



---

# DEMOCRACIA Y GLOBALIZACION

*David HELD*

**Aumentar los tipos de interés en un intento de frenar la inflación o la inestabilidad del tipo de cambio suele considerarse una decisión de ámbito nacional, pese a que muchas veces promueva cambios económicos en otros países, arrastrándolos incluso hasta el borde de la bancarrota debido al aumento del coste de su deuda externa.**

**L**a decisión de permitir que se roten las selvas tropicales puede fomentar un deterioro ecológico cuyas consecuencias se extiendan mucho más allá de las fronteras que limitan formalmente la responsabilidad de los políticos. La decisión de construir una central nuclear probablemente se adoptará sin consultar a los ciudadanos de los países cercanos, aunque implique muchos riesgos y posibles efectos colaterales para ellos. Por lo general, se

considera que las decisiones de este tipo se inscriben en el campo de la autoridad legítima de un Estado nacional soberano, que periódicamente tendrá que responder de sus acciones ante su ciudadanía. Los Estados nacionales suelen colaborar entre sí cuando se trata de enfrentarse a problemas de alta prioridad, como también suelen establecer cauces de cooperación y organización para resolver las cuestiones transnacionales. A este respecto, pueden citarse como ejemplos

el marco organizativo de las instituciones de la Comunidad Europea (CE), o el reciente intento de crear una reglamentación internacional para reducir la utilización de los agentes contaminantes CFC. No obstante, y a pesar de estos significativos avances, la norma sigue siendo que la política y la legislación sean primera y principalmente asuntos internos de los Estados.

Incluso los críticos que, desde una inspiración democrática, arremeten contra las estructuras actuales del poder estatal, tienden a pensar que la responsabilidad política es ante todo una cuestión nacional. Sus críticas se centran en el escaso control que los ciudadanos pueden ejercer sobre las estructuras estatales. En las diversas variantes de la democracia participativa, como en los modelos contemporáneos de democratización del Estado y de la sociedad civil, se hace hincapié en la necesidad de dotar de mayor inteligibilidad y transparencia al proceso político, y en la de convertirlo en un reflejo de los deseos y necesidades del pueblo.

Tanto para los defensores como para los críticos del sistema estatal existente, el problema es que la interdependencia regional y global ya no permite seguir aplicando los métodos tradicionales a la política nacional. El propio proceso de gobierno está quedando fuera del alcance del Estado nacional. Las comunidades nacionales y sus gobiernos ya no se limitan a tomar y llevar a la práctica decisiones y programas de repercusión estrictamente interna. Por otro lado, la capacidad decisoria de las organizaciones

---

***La interdependencia regional  
ya no permite seguir  
aplicando los métodos  
tradicionales a la política  
nacional.***

---

cuasi-regionales y supranacionales, como la CE, la Organización del Atlántico Norte (OTAN) y el Banco Mundial, reduce la gama de decisiones en las que pueden participar las «mayorías». El concepto de «unidad nacional con un destino común», de una comunidad que ejerce su derecho de gobernarse a sí misma y de determinar su futuro —concepto que está en la base del Estado moderno— se ha vuelto hoy muy problemático. Para muchos países occidentales esto sigue constituyendo una sorpresa, aunque ciertamente no lo sea para las naciones y países cuya independencia e identidad han estado a merced de la expansión hegemónica de los imperios, antiguos y modernos.

Puede objetarse que las interrelaciones globales no son algo nuevo, pues su importancia política ha sido destacada y patente desde hace largo tiempo. Este argumento podría desarrollarse haciendo alusión a la densa red de interrelaciones globales que comenzaron a emerger con la primera expansión de la economía mundial y con la configuración del Estado moderno a fines del siglo XVI. La política nacional y la internacional han estado muy ligadas durante toda la era moderna: en tanto que la política internacional constituye el telón de fondo de la política nacional, ésta es muchas veces la fuente de aquélla. La compleja conexión de los Estados con las fuerzas y actores no estatales no puede considerarse un fenómeno reciente. En consecuencia, sería erróneo mantener que el pensamiento político actual se enfrenta a un conjunto de circunstancias por completo novedosas.

Sin embargo, no perder de vista los elementos de continuidad presentes en la formación y estructura de los Estados y sociedades modernas, no significa que su configuración y su dinámica no hayan incorporado rasgos nuevos. Pues hay una diferencia fundamental entre el desarrollo de una ruta comercial concreta, que afecta a determinadas ciudades y/o centros rurales, y

la formación de un orden internacional. Esta última presupone un conjunto de factores: la emergencia de un sistema económico global que escapa al control de cualquier Estado aislado (incluso de los Estados dominantes); la expansión de amplias redes de relaciones y comunicaciones transnacionales, sobre las que los Estados individuales tienen una influencia limitada; el enorme crecimiento de las organizaciones y regímenes internacionales, y la intensificación de la diplomacia multilateral y de la interacción transgubernamental, capaz de contener y limitar la capacidad de acción del Estado más poderoso; el desarrollo de un orden militar global, donde la preparación para una guerra total constituye un rasgo estable del mundo contemporáneo, que puede redundar en detrimento de la capacidad de acción de los gobiernos y de sus ciudadanos.

En tanto que la relación establecida entre poblaciones distantes a través de las rutas comerciales es de carácter indirecto, el desarrollo moderno del orden internacional vincula e integra a los pueblos a través de múltiples redes de transacción y coordinación, de tal modo que el propio concepto de distancia debe redefinirse. Esta dinámica suele concebirse como parte de un proceso de globalización, o más precisamente, de la globalización occidental. En este contexto, la globalización incluye al menos dos fenómenos diferentes. En primer lugar, implica que la actividad política, económica y social se inscribe cada vez más en un marco de referencia mundial. En segundo lugar, presupone una intensificación de los niveles de interacción e interconexión dentro y entre los Estados y sociedades que configuran la sociedad internacional. La novedad del sistema global moderno radica en la intensificación crónica de los modelos de interdependencia, mediatizados por fenómenos tales como la industria de las comunicaciones moderna y la nueva tecnología de la información; la propagación de la globalización dentro y a través de nuevas dimensiones de interrelación: tecnológica, or-

---

***El desarrollo moderno del orden internacional vincula e integra a los pueblos a través de múltiples redes de transacción y coordinación.***

---

ganizativa, administrativa y jurídica, entre otras, cada una con una lógica interna y su propia dinámica de cambio. Hoy en día, la política —aún caracterizada por la incertidumbre, la contingencia y la indeterminación que siempre le han sido propias— se desarrolla en un mundo configurado y recorrido por el movimiento de bienes y capitales, por el flujo de las comunicaciones por cable, por vía aérea y por vía de los satélites artificiales, así como por los desplazamientos personales.

La globalización de las relaciones económicas ha alterado, por ejemplo, la posibilidad de llevar a la práctica programas económicos nacionales integrales. Aunque los motivos que impiden que el keynesianismo pueda funcionar en la actualidad son múltiples, entre ellos destaca el hecho de que, debido a la división internacional del trabajo y al sistema monetario mundial, a los gobiernos nacionales cada vez les sea más difícil intervenir y controlar sus economías internas. Con la internacionalización de la producción, de las finanzas y de otros recursos económicos, y en virtud de la posibilidad de que los agentes económicos sigan en directo y respondan casi instantáneamente a los sucesos de Londres, Tokio o Nueva York, se ha minado la capacidad de los Estados individuales para controlar su propio futuro económico. A medida que se difuminan las fronteras de la política nacional, la economía y otras muchas áreas de la política se tornan más complejas.

En este contexto, es necesario redefinir el significado y el lugar de la democracia en relación con una serie de estructuras y pro-

---

***La globalización de las relaciones económicas ha alterado la posibilidad de llevar a la práctica programas económicos nacionales integrales.***

---

cesos locales, regionales y globales. Cuando menos, será necesario integrar dos consecuencias de la globalización: en primer lugar, los procesos de la interdependencia económica, política, jurídica y militar que están alterando el carácter del Estado soberano de distintos modos; y, en segundo lugar, el hecho de que la interconexión global cree un entramado de decisiones y resultados políticos que unen a los Estados y a sus ciudadanos a la vez que modifican la naturaleza y la dinámica de los sistemas políticos nacionales. La democracia tendrá que asimilar estos dos procesos y sus aplicaciones en los centros de poder nacionales e internacionales. Está en juego la redefinición del significado de la política con relación a las redes internacionales de Estados, organizaciones y asociaciones civiles. La configuración y estructura internacionales de la política y de la sociedad civil deben incorporarse a las bases del pensamiento político contemporáneo, y también a la teoría y práctica democráticas.

La globalización genera unas incógnitas políticas que afectan a las categorías básicas del pensamiento democrático. La idea de que el consenso legitima el gobierno, en concreto, y el sistema estatal, en general, era uno de los pilares del pensamiento liberal de los siglos XVII y XVIII y del democrático liberal de los siglos XIX y XX. En tanto que los liberales consideraban que el contrato social era el mecanismo original del consenso individual, los demócratas liberales han concedido una importancia básica al proceso electoral, mecanismo mediante el que los ciudadanos otorgan periódicamente al go-

bierno la autoridad necesaria para promulgar leyes y regular la vida económica y social. En otras versiones más radicales de la democracia (entre ellas, los modelos republicano y participativo) el consenso se ponía en función de un proceso en el que idealmente todos los ciudadanos deberían participar en la creación de las leyes que regularían sus vidas; pues según estas doctrinas, los ciudadanos únicamente deben obediencia a un sistema de normas, leyes y decisiones que ellos mismos hayan establecido. Para los demócratas, el referendo popular siempre ha sido el principio indiscutible del gobierno legítimo.

Pero la propia noción de consenso, como también la idea de que las circunscripciones que deben otorgarlo son las comunidades de un territorio delimitado o de un Estado, se torna problemática desde el momento en que entra en escena la interdependencia nacional, regional y global, poniendo en entredicho la naturaleza de esas circunscripciones. ¿Qué referendo es necesario, quién debe dar su visto bueno, qué participación está justificada en decisiones relativas, por ejemplo, al SIDA o a la lluvia ácida o a la apertura de una central nuclear? ¿La nacional? ¿La internacional? ¿Ante quién deben los políticos justificar sus decisiones, y ante quién deberían justificarlas? ¿A quién rinden cuentas los políticos, y a quién deberían rendírselas?

Hay muchas más preguntas acuciantes: ¿cuál es el futuro de la idea de gobierno legítimo en unas circunstancias en que cuestiones potencialmente de vida o muerte se resuelven sin la participación democrática de la mayoría de los individuos afectados? ¿Cuál es el futuro de la legitimidad en un momento en que las consecuencias del proceso de gobierno, tanto ordinario como extraordinario, se extienden más allá de las fronteras del Estado nacional, y cuando sólo se considera necesario obtener el consenso de algunas de las personas interesadas para justificar el ejercicio del poder?

Las fronteras territoriales definen las demarcaciones utilizadas para decidir qué individuos deben o no participar en las decisiones que repercutirán sobre su existencia (por muy limitada que ésta pueda ser), pero los resultados de esas decisiones a menudo trascienden las fronteras nacionales. Este hecho tiene profundas implicaciones, no sólo en las categorías de consenso y legitimidad, sino en todos los conceptos básicos que articulan la democracia: la naturaleza de las circunscripciones electorales, el significado de la responsabilidad, la forma y el ámbito de la participación política, y el papel del Estado nacional —enfrentado a modelos perturbadores de relaciones y procesos nacionales e internacionales— como salvaguardia de los derechos y deberes de sus ciudadanos.

¿Cómo debe entenderse la democracia en un mundo de autoridades políticas independientes e interdependientes? En nuestros tiempos, el problema de la democracia es cómo garantizarla en todos los centros de poder y autoridad interrelacionados. Pues la democracia no sólo consiste en garantizar un conjunto de derechos civiles, políticos y sociales (libertad de expresión, de prensa y de reunión, derecho al voto en elecciones libres y justas, derecho a la educación gratuita, etcétera), sino también en defender y establecer estos derechos dentro de una estructura de poder compleja, intergubernamental y transnacional. La democracia sólo puede realizarse plenamente en y a través de los organismos y organizaciones que forman parte de los Estados nacionales a la vez que traspasan sus fronteras. Por ello, sólo un núcleo o federación de Estados y organismos democráticos podrá garantizar la democracia. Así pues, para que la democracia *se haga* posible incluso dentro de un entramado de fuerzas y relaciones internacionales, los principios y fundamentos democráticos deberán conservarse y aplicarse en los centros de poder nacionales e internacionales. Este es uno de los contenidos básicos del término democratización en la era actual.

La estructura de decisiones y resultados interdependientes, que impide a los Estados nacionales controlar una gran variedad de recursos y fuerzas, a la vez que los sitúa en una posición desde la que pueden extorsionar o imponerse sobre otros, hace necesario que el concepto de circunscripción democrática se expanda para incorporar los espacios y a los grupos afectados por esa interdependencia. La democracia precisa, en principio, que el marco de los Estados y organismos democráticos se dilate para dar cabida a las ramificaciones de sus decisiones y posibilitar que se hagan responsables de ellas. En mi terminología, ese marco sería un «modelo de democracia federal». ¿En qué consiste este modelo? ¿Cuál debe ser su estructura institucional?

En primer lugar, el modelo de democracia federal implica la creación de parlamentos regionales (por ejemplo, en América Latina y en Africa) y la atribución de mayores prerrogativas a los organismos de ese tipo ya existentes (como el Parlamento europeo), de tal modo que sus decisiones sean reconocidas, en principio, como fuentes legítimas e independientes del derecho internacional. Así mismo, el modelo anticipa la posibilidad de realizar referendos generales en los que participen grupos de diversas naciones o Estados nacionales, pues la circunscripción se definiría en cada caso en función de las características y repercusiones del problema transnacional de que se tratase. Por otra parte, sería conveniente someter al escrutinio público la labor de las organizaciones gubernamentales internacionales, así

---

***La globalización genera unas incógnitas políticas que afectan a las categorías básicas del pensamiento democrático.***

---

---

***El problema de la democracia  
es cómo garantizarla en  
todos los centros de  
poder y autoridad  
interrelacionadas.***

---

como democratizar el funcionamiento de los organismos internacionales (tal vez creando juntas electivas de supervisión, cuya composición estadística fuera representativa de las diversas circunscripciones).

Junto a estos cambios, el modelo de democracia federal propondría la defensa incondicional de un núcleo de derechos, que serviría para configurar y limitar la toma de decisiones democrática. Para ello, sería necesario establecerlos en las constituciones de parlamentos y asambleas, tanto nacionales como internacionales; y también ampliar el campo de acción de los tribunales internacionales, de tal modo que grupos e individuos pudieran recurrir a ellos para obligar a las autoridades políticas a establecer y defender los derechos fundamentales, dentro y fuera del ámbito de las asociaciones políticas.

En último análisis, el objetivo sería establecer una asamblea reconocida de todos los Estados democráticos, es decir, una nueva versión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, o un organismo complementario. El problema de la actual organización de las Naciones Unidas es que pretende combinar dos principios de representación contradictorios: la igualdad de todos los países —un país, un voto, en la Asamblea General— con la deferencia hacia la hegemonía geopolítica —en particular, la capacidad de veto concedida en el Consejo de Seguridad a aquellos países que son o han sido superpotencias. Una asamblea representativa de todos los Estados de-

mocráticos haría prevalecer decididamente los principios de la representación democrática sobre los de la hegemonía política. A diferencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas, no acogería, al menos en un principio, a todos los Estados; por el contrario, sería una asamblea de gobiernos democráticos, que con el tiempo iría incorporando nuevos gobiernos, cuando éstos tal vez se vieran en la necesidad de convertirse en miembros de la Asamblea para adquirir legitimidad a ojos de sus ciudadanos. En su primera etapa, esta nueva Asamblea podría ser como un complemento de la ONU, a la que con el tiempo llegaría a reemplazar o en la que terminaría por integrarse en calidad de «segunda cámara», como lugar obligado de reunión para todos los Estados al margen del carácter de sus regímenes políticos.

Por descontado, no sería fácil llegar a un acuerdo sobre la organización de una nueva asamblea democrática internacional. Entre otras dificultades, habría que superar la de determinar las normas de representación. ¿Un voto por país? ¿Adjudicación de representantes en función de la población de cada país? ¿Tendrían que estar representadas las principales organizaciones internacionales? Si, no obstante, llegaran a consensuarse las normas de funcionamiento, la nueva Asamblea podría convertirse en un centro internacional reconocido donde se discutirían y analizarían los problemas internacionales más acuciantes, como son la producción y distribución de alimentos, la deuda externa del Tercer Mundo, la progresiva desaparición de la capa de ozono y la reducción de los riesgos de un conflicto nuclear.

Como es lógico, la propuesta de crear una nueva Asamblea Internacional suscita fuertes críticas, casi todas centradas en una argumentación similar. ¿Tendría capacidad operativa para que no todo se quedara en tomar decisiones? ¿Cómo puede imponerse

una legislación democrática internacional? ¿Contaría con un cuerpo centralizado de policía y con fuerzas militares? Todas estas preguntas son importantes, pero muchas pueden responderse satisfactoriamente. Por ejemplo, es necesario hacer hincapié en que una institución legislativa regional o global debe concebirse básicamente como un organismo encargado de establecer normas; la puesta en práctica de la normativa sería responsabilidad de los Estados nacionales y de los gobiernos locales. Por otro lado, la pregunta de cómo conseguir que se acate una legislación de ámbito regional y global no es en principio irresoluble, pues siempre podría otorgar el mando de una proporción determinada de las fuerzas militares y policiales nacionales a las autoridades internacionales, quienes podrían disponer de ellas en cualquier momento. A este respecto, habría que arbitrar las medidas necesarias para hacer frente al argumento de Hobbes: «los acuerdos, sin la espada, se quedan en meras palabras».

Asimismo, sólo en la medida en que las nuevas formas políticas se inscriban en un marco democrático de carácter internacional, habrá motivos fundados para pensar que puede establecerse un nuevo compromiso entre el poder coercitivo y la responsabilidad política. Aunque este tipo de compromiso pueda parecer una quimera, también sería quimérico creer que la democracia puede defenderse hoy sin preocuparse de los aspectos tratados en este artículo. Para que el nuevo orden internacional emergente sea democrático, habrá que ocuparse de estos problemas, aunque la manera concreta de resolverlos esté, como es lógico, sujeta a debate.

Las consecuencias que la nueva situación global puede tener en la sociedad civil internacional son en alguna medida evidentes. Una federación democrática de Estados y sociedades civiles es incompatible con la existencia de poderosos entramados de rela-

---

***Los principios y fundamentos  
democráticos deberán conservarse  
y aplicarse en los centros  
de poder nacionales e  
internacionales.***

---

ciones sociales y organizaciones que puedan —en virtud de sus propias bases operativas— distorsionar sistemáticamente los procesos democráticos y, en consecuencia, sus resultados. En este sentido, sería necesario restringir la capacidad de las empresas multinacionales para condicionar los programas *políticos* (con medios tan diversos como la financiación de las elecciones, o la concesión de participantes especiales o de puestos de asesoramiento) y limitar las actividades de los poderosos grupos de interés transnacionales (por ejemplo, regulando los procedimientos de negociación de tal modo que se minimice el recurso a tácticas de fuerza dentro y entre las asociaciones públicas y privadas, y promulgando normas que prohíban que sectores de interés determinados —ya sean empresas o sindicatos— patrocinen a los representantes políticos.)

Para que los individuos y los pueblos puedan ser libres e iguales en la determinación de las condiciones de su propia existencia deberá crearse una organización que acoja a las distintas esferas sociales —por ejemplo, empresas de propiedad privada y colectiva, medios de comunicación independientes y centros de salud— y que permita a sus miembros controlar los recursos a su disposición sin interferencias de organismos políticos ni de ninguna otra clase. Se trataría, pues, de crear una sociedad civil que, sin responder a una planificación exhaustiva ni tampoco exclusivamente a las leyes del mercado, se compusiera de organizaciones, asociaciones y organismos que se ocuparan de realizar sus propios proyectos,

---

***El problema de la ONU  
es que pretende combinar  
dos principios de  
representación  
contradictorios.***

---

siempre dentro de los límites establecidos por los procesos democráticos y por una estructura común de acción política.

En resumen, en el contexto de la globalización, la democracia precisa que se redefinan tanto la naturaleza y el ámbito de acción de los Estados nacionales modernos, como la forma y la estructura de los principales organismos y fuerzas de la sociedad civil internacional. Los problemas que se plantean son de dos tipos: por un lado, es preciso remodelar los límites territoriales de los mecanismos de responsabilidad política, de modo que los aspectos que escapan al control del Estado nacional —financieros, medioambientales, sanitarios, nuevas formas de comunicación— puedan someterse a otro tipo de control. En segundo lugar, es necesario articular las instituciones políticas con los principales organismos, asociaciones y organizaciones de la sociedad civil internacional, con objeto de que estos últimos lleguen a formar parte del proceso democrático, al adoptar, para su propio *modus operandi*, una estructura de normas y principios compatibles con los de la democracia.

Si fuera posible construir un modelo de democracia federal, ¿tendría los recursos organizativos-procedimentales, jurídicos, institucionales y militares— necesarios para impedir los más flagrantes actos de agresión de unas naciones o Estados nacionales contra otros? Sería tan engañoso sugerir que el advenimiento de ese nuevo orden internacional acabaría automáticamente con la vio-

lencia como pretender que la progresiva sustitución de las ciudades-Estado por los Estados nacionales hizo disminuir las agresiones y acciones militares. Con todo, el énfasis atribuido por el modelo de democracia federal a que se amplíen y mejoren los mecanismos de la responsabilidad política en todas las regiones importantes y en las estructuras internacionales contribuiría a regular los recursos y fuerzas que han quedado fuera del alcance de los mecanismos y movimientos democráticos de carácter nacional. Asimismo, al promover la protección y el fortalecimiento de los derechos humanos, así como el desarrollo de los sistemas judiciales regionales e internacionales, impulsaría el proceso por el que individuos y grupos conseguirían tener unos medios efectivos y garantizados para entablar acciones judiciales contra sus gobiernos en defensa de los derechos humanos fundamentales.

Por otro lado, al establecer nuevos cauces para que se hagan oír las voces independientes y de peso dentro del mundo de la política, se mitigarían aún más las tradicionales divisiones entre los Estados Unidos y la antigua URSS. Del mismo modo, centralizar la resolución de los principales problemas transnacionales en las nuevas instituciones de ámbito global también serviría para restar importancia a los enfoques sectarios. Por último, el nuevo conjunto de normas y procedimientos de ámbito regional y global podría contribuir a evitar que los asuntos públicos se conviertan en un campo de batalla entre facciones enfrentadas e incapaces de representar los intereses colectivos.

Ni que decir tiene que surgirían nuevos peligros, pues ningún sistema político es inmune al riesgo. En concreto, la superación de la bipolarización del mundo abona el campo para que las naciones y Estados se embarquen en acciones sorprendentemente independientes y radicales, como muy bien

se ha demostrado en los recientes acontecimientos de Oriente Medio. No obstante, se trataría de sentar las bases para crear una nueva cultura y espíritu democráticos de ámbito internacional, alejados de los intereses sectarios de los Estados nacionales. Como es lógico, este proceso no tardaría

años, sino decenios, en desarrollarse. Pero en 1989, vimos que el cambio político puede producirse a un ritmo increíblemente rápido, sin duda favorecido por el proceso de globalización.

*Traducción de María Corniero*

---