplo, las OI han sido cada vez más activas en la organización de las elecciones y en su seguimiento, hasta el punto de que esta práctica se está imponiendo como norma.⁴¹ Una joven OI, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), ha ayudado con frecuencia a los países en el diseño de sus sistemas electorales, y otras OI han estado activas como observadoras electorales o han ayudado, especialmente a nivel regional, en la supervisión de las elecciones con diversos grados de éxito.⁴²

De acuerdo con la literatura, las OI no deben necesariamente ajustarse a las reglas democráticas para tener un efecto positivo sobre el régimen político de sus países miembros.⁴³ Sin embargo, cuando están dominadas por países democráticos estas organizaciones representan un poderoso instrumento para persuadir a otros miembros a introducir reformas democráticas.

La palanca externa en función: la UE frente a la Organización de los Estados Americanos (OEA)

Como señalamos anteriormente, las OI son la forma más transparente de la gobernanza global y, en comparación con otras alternativas, ya incorporan algunos de los valores y principios de la democracia. Sin embargo, existen una gran cantidad de OI con diferentes tamaños y objetivos, y no todas han demostrado ser igualmente capaces de utilizar la palanca externa para mejorar la gobernanza global democrática. En este sentido, una importante distinción se puede hacer entre las OI globales y regionales.⁴⁴ Según Whitehead «la importancia de tales dimensiones internacionales de la democratización parece mucho más clara a nivel regional que a nivel mundial».⁴⁵ Operando con números pequeños y con un mayor nivel de interacción e integración, las OI regionales pueden utilizar los medios de influencia descritos de una manera más rápida y eficaz. Por estas razones, con el fin de evaluar la forma en la que la palanca externa funciona empíricamente, en esta sección compararemos dos importantes OI regionales, la UE y la OEA.

⁴¹ Véase J. G. Kelley, *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and why it often Fails*, Princeton University Press, Princeton, 2012.

⁴² S. F. Lean, «Democracy Assistance to Domestic Election Monitoring Organizations: Conditions for Success», *Democratization*, Vol. 14, núm. 2, 2007, pp. 289-312.

⁴³ Para una revisión, véase M. Koenig-Archibugi, «International Organizations and Democracy: An Assessment» en L. Cabrera, y T. Pogge (eds.), *Institutional Cosmopolitanism*, Yale University Press, New Haven [pendiente de publicación].

⁴⁴ J. C. Pevehouse, *Democracy from Above. Regional Organizations and Democratization*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

⁴⁵ L. Whitehead, «Three International Dimensions of Democratization» en L., Whitehead (ed.) *The international dimensions of democratization: Europe and the Americas*, Oxford University Press, 1996, pp. 3-26.

Por supuesto, la UE es una OI *sui generis* porque el grado de integración alcanzado por sus miembros es único. Sin embargo, representa un punto de referencia que permite desenredar las políticas que condujeron a este grado de éxito. En la UE, la palanca externa opera principalmente a través de un proceso de dos etapas: los miembros potenciales tienen primero que alcanzar un nivel mínimo de democratización interna y solo entonces pueden unirse a la UE. La palanca externa en la UE ha funcionado a través de una promesa a los miembros potenciales: consolida tu democracia y se te admitirá a bordo con la misma dignidad.

Por lo menos en dos momentos de su historia, la UE ha jugado un papel crucial en la promoción de la democracia entre los miembros potenciales, a través de los cuatro métodos de influencia. La primera es cuando los países del sur de Europa, aún dirigidos por gobiernos autoritarios, volvieron de nuevo a la democracia. Portugal (1974), Grecia (1974) y España (finales de 1970) se han beneficiado enormemente de la UE durante sus transiciones del autoritarismo a un gobierno democrático, e incluso la puesta en marcha del mismo proceso de transición ha sido influenciada por la eventualidad de unirse a la UE. La opinión pública de estos países miraba a los países democráticos europeos como un modelo de política viable y deseable, también porque ofrecían sistemas económicos y sociales superiores. En Grecia, los grupos de presión económica se movieron contra la dictadura porque querían unirse al Mercado Común Europeo. En España, los intentos para volver a la dictadura en 1981 y 1982 se contrarrestaron porque esto hubiera implicado la imposibilidad de unirse a la UE.⁴⁶

El segundo caso se produjo después de la caída del muro de Berlín. No era obvio cuál hubiera sido el futuro político de los países de Europa central y oriental, y la estrategia de la UE fue de largo plazo: había un consenso general de que estos países deberían ser integrados tanto económicamente como políticamente. Los países miembros de la UE tuvieron que enfrentarse a varias desventajas a corto plazo para acoger a los nuevos. Desde el punto de vista económico, las inversiones extranjeras directas podían elegir no solo a los antiguos países de la UE, sino también a los países de Europa central y oriental, y esto era especialmente perjudicial para las economías con salarios relativamente bajos como eran las del sur de Europa. Desde un perfil social, los antiguos países de la UE tuvieron que hacer frente a flujos migratorios importantes. Pero al igual que sus ciudadanos, creyeron que las ventajas de la integración de los nuevos países, sobre todo desde el punto de vista político, serían mucho mayores que los costos del ajuste económico y social a corto plazo.

La UE ha sido el caso más exitoso de utilización de la palanca externa, mostrando que, si se utilizan correctamente, los medios de influencia pueden ser instrumentos poderosos. Pero la UE, ¿cómo logró estos resultados? Esto ha sido posible gracias a diferentes facto-

⁴⁶ L. Whitehead, *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

res. Los países firmantes del Tratado de Roma (1957), constitutivo de la Comunidad Económica Europea, ya eran democracias estables, y la primera ampliación al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973 contribuyó a crear un club de democracias experimentadas. Cuando Grecia, España y Portugal (en 1981 y en 1986) ingresaron, la estructura consolidada de la UE estaba en condiciones de proporcionar beneficios económicos y sociales considerables a los recién llegados. Y cuando con la quinta ampliación (2004 y 2007), nueve países ex comunistas ingresaron en la UE, el centro de gravedad de las democracias consolidadas ya era lo suficientemente estable como para adaptarse a ellos y exigir por adelantado que los recién llegados reforzaran sus regímenes democráticos. Desde su fundación, el proyecto Europeo se ha comprometido con los principios democráticos dejando claro que ningún país habría sido admitido en el club antes de establecer un gobierno totalmente democrático. Usando una mezcla de condicionalidad, ejemplo y socialización, la UE ha sido capaz de promover la democracia en toda la región.

La UE ha jugado un papel crucial en la promoción de la democracia entre los miembros potenciales

Al otro lado del océano, nos encontramos con una situación bastante diferente. Aunque en América del Norte albergan dos de las democracias más estables del mundo, Canadá y Estados Unidos, en América Latina la mayoría de los países han pasado varias veces de regímenes autoritarios a regímenes democráticos y viceversa. ¿Cómo ha actuado la Organización de los Estados Americanos (OEA)? Fundada en 1948, la OEA debería haber sido la campeona de la democracia, puesto que su miembro principal era Estados Unidos. Los Estados Unidos podrían haber jugado un papel en la promoción de la democracia comparable con el inestimable papel que tuvieron en la restauración y el apoyo a la democracia en Europa y Japón después de la Segunda Guerra Mundial. Desafortunadamente, hasta el final de los años ochenta los Estados Unidos jugaron un papel mucho más ambivalente en América Latina, y esta actitud comprometió la eficacia de la OEA en la difusión de la democracia en la zona.

En 1948, la OEA estaba compuesta solamente por autocracias, con la notable excepción de los Estados Unidos y Costa Rica. Canadá se unió en el año 1990. Estados Unidos era el candidato más obvio para convertirse en un modelo de conducta democrática para toda la organización, tanto por su estructura interna como por su poder económico y político. Desafortunadamente, Estados Unidos quiso conseguir aliados de confianza en lugar de socios democráticos y, muy a menudo, apoyó dictaduras en contra de gobiernos elegidos.⁴⁷ Por lo

⁴⁷ Para una revisión minuciosa ver D. F. Schmitz, *The United States and Right-wing Dictatorships, 1965-1989*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

tanto, Estados Unidos perdió gran parte de su prestigio por el apoyo prestado a los regímenes autoritarios durante muchas décadas, mientras que Canadá, por un lado, fue penalizado por su relación especial con la Commonwealth y, por el otro, ingresó mucho más tarde en la OEA. A diferencia de la UE, en la OEA no hubo un grupo de países democráticos ya consolidado capaz de dirigir la danza y servir de centro de gravedad democrático.

Por lo tanto, por muchos años, América Latina ha sufrido la falta de un centro de gravedad democrático regional cuya voluntad fuese la de ofrecer sólidos incentivos económicos y sociales para atraer a los países latinoamericanos hacia la democracia. En otras palabras, puesto que los únicos dos miembros democráticos de la OEA no estaban dispuestos (en el caso de Estados Unidos) o no podían (en el caso de Costa Rica) fomentar la democracia en la región, la OEA no utilizó el potencial ofrecido por el método de la condicionalidad positiva. Por el contrario, el hecho de que la mayor democracia consolidada del continente fuera tan incierto respecto a la promoción democrática en la zona, ha creado resentimientos profundos y sentimientos antiestadounidenses que, a menudo, se han convertido en sentimientos antidemocráticos.

Cuando en los años noventa Estados Unidos cambió su estrategia, resultó ser una fuerza decisiva hacia la transición democrática en el continente, y esta se tradujo también en un cambio de la política de la OEA. Con la firma del Protocolo de Washington, en 1992, la OEA incluyó en su Carta una versión bastante débil de la cláusula democrática, contemplando que un Estado miembro, cuyo gobierno democrático sea derrocado por la fuerza, pueda ser suspendido del ejercicio de los derechos de participar en las sesiones de la Asamblea General, en la Reunión de Consulta, en el Consejo de la Organización y en las Conferencias Especializadas, así como en las comisiones, grupos de trabajo y cualesquiera otros órganos establecidos. Sin embargo, como se muestra en los datos de Polity IV, cuando la cláusula se añadió a la Carta, más de la mitad de los países miembros ya se habían convertido en democracias. Por otra parte, la incorporación de la cláusula no supuso nada para aquellos Estados que eran autoritarios en el momento de la firma del Protocolo.

La comparación entre la UE y la OEA demuestra que la eficacia de la palanca externa en el impulso de la democratización interna y en su estabilización posterior, depende de varios factores: la presencia o la ausencia de un grupo de países democráticos que actúe como centro de gravedad, la voluntad genuina de promover un gobierno democrático, la capacidad de ofrecer beneficios económicos y sociales con el fin de condicionar las transiciones democráticas, y, en última instancia, la voluntad de utilizar los diferentes medios de influencia para mejorar y extender la democracia y las instituciones democráticas.

¿Qué se puede hacer para que la palanca externa sea más eficaz?

La palanca externa puede proporcionar distintos resultados. De toda forma puede ser un vehículo crucial para la democratización interna. La breve comparación entre las experiencias de la UE y la OEA ha puesto de relieve algunos de los mecanismos a través de los cuales la palanca externa puede funcionar. ¿Qué se puede hacer para que sea más eficaz? A partir de las ideas presentada anteriormente, podemos distinguir algunas acciones normativas que podrían ser realizadas por las OI con el fin de mejorar la eficacia de la palanca externa.

Compromiso explícito de las OI hacia la democracia. El compromiso explícito de las OI para la democratización y la consolidación democrática puede generar importantes implicaciones internas. Facciones políticas prodemocráticas pueden encontrar apoyo y legitimidad en las OI y así fortalecer sus capacidades de negociación interna. La persuasión llevada a cabo por las OI ha sido más fructífera que los intentos unilaterales y coercitivos de exportar la democracia, ocurridos en los años 2000, que hasta ahora, nunca habían logrado una transición satisfactoria, ni en Afganistán ni en Irak. A fin de utilizar eficazmente la palanca externa, las OI, así como sus Estados miembros, tienen que ser percibidos como instituciones creíbles. Por supuesto, algunas OI (y algunos Estados) han sido más creíbles que otros. Como embajador democrático, la UE ha sido creíble y eficaz, mientras que la OEA lo ha sido mucho menos. Pero en cualquier caso, se observa un cambio de actitud en la mayoría de las OI. Por ejemplo, las Naciones Unidas, una organización nacida con la premisa de no interferir en los asuntos internos de los miembros, ha empezado a operar activamente en la promoción de la democracia. Dos ex secretarios generales, Boutros-Ghali y Kofi Annan, han comprometido explícitamente a la ONU para que fomentase cambios de régimen hacia la democracia.⁴⁸ El Fondo para la Democracia de las Naciones Unidas (UNDEF), a pesar de su limitado presupuesto, especialmente en comparación con los recursos militares dedicados a las guerras por la democracia, indica un compromiso para trabajar con los países hacia la transición y la consolidación democrática. Sin embargo, para ser eficaz, este compromiso con la democracia no debe ser solo *de derecho*, por el contrario, es necesario que las OI, así como los Estados democráticos miembros, estén realmente dispuestos a llevar a cabo esta tarea.

Un uso mayor de los incentivos. Fuera de la UE, no hay muchas otras OI que hayan estado dispuestas a utilizar sus recursos como incentivos para las transiciones y las consolidaciones democráticas. Esto puede explicarse por el hecho de que la mayoría de

⁴⁸ B. Boutros-Ghali, *An Agenda for Democratization*, Naciones Unidas, Nueva York 1996 y K. A. Annan, «Democracy as an International Issue», *Global Governance*, Vol. 8, núm. 2, 2002, pp135-142.

las OI no discriminan a sus miembros de acuerdo con su régimen interno. Mientras que en la UE la moneda de cambio más poderosa ha sido la adhesión, la cual nunca se ha concedido a los países por debajo de un cierto umbral democrático, no puede decirse lo mismo de la mayoría de las OI. Las instituciones económicas, el FMI, el BM y la OMC, están firmemente dominadas por las democracias consolidadas pero, a pesar de esto, los intentos de utilizar incentivos para promover la democracia o incluso para proteger los derechos humanos han sido más bien blandos. Las OI pueden utilizar la condicionalidad positiva de muchos modos, ofreciendo a los Estados autoritarios beneficios económicos y sociales a cambio de reformas democráticas. El caso europeo, de hecho, muestra que cuando los incentivos son adecuados y la institución que los proporciona se percibe como creíble, la condicionalidad positiva puede obtener resultados significativos.

Usar las ONG para establecer vínculos entre las sociedades civiles. La investigación empírica ha indicado claramente que cuando las OI permiten un papel activo a las ONG, esto genera efectos positivos sobre su transparencia y responsabilidad. Pero las OI pueden ser también un lugar institucional donde las ONG, especialmente aquellas que actúan en los países autoritarios, pueden adquirir el reconocimiento y la legitimidad internacional. Por lo tanto, un mayor uso de los foros de las ONG dentro de las OI puede fortalecer sustancialmente las fuerzas prodemocráticas en los países autoritarios, ayudándolas a organizarse y creando enlaces con los países democráticos y otras OI.

Igual dignidad entre los miembros. Los regímenes políticos en transformación son particularmente sensibles a la función que sus respectivos países adquirirán en el contexto internacional y el papel que tendrán en las OI. En muchos países, la posibilidad de alcanzar la misma dignidad en el establecimiento de una agenda común a menudo puede ser una fuerza decisiva. En el caso de la UE esto ha demostrado ser un factor crucial para inducir a las elites a abandonar los regímenes autoritarios y abrazar la fe democrática.

Evitar el uso de la imposición. La historia reciente ha demostrado que la democracia es un producto que no puede ser fácilmente “exportado” e impuesto desde arriba. Las experiencias de Afganistán, Irak, Libia y Siria, por citar algunos ejemplos clave, han demostrado claramente que la imposición militar de un gobierno democrático es ineficaz e incluso contraproducente, especialmente si la tarea se lleva a cabo por un Estado, un grupo de Estados o una OI que son percibidos como hostiles. Las experiencias mencionadas también han demostrado que la inestabilidad generada por estas intervenciones puede afectar negativamente a toda la comunidad internacional. Por lo tanto, la comunidad internacional debería evitar el uso de una estrategia de este tipo prefiriendo el empleo de otros medios de acción, tales como la condicionalidad positiva y la socialización, que se han demostrado mucho más eficaces.

Conclusiones

En el presente artículo hemos tratado de evidenciar la presencia de dos déficits democráticos: el interno y el externo. Aún más importante es mostrar que estos dos déficits están estrechamente interrelacionados. Hemos señalado dos dispositivos causales diferentes que pueden abordar la esperanza de reducir estos déficits democráticos:

- Cómo contribuyen las democracias a aumentar la democratización de la gobernanza global a través de lo que hemos denominado la palanca interna.
- Cómo las OI pueden fomentar la democratización interna de sus países miembros a partir de lo que hemos denominado la palanca externa.

Estas dos palancas, si se utilizan correctamente pueden ser instrumentos exitosos. En particular, la palanca interna ha demostrado ser un factor decisivo en la organización de la gobernanza global a través de las OI, más que a través de formas más secretas, como las cumbres o la diplomacia ejercida a puerta cerrada. Sin embargo, también hemos observado que el efecto de la palanca interna en el último cuarto de siglo ha sido demasiado débil: los países democráticos han aumentado en número, y también la calidad de la democracia dentro de muchos países ha mejorado, pero, a pesar de esto, las OI no han cambiado su forma de actuar drásticamente. Por lo visto, han comenzado a ser más responsables ante las ONG y otras instituciones, pero no han experimentado reformas constitucionales democráticas a pesar de que estas han sido defendidas por un número bastante elevado de altos directivos.⁴⁹ También hemos observado otro aspecto importante, y es que las historias de éxito han estado asociadas no solo con la acción de los gobiernos democráticos sino también con el impulso y a la presión que las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil han ejercido sobre sus gobiernos. Si la responsabilidad, la transparencia y la participación han aumentado, esto, a menudo, ha sucedido fuera de las OI y no en su interior. Mientras que los gobiernos democráticos han estado dispuestos a recibir sugerencias y transmitirlos dentro de las OI, rara vez han sido la fuerza impulsora de la democratización de la gobernanza global.

También hemos explorado cómo las OI pueden actuar como agentes para la democratización interna. Aunque no pueda darse por sentado de forma generalizada, hay varios casos en los que han operado con eficacia para la transición y la consolidación democrática. También hemos señalado dos tipologías de OI. La primera se centra en el modelo de la UE, compuesta exclusivamente por Estados democráticos, que ha conseguido ser un “atractor” de valor incalculable para los países del área. Otras organizaciones regionales, como la OEA, tuvieron un impacto menor, entre otras cosas, porque los incentivos que proporcionaron fueron mucho más bajos debido a que el “centro de gravedad” democrático, hasta ahora,

⁴⁹ P. Lamy, *Towards World Democracy*, Policy Network, Londres, 2005; B. Boutros-Ghali, *op. cit.* y K. A. Annan, *op. cit.*

ha sido mucho más débil. Incluso en este caso, se desprende el papel fundamental jugado por las ONG y la sociedad civil: en muchas ocasiones las OI han facilitado el establecimiento de vínculos transnacionales entre los grupos sociales e instituciones (por ejemplo el poder judicial, los militares, los gobiernos locales, la prensa, el comercio, los sindicatos) que han contribuido a la difusión de las normas y procedimientos democráticos.

Finalmente, hemos indicado algunas acciones políticas que podrían adoptarse para hacer estas palancas más eficaces. Ambas están claramente conectadas en sus efectos, pero demasiado a menudo los gobiernos elegidos no están dispuestos a seguir su naturaleza democrática en el ámbito de la gobernanza global. El enfoque “muscular” para la democratización, traducido en las invasiones de Afganistán e Irak, los intentos de resolver las guerras civiles mediante bombardeos aéreos, como en Libia y Siria, ha socavado gravemente la autoridad moral y política de la democracia occidental y ha dado lugar a una década de incertidumbre sobre cuál debe ser el papel de los Estados liberales para avanzar en un orden mundial responsable y legítimo. Ahora es el momento de trabajar sobre cómo fomentar las reformas internas y globales necesarias para desenlazar el potencial democrático.