

ANDREW STRAUSS

Hacer global la democracia: evaluación de una Asamblea Parlamentaria Mundial

Traducción Berna Wang

*Cada vez más, las diversas comunidades políticas del mundo –locales, provinciales y nacionales– tienen en su núcleo común un órgano legislativo elegido por votación popular. El sistema internacional no debe seguir permaneciendo al margen del movimiento para democratizar la vida social del planeta. Una Asamblea Parlamentaria Mundial (APM) resulta cada vez más conveniente y ahora es posible. Según el autor, una APM desembocaría en un orden político mundial más democrático, eficaz y pacífico, una argumentación que será atemperada con el realismo. Para ello expone cómo se podría crear una organización así habida cuenta de las realidades políticas actuales; y evalúa la viabilidad relativa de cuatro planteamientos para la creación de este Parlamento.**

Poco valor tiene fantasear sobre los beneficios de una organización quimérica cuya creación no puede superar el obstáculo de la viabilidad política. Por tanto, al señalar los posibles beneficios derivados de una APM, partiré del supuesto de que es un órgano representativo elegido por votación popular que comenzará de forma muy modesta con poderes en su mayor parte consultivos y que, siguiendo la trayectoria del Parlamento Europeo, sólo iría adquiriendo nuevos poderes lentamente, con el tiempo.

Andrew Strauss es profesor de Derecho Internacional en la Escuela de Derecho de la Universidad de Widener (EEUU)

* © One World Trust

Argumentos a favor de una Asamblea Parlamentaria Mundial

Democracia y justicia

El actual sistema mundial no está organizado democráticamente. Sutilezas aparte, está integrado por las élites políticas y económicas más poderosas de los Estados con más poder del mundo que se reúnen a puerta cerrada para tomar decisiones que afectan a todo el planeta. El Consejo de Seguridad de la ONU, por ejemplo, no permite ninguna participación ciudadana o parlamentaria significativa, y en cualquier momento sólo incluye a los representantes ejecutivos de un pequeño número de países. Incluso organizaciones aparentemente más democráticas, como la Organización Mundial del Comercio (donde las votaciones se basan en el consenso de sus miembros) están controladas en realidad por los dictados de un pequeño número de miembros dominantes. El modelo actual de gobernanza mundial se parece más a la coordinación flexible que suele asociarse a “familias” criminales rivales, o quizá a los caudillos de los Estados desestructurados, que a unas normas aceptadas para la toma democrática de decisiones.

Ninguna sociedad, local o mundial, que aspire a una existencia civilizada puede tolerar un sistema jurídico que permita que sus miembros decidan individualmente qué leyes desean obedecer

Cuando las exigencias de la globalización transfieren cada vez más poder de numerosos sistemas nacionales relativamente democráticos al sistema internacional no democrático, las implicaciones de esta ausencia de democracia global son cada vez más ominosas. Para que el espíritu de la democracia sobreviva, por no decir florezca, en un mundo globalizado, es fundamental que el sistema internacional se democratice.

Aunque los poderes de una Asamblea Parlamentaria Mundial aumentarían gradualmente, este órgano podría desempeñar, incluso desde sus comienzos, un papel consultivo positivo en la supervisión democrática del sistema global celebrando vistas, emitiendo informes y aprobando resoluciones. Hacer que el director general de la Organización Mundial del Comercio, por ejemplo, comparezca ante el único órgano mundial elegido por votación popular para responder ante los representantes de los ciudadanos introduciría en el sistema cierta dosis de rendición de cuentas popular. Organizaciones sin poderes legales como Amnistía Internacional y Human Rights Watch gozan de un éxito considerable a la hora de influir en la conducta de los Estados y de las organizaciones internacionales denunciando sus incumplimientos de las normas internacionales. Mucho más visible, creíble y, en última instancia, influyente sería el primer órgano mundial elegido democráticamente al ejercer dicha supervisión.

Gobernanza mundial efectiva

Uno de los principales problemas del actual sistema internacional no democrático es que no se obliga a los Estados a cumplir efectivamente sus normas. Para aumentar al máximo sus prerrogativas, las élites nacionales han creado un sistema mundial en el que, con contadas excepciones, los Estados que controlan sólo están obligados por las normas a las que acceden individualmente a obligarse. E incluso una vez que los Estados acceden a obligarse, es frecuente que traten con abierto desdén aquellas normas que les parecen ingratas o meramente poco convenientes para sus intereses. Es evidente que ninguna sociedad, local o mundial, que aspire a una existencia civilizada puede tolerar un sistema jurídico que permita que sus miembros decidan individualmente qué leyes desean obedecer. No cabe duda de que el sistema internacional necesita una forma efectiva de proteger intereses vitales de la comunidad, como el control y la eliminación de armas, la conservación de la biosfera y la protección de los derechos humanos fundamentales.

A diferencia de la actual ONU, en una APM los delegados serían elegidos por los ciudadanos y no nombrados por los Estados. Dado que los representantes elegidos por los ciudadanos no deberían nada a los Estados, dejarían de ser proclives a proteger la capacidad de los Estados para ignorar el derecho internacional. Con el tiempo, por tanto, es probable que presionen para que las leyes internacionales aprobadas democráticamente sean jurídicamente vinculantes, no sólo para los Estados, sino también para los sujetos de cumplimiento en última instancia, es decir, los ciudadanos. Si los ciudadanos, leales a una asamblea elegida por ellos que permite su participación, comenzaran a seguir directamente un derecho internacional de inspiración democrática, las élites nacionales no tendrían eficacia alguna cuando ordenaran a sus países que ignorasen ese derecho.

La seguridad global

La deficiencia más grave del sistema global es su propensión a la violencia política. El siglo XX fue el más sangriento de la historia de la humanidad. Para no repetir esta sombría trayectoria en el nuevo siglo, necesitamos tratar de descubrir alternativas al sistema bélico para la resolución de conflictos. Una APM proporcionaría un sustituto democrático al método de lograr la seguridad nacional por medio de la dominación y la violencia. En una APM no habría unos Estados que se unieran para contrarrestar, contener o incluso atacar a otros Estados. Por el contrario, del mismo modo que ocurre en otros parlamentos multinacionales –como en la India, Bélgica o en el Parlamento Europeo–, los delegados romperían las filas nacionales para votar siguiendo líneas de intereses e ideologías. Por tanto, las fluidas coaliciones parlamentarias transnacionales podrían empezar a reemplazar el conflicto, incluso el conflicto armado, entre los Estados. Si la toma de decisiones parlamentaria tiene éxito,

cabe imaginar con el tiempo una auténtica reducción de las tensiones globales, y quizá, si los ciudadanos van ganando gradualmente confianza en los procesos democráticos globales, un desarme significativo.

De modo similar, la APM ofrecería a los ciudadanos desafectos una alternativa constructiva al terrorismo y a otras formas de violencia política. Habría menos probabilidades de que aquellos que se sienten airados por lo que perciben como injusticias o por el silencio del mundo sobre sus motivos de queja se vean obligados a elegir entre la capitulación y la adopción de tácticas desesperadas. Los ciudadanos podrían presentarse a las elecciones, defender a sus candidatos y formar coaliciones para recabar apoyos en el parlamento. Se llevaría a quienes tienen puntos de vista diferentes o contrarios a un entorno de concesiones mutuas que aumentaría las probabilidades de llegar a acuerdos aceptables para todas las partes y a la reconciliación. Y cuando no fuera posible alcanzar un acuerdo aceptable para todos, existirían más posibilidades de que incluso aquellos cuyas opiniones no prevalecieron acepten la derrota al confiar en la imparcialidad del proceso, y sabiendo que podrán seguir presionando a favor de su causa en el futuro.

En concreto, la Asamblea Parlamentaria Mundial contrarrestaría directamente la vitalidad de extremistas antidemocráticos como Al Qaeda. Una característica importante del proceso parlamentario liberal es la capacidad para asimilar incluso a quienes no comparten el compromiso previo con la democracia. Dado que el proceso parlamentario permite la participación y tiene la capacidad de conferir legitimidad popular a una postura política, la experiencia sugiere que incluso quienes tengan agendas extremas se verán a menudo envueltos en el proceso. Naturalmente, los "Osamas bin Laden" del planeta nunca aceptarán la legitimidad de un proceso parlamentario global. Pero la presencia de una institución de tales características reduciría su capacidad para atraer a un número significativo de seguidores.

Evaluación de cuatro planes para una APM

Una cosa es prever los beneficios de una Asamblea Parlamentaria Mundial y otra muy distinta conceptualizar cómo hacer que esa asamblea sea políticamente viable. Muchas propuestas anteriores de reforma del orden mundial han fracasado porque no se podían aplicar políticamente en el mundo real con sus intereses reales. Como he dicho antes, en todos estos planteamientos se parte del supuesto de que, para que sea políticamente viable, una APM debería comenzar con unos poderes modestos para ir creciendo de forma gradual. Después de todo, es probable que los líderes políticos se sientan más cómodos cediendo el poder a sus sucesores más adelante que ahora mismo. Y también es posible que los ciudadanos preocupados por los diversos riesgos asociados a las instituciones globalmente poderosas acepten mejor un enfoque evolutivo gradual que permita la corrección de errores mientras estos son aún pequeños.

Reconocer unos poderes iniciales a la realidad política es especialmente prudente porque no es probable que ponga en peligro el potencial a largo plazo del parlamento. Basándose en la legitimidad, única entre las instituciones globales que conferirían unas elecciones populares, con toda probabilidad el parlamento ganaría autoridad con el tiempo. Para empezar, el mismísimo ritual de las elecciones, que implica a los propios ciudadanos, y del que informará la prensa, haría políticamente visible al parlamento, y con el tiempo quizá lo sea mucho más que otras organizaciones internacionales.

Los “Osamas bin Laden” del planeta **nunca aceptarán la legitimidad de un proceso parlamentario global. Pero la presencia de una institución de tales características reduciría su capacidad para atraer a un número significativo de seguidores**

Con esa visibilidad, y siendo la única institución internacional con un mandato popular, es probable que los grupos ciudadanos intenten asociar a su causa la autoridad moral del parlamento. No es difícil imaginar, por ejemplo, a grupos contrarios a la Organización Mundial del Comercio presionando al parlamento para que apruebe resoluciones que condenen las normas comerciales de esa organización. Del mismo modo, no es probable que quienes tengan posturas contrarias, sean empresas, Estados u otros grupos ciudadanos, rechacen la legitimidad del único órgano mundial elegido por votación popular. Por el contrario, tal como ocurre en los parlamentos nacionales de todo el mundo, la APM serviría de foro civil donde se aunarían los diversos intereses y, con la intermediación de sus representantes elegidos, se negociaría un acuerdo legislativo aceptable para todas las partes. El resultado probable es que estos grupos de intereses globales estarían tan involucrados en los procesos del parlamento y serían tan leales a sus resultados como lo están hoy día los grupos de intereses nacionales en la toma de decisiones de los parlamentos nacionales.

A medida que la ciudadanía organizada del planeta comience a reconfigurarse trascendiendo las limitaciones de órbitas distintas y discretas en torno a los parlamentos nacionales para entrar en una nueva común alrededor de una APM, probablemente sería sólo cuestión de tiempo que los poderes formales del parlamento llegasen a reflejar esta nueva realidad política. La ciudadanía organizada no sólo se inclinaría a apoyar la fuerza legal de los resultados legislativos creados en respuesta a sus aportaciones, sino que un parlamento existente podría ser el mejor defensor de la ampliación de sus propios poderes. El que una APM pueda desarrollarse siguiendo estas líneas no es una mera conjetura, sino una posibilidad respaldada por la experiencia histórica. En líneas generales, sigue la trayectoria del crecimiento evolutivo de los poderes del Parlamento Europeo, que también comenzó su andadura como un órgano en gran medida consultivo. Y, quizá más en concreto, el venera-

ble Parlamento inglés fue establecido como órgano consultivo por la Corona y obtuvo gradualmente sus poderes gracias a su base en la soberanía popular.

Por supuesto, ni siquiera el establecimiento de un parlamento en gran medida consultivo sería fácil. De los cuatro planteamientos alternativos, el primero y quizá más evidente es la reforma de la Carta de la ONU para crear un parlamento que sea parte de Naciones Unidas. El segundo es que la Asamblea General de la ONU cree el parlamento en virtud de los poderes que le confiere la Carta de establecer «organismos subsidiarios». El tercer planteamiento es que la sociedad civil, por iniciativa propia, cree el parlamento fuera de las esferas oficiales de la ONU o de los procesos previstos en los tratados entre Estados vigentes. Por último, el cuarto planteamiento es que los Estados dispuestos a ello suscriban un tratado independiente en cuya virtud se cree el parlamento.

La reforma de la Carta de la ONU

En aplicación del artículo 108 de la Carta de la ONU, las reformas de la Carta requieren la aprobación de dos tercios de la Asamblea General de la ONU y la posterior ratificación por dos tercios de los miembros de la ONU, incluida la de todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. El artículo 109 de la Carta permite, en cierta medida menos onerosamente, que dos tercios de la Asamblea General establezcan una Conferencia General para revisar la Carta y el voto a favor de nueve de los quince miembros del Consejo de Seguridad. Sin embargo, cualquier alteración de la Carta derivada de la Conferencia deberá ser aprobada, igual que antes, por dos tercios de la Conferencia y ratificada por dos tercios de los miembros de la ONU, incluidos todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

La reforma de la Carta de la ONU en aplicación de los artículos 108 y 109 sería lo que cabría denominar la vía clásica para crear una APM. Este fue el enfoque que adoptaron los primeros federalistas del mundo, como Louis Sohn y Grenville Clark, en su libro de 1958 *World Peace Through World Law*, que incluye un parlamento elegido como parte de su proyecto para convertir la ONU en un gobierno mundial limitado. Aunque las corrientes de cambio histórico no siempre son predecibles, las barreras políticas que probablemente obstaculizarán este enfoque son, aparentemente, tremendas. Introducir este proyecto en la agenda de la reforma de la ONU sería una tarea difícil. Por ejemplo, ninguno de los dos recientes informes sobre la reforma de la ONU (el *Informe del Grupo del Secretario General de personas eminentes sobre la sociedad civil y sus relaciones con las Naciones Unidas* y el *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*) mencionaba una cámara elegida de la ONU. Además, no sería fácil convencer a dos tercios de los miembros de la organización para que aprobasen la reforma de la Carta con el fin de crear un parlamento, y la ratificación por ese número de Estados sería aún más difícil.

Por último, obtener los votos a favor de todos los miembros del Consejo de Seguridad con derecho de veto, dada la reticencia de algunos de estos países a apoyar iniciativas internacionales progresistas, sería probablemente bastante difícil. Sin embargo, tal vez, como ha sugerido Joseph Preston Baratta en *The Politics of World Federation*, el veto de los miembros permanentes no tendría que ser la última palabra. Este autor encuentra inspiración en la observación de que los delegados de la Convención Constitucional de EEUU de 1787 previeron la ratificación por 9 de los 13 estados, en lugar de la unanimidad, como exigían los Artículos de la Confederación. Quizá, si la política fuese auspiciosa, la comunidad internacional acepte una conferencia para revisar la Carta de la ONU siempre que una nueva Carta entre en vigor por encima de las objeciones de un miembro permanente.

Aunque sería muy difícil generar la voluntad política para reformar la Carta de la ONU, incluso suponiendo que se pueda solucionar el problema del veto, es probable que una APM iniciada a través de una reforma de la Carta sería aceptada como la más legítima.

Creación por la Asamblea General de la ONU como organismo subsidiario

El artículo 22 de la Carta de la ONU faculta a la Asamblea General para “establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones.” La propuesta de que la Asamblea General, actuando en virtud del artículo 22, cree una asamblea parlamentaria como “organismo subsidiario” se ha sugerido en varias ocasiones. Por ejemplo, Erskine Childers y Brian Urquhart apoyaron este enfoque en su libro de 1994 *Renewing the United Nations System*. Más recientemente ha sido propuesto por el Comité por una ONU Democrática, organización con sede en Alemania, en un documento titulado *El desarrollo de una democracia internacional: Por una asamblea parlamentaria en las Naciones Unidas*. La idea es atractiva en el sentido de que ofrece una forma de evitar el engorroso procedimiento de reforma de la Carta de la ONU, pero no carece de dificultades políticas propias.

Calificar a un parlamento de “organismo subsidiario” de la Asamblea General y considerarlo “necesario para el desempeño de sus funciones” es legalmente cuestionable en la medida en que el parlamento no sería responsable ante ese órgano. De hecho, toda la argumentación a favor de un parlamento se basa en que se introduciría en los procesos de toma de decisiones globales un órgano representativo del pueblo e independiente. Aunque la Asamblea General ha establecido entidades autónomas, como la Universidad de la ONU, ninguna de sus creaciones tenía como fin ser una fuente independiente de autoridad política. La Corte Internacional de Justicia ha afirmado, en la opinión consultiva del Tribunal Administrativo de la ONU de 1987, que la Asamblea General no puede delegar a un organismo subsidiario unos poderes que no posea ella misma o que no sean implícitamente

acordes con la estructura general de la Carta. Puesto que la Asamblea General no tiene el poder de representar directamente a los ciudadanos del mundo, y Naciones Unidas está estructurada en virtud de la Carta como organización interestatal, quienes se opusieran al proyecto podrían cuestionar las facultades de la Asamblea General para crear un parlamento.

Sin embargo, y con independencia de la autoridad legal real de la Asamblea General para ello, la ONU carece de mecanismos institucionales para impedir que actúe una Asamblea resuelta a hacerlo. Por el contrario, en un conflicto político donde algo más de un puñado de gobiernos se opondrá a la creación de un parlamento por la Asamblea General por percibirlo como una amenaza para su poder, los argumentos legales se convertirían en materia prima para el debate político. Para saber si se impondrán quienes se oponen al parlamento es trascendental determinar si la decisión de la Asamblea General de crear un parlamento se consideraría una “cuestión importante” en virtud del artículo 18 de la Carta, en cuyo caso es necesaria una mayoría de dos tercios en lugar de una mayoría simple. El artículo 18 establece ciertos asuntos como “cuestiones importantes”, pero hay una sorprendente ausencia de precedentes sobre qué otros asuntos podrían serlo también. Específicamente para nuestros fines, dado que la mayoría de los organismos subsidiarios han sido aprobados por consenso, no está claro qué tipo de mayoría hace falta para su establecimiento.

Sin embargo, sea cual sea el tipo de mayoría necesaria, la estructura general de la toma de decisiones de la ONU no favorece a las fuerzas del cambio institucional. Los guardianes del *status quo* gozan históricamente de gran éxito al impedir que las propuestas de reforma obtengan un impulso inicial suficiente para ser incluidas en el orden del día de la Asamblea General. La mayoría de las iniciativas ha muerto en silencio en algún comité o ha terminado enterrada en burocracia.

Un problema relacionado con éste es que la necesidad de obtener el apoyo exigido para el establecimiento de un parlamento dentro de la Asamblea General sugiere la necesidad de hacer concesiones políticas problemáticas. Por ejemplo, presumiblemente respondiendo al menos en parte a estas preocupaciones, el Comité por una ONU Democrática propone en su documento que su asamblea parlamentaria esté integrada inicialmente por representantes de parlamentos nacionales, que las elecciones populares directas se celebren en un momento indefinido del futuro y que todos los Estados miembros de la ONU puedan enviar representantes al parlamento, con independencia de si proceden de un parlamento elegido democrática y legítimamente.

No hay nada intrínsecamente erróneo en empezar como un parlamento de parlamentarios. De hecho, el peso del ejemplo histórico está a favor de este enfoque. El Parlamento

Europeo, el ejemplo de más éxito de creación de un parlamento transnacional, empezó de este modo en la primera época de la integración europea y cumplió su promesa de tener elecciones populares directas en 1979. Aun así, este enfoque tiene sus riesgos. Como ha ocurrido en otros órganos interparlamentarios, los parlamentarios nacionales podrían llegar a tener una sensación de propiedad en el parlamento y mostrarse reticentes a promover la evolución hacia unas elecciones independientes. Y cada día que se retrasen las elecciones se demorará el crecimiento de la influencia política del parlamento. Sin el ritual público de unas elecciones populares para obtener publicidad y legitimar al parlamento, no es probable que la organización sea muy visible. Además, si la seguridad en el empleo de los representantes parlamentarios nacionales depende de la reelección a sus propios parlamentos nacionales, su cargo principal seguirá siendo su ocupación principal. A diferencia de los parlamentarios que son elegidos expresamente para la APM, los parlamentarios nacionales no ven sus carreras y reputaciones tan ligadas al aumento del crecimiento y de la influencia de esa organización. Por el contrario, para ellos será sobre todo un foro informal donde se pueden debatir preocupaciones comunes con colegas de otros parlamentos nacionales.

Más inquietante es la sugerencia de que todos los Estados miembros de la ONU, con independencia de si poseen parlamentos elegidos democráticamente, envíen representantes al Parlamento de la ONU. Esto debilitaría la credibilidad de la organización y pondría en peligro su capacidad para actuar como alternativa al autoritarismo.

Elecciones organizadas por la sociedad civil

El tercer planteamiento para la creación de una APM es que sean los propios actores principales de la sociedad civil internacional quienes establezcan una estructura provisional para el parlamento y organicen y celebren las elecciones. Si se aplicase este enfoque, el parlamento comenzaría como un órgano no oficial y su habilitación dependería exclusivamente de que se basa excepcionalmente en el mandato popular antes descrito.

Esta es la estrategia para crear el parlamento que mi colega el profesor Richard Falk y yo propusimos cuando comenzamos a propugnar una APM. Es también el enfoque que sugiere George Monbiot en su libro *The Age of Consent: A Manifesto for a New World Order*. Como explicamos el año 2000 en la *Stanford Journal of International Law*: “No hace falta que la APM se establezca mediante un tratado tradicional entre Estados. La globalización ha generado una sociedad civil global emergente integrada por empresas, trabajadores, medios de comunicación y redes de defensa de los ciudadanos religiosas y orientadas a cuestiones concretas que son transnacionales y tienen una capacidad independiente en expansión para iniciar y validar una APM [...] Sólo una APM podría reivindicar una autoridad independiente, reciba o no la bendición formal del sistema de Estados [...]”

Para empezar un proceso de estas características iniciado por la sociedad civil, cabría prever un llamamiento que dimane de un grupo de figuras con autoridad política y moral como ex jefes de Estado, personas y entidades galardonadas con el Premio Nobel de la Paz e importantes figuras religiosas. Si respondiera positivamente a este llamamiento una masa crítica de organizaciones respetables de la sociedad civil, este grupo podría supervisar una serie de reuniones de la sociedad civil que culminarían en una conferencia final cuyo objetivo sería adoptar un marco político para la creación del parlamento. La sociedad civil tendría entonces la tarea de organizar y celebrar las elecciones. Presumiblemente éstas se llevarían a cabo en todos los países donde no estuvieran prohibidas y donde las condiciones políticas permitieran la libertad para hacer campaña.

Respaldados por el peso de la autoridad popular, puede que con el tiempo la Asamblea General y la APM podrían evolucionar juntas hacia un sistema legislativo auténticamente bicameral con capacidad para producir leyes vinculantes

Huelga decir que todo esto sería sumamente difícil, tanto desde el punto de vista político como desde el logístico. La sociedad civil es incipiente y no tiene una estructura previa para tomar decisiones colectivas. Implementar el proceso de toma de decisiones para proyectos menos ambiciosos, como el Foro Social Mundial, ha sido difícil y polémico, y ese proyecto en concreto ha funcionado en gran medida porque su carácter descentralizado mantiene al mínimo la necesidad de una toma de decisiones en común. Crear totalmente de la nada una estructura de toma de decisiones que cuente con un acuerdo amplio y que sea capaz de resolver temas políticamente tan espinosos como unas fórmulas de votación provisionales y unos distritos electorales, sería de enormes proporciones incluso para un grupo experto de figuras con autoridad.

El proyecto podría ser más manejable políticamente si pusieran en marcha desde la APM unos partidos políticos ya existentes en nombre de la sociedad civil en general. Aunque también carecen de un proceso para tomar decisiones políticas colectivas, es probable que la actuación de estos partidos, cuyo número es muy inferior al de organizaciones de la sociedad civil en general, sea menos difícil y engorrosa. Además, ya proporcionan la infraestructura para la política electoral y podrían mirar favorablemente una oportunidad para ampliar su esfera de actuación. Sin embargo, con independencia de qué entidades no gubernamentales fueran a tomar la iniciativa para crear el parlamento, las barreras para alcanzar un acuerdo y ponerlo en práctica son importantes.

Por último, habría que obtener fondos para financiar el coste de las elecciones y el inicio del parlamento. Si los costes de unas elecciones nacionales y los gastos de funcionamiento de los parlamentos existentes sirven de orientación, las cantidades excederían enormemente las que hasta ahora dedica el sector no gubernamental a iniciativas políticas internacionales.

Un proceso de tratado entre Estados

Por último, se podría establecer una APM mediante un tratado independiente acordado por los países progresistas internacionalmente dispuestos a ser los pioneros. Incluso un número de entre veinte y treinta países económica y geográficamente diversos sería suficiente para fundar el parlamento. El tratado que acuerden establecería la estructura legal para celebrar elecciones en sus territorios, incluido un sistema de votación y distritos electorales. Además, se incluiría en el tratado un marco operativo para el parlamento que incluya su mandato y las limitaciones a sus poderes, así como una estipulación para la adhesión de otros países en el futuro. Cualquier país podría incorporarse más adelante siempre que estuviera dispuesto a cumplir las obligaciones que contraería en virtud del tratado, la más importante de las cuales sería permitir que sus ciudadanos voten a los representantes del parlamento en unas elecciones libres y justas.

Una organización de un tratado independiente cuyos miembros quizá no sean los mismos que los de la ONU no es un concepto nuevo. La mayoría de los principales organismos internacionales, como las organizaciones de Bretton Woods, la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud, por ejemplo, se han creado así. Éste fue el método empleado para establecer la Corte Penal Internacional, entre cuyos miembros brilla por su ausencia EEUU, y también Rusia y China (aunque Rusia es firmante del tratado). En el caso de la Corte Penal Internacional, el tratado contiene estipulaciones expresas que alinean los procesos de ese órgano con los de la ONU. Lo más significativo son las condiciones que establecen que el Consejo de Seguridad remitirá casos penales a la Corte.

Asimismo, el tratado de la APM podría incluir también disposiciones que definan su papel inicial frente a la ONU y, una vez establecido el parlamento, la ONU podría suscribir un acuerdo de relaciones con ese órgano. Sería importante dejar claro que el parlamento, aunque creado con independencia de la ONU, tiene como intención reforzar, y no sustituir, a esa organización. Parte de las responsabilidades del parlamento basadas en el tratado podrían ser, por ejemplo, intervenir con su propio voto en ciertas categorías específicas de resoluciones de la Asamblea General de la ONU. Puesto que la mayoría de las resoluciones de la Asamblea General tienen en sí mismas carácter de recomendación, con la introducción de una voz democrática en el proceso, las resoluciones que aprobasen ambos órganos serían

más visibles y se considerarían más legítimas. Respaldados por el peso de la autoridad popular, puede que con el tiempo la Asamblea General y la APM puedan evolucionar juntas hacia un sistema legislativo auténticamente bicameral con capacidad para producir leyes vinculantes.

Este enfoque de crear una APM mediante un proceso de tratado entre Estados es el que Richard Falk y yo hemos llegado a promover como el más prometedor. Ofrece varias ventajas estratégicas frente a las dos propuestas de crear el parlamento a través de la maquinaria de la ONU. Incluso en el segundo proceso, relativamente menos engorroso, en el que la Asamblea General vota para crear el parlamento como organismo subsidiario, el grupo básico de países patrocinadores tendría que superar una combinación tremenda de burocracia, indiferencia y oposición para obtener impulso dentro de la ONU. Sin embargo, con el enfoque del tratado independiente, el poder quedaría en manos de los países dispuestos a seguir adelante por su cuenta. Nadie podría detenerlos. Y una vez que quedase claro que la iniciativa del tratado para una APM se ha puesto en marcha, probablemente ganaría velocidad, pues otros países con menos iniciativa tendrían un incentivo para tomar parte en ella en lugar de quedar al margen en la creación de una nueva e importante organización internacional.

Más allá de esta influencia estratégica del apoyo, es probable que los países que respalden realmente la misión democrática de la APM creen la mejor organización y la más democrática. No se verían obligados a hacer el tipo de concesiones antidemocráticas que podría exigir el paso por la ONU. Más tarde, si se incorpora al parlamento una masa crítica de países, podría llegar un momento en que sea políticamente insostenible que los países que se mantienen fuera nieguen a sus ciudadanos el derecho a votar en el único órgano elegido en el ámbito mundial. En ese instante, tales gobiernos no estarían en condiciones de poner en peligro la integridad de la organización, sino que tendrían que incorporarse a la APM en sus propios términos democráticos.

Por último, en relación con unas elecciones organizadas por la sociedad civil, el proceso de un tratado entre Estados no padece la ausencia de una estructura para la toma de decisiones que menoscabaría la capacidad de las organizaciones no gubernamentales para actuar colectivamente. Los Estados cuentan con un proceso de colaboración aceptado desde hace tiempo y muy definido para suscribir tratados, incluidos los que crean nuevas organizaciones internacionales. Además, la sanción de la APM por parte del Estado a través de un tratado conferiría una legitimidad adicional a la organización, y los Estados tienen acceso a recursos para financiar el proyecto de los que carece la sociedad civil.

Conclusión

Concebido modestamente como un órgano en gran medida consultivo integrado por los países económica y geográficamente diversos que estén dispuestos a proceder, no hay ninguna ley sobre la conducta humana o la política que impida el inicio de una APM. Sobre todo a la luz de los grandes logros del final del milenio –la caída del Muro de Berlín, la creación de la Organización Mundial del Comercio, la ampliación y fortalecimiento espectaculares de la Unión Europea y la creación de la Corte Penal Internacional–, un proyecto de estas características parece ahora no sólo posible, sino en muchos aspectos el siguiente paso lógico en el proyecto internacionalista de civilizar el orden mundial y contrarrestar las tendencias reaccionarias posteriores al 11-S. Ya ha empezado a surgir un movimiento popular en torno a la idea de una APM, pero hasta ahora no se han dedicado recursos significativos al proyecto y la acción política viene siendo muy limitada. Lo que hace falta es una campaña financiada adecuadamente que llegue tanto a la opinión pública como a los gobiernos. Uno de los centros de atención de la campaña pública debería ser contribuir a crear un clima político favorable para la negociación de un tratado mediante la utilización de los medios de comunicación de masas para llevar los argumentos a favor de una APM al público políticamente atento. El otro centro de atención de la campaña pública debería ser un esfuerzo encaminado específicamente a involucrar en el proyecto a la comunidad activista y a la académica. Implicar a ambas comunidades en una serie de reuniones, grupos de estudio y conferencias contribuiría a introducir el proyecto en el debate político y a realizar el trabajo preliminar conceptual necesario para resolver muchos de los problemas prácticos y teóricos que habrá que resolver para crear una APM.

Si se quiere que el tratado concluya con éxito, hay que obtener el apoyo de los gobiernos, que son las entidades que toman las decisiones en última instancia. Por tanto, al mismo tiempo que se trata de llegar al público, debe haber un esfuerzo para recabar el apoyo activo de los gobiernos. Hay que organizar, con líderes políticos y funcionarios de los Ministerios de Asuntos Exteriores afines, debates y conferencias que puedan proporcionar el impulso necesario para las negociaciones del tratado.

Es paradójico que aunque el déficit democrático global es ampliamente reconocido como una de las principales preocupaciones de nuestra época, casi no haya ningún debate sobre cómo remediarlo. Lo que se ofrece es o bien totalmente vago y lleno de lugares comunes, o bien sugiere reformas tan menores que apenas tienen repercusiones reales. Mientras tanto, las fuerzas del miedo, el militarismo y la dominación del Estado son decididamente claras y están dispuestas a desarrollar y a intentar implementar sus planteamientos. Si quienes estamos a favor de encontrar soluciones democráticas e internacionalistas para los problemas globales queremos imponernos, debemos encontrar la resolución necesaria para iniciar un debate serio sobre soluciones audaces, concretas y prácticas.