

IV. Posibilidades y límites de la democracia internacional

V. Domingo García Marzá

Hablar de la posibilidad, necesidad y alcance de una democracia supraestatal pasa por replantearse el papel y la función de la ONU, en un contexto en el que el que la soberanía jurídica y la autoridad del Estado han cambiado o están muy disminuidas. Con el fenómeno de la globalización, profundizar en el proceso democrático no sólo permite sino que exige una organización política internacional, una democracia cosmopolita. Sus competencias vendrían delimitadas por el concepto de responsabilidad democrática y su objetivo no sería sólo el mantenimiento de la paz sino también el desarrollo. Si la ONU quiere jugar este papel necesita tener legitimidad moral y adoptar una estructura democrática.

V. Domingo García Marzá es profesor titular de Filosofía del Derecho Moral y Político de la Universidad Jaume I de Castellón.

La resolución 678 del Consejo de Seguridad por la que se autorizaba la utilización de "todos los medios necesarios" para que Irak se retire de Kuwait no supuso sólo un cambio cualitativo en la concepción de las tareas propias de la ONU, sino que también puede ser considerada como el acta de defunción de la soberanía estatal en su calidad de actriz principal del sistema internacional.¹

Este artículo se propone entrecruzar ambas cuestiones desde la óptica de una teoría de la democracia para defender la idea de que estamos ante dos caras del mismo problema o, lo que es lo mismo, que hablar de la posibilidad, necesidad y alcance de una democracia supraestatal pasa por replantearse el papel y función de las Naciones Unidas. La metodología que se sigue radica en reconstruir la estructura del proceso democrático para, desde ahí, abordar el problema de la pérdida de soberanía estatal y de su apropiación por parte de un espacio político internacional. Este trabajo pretende ser una modesta contribución de la filosofía moral y política al debate abierto sobre el papel de las Naciones Unidas en el nuevo orden/desorden mundial.²

Aunque las capacidades de actuación de los estados venían mermándose desde el final de la Segunda Guerra Mundial y el Estado soberano iba perdiendo protagonismo como único órgano de poder, hoy en día es posible afirmar que estamos ante una situación donde el Estado ya no tiene el monopolio del poder político.

En la actualidad, la idea del "Estado moderno como un orden legal o constitucional, impersonal y privilegiado, como estructura delimitada de poder con jurisdic-

¹ P. F. Drucker, *La sociedad postcapitalista*, Barcelona, Apóstrofe, p. 18.

² Para el papel que la filosofía puede jugar en el marco global de las investigaciones sobre la paz, ver Vicent Martínez Guzmán "La filosofía de la paz y el compromiso público de la filosofía". Para el caso específico de la reflexión ético-política, V. Domingo García Marzá, "Un concepto de paz desde una ética de la justicia", ambos en V. Martínez Guzmán (ed.), *Teoría de la paz*, Nau llibres, Valencia, 1994.

ción suprema sobre su territorio y responsable ante un cuerpo determinado de ciudadanos", o bien no existe o bien está bastante reducida.³ Aquel concepto de soberanía que Bodino definió como la capacidad o disposición de legislar "sin consentimiento de superior, igual o inferior" y que ofreció la clave para la comprensión moderna del Estado, es hoy más bien un deseo que una descripción. Poco parece quedar de aquella autoridad independiente que se gobierna correctamente y que puede determinar cuál sea su futuro.

El Estado, en su forma actual de Estado democrático y social de derecho, hace agua por todas partes. Por resumirlo con una conocida frase: el Estado es demasiado grande para las cosas pequeñas y demasiado pequeño para las cosas grandes.⁴ Aunque nuestro interés se centra en la segunda parte de la conjunción, es conveniente recordar algunos aspectos de la situación interna de los estados, pues también son causa de este nuevo "desorden" mundial.

En primer lugar, de puertas para adentro, el Estado social se ha convertido en el Estado del bienestar, en un Estado benefactor que, con una gran dosis de paternalismo y tutela, ha ido supliendo cada vez más toda iniciativa privada. La sociedad civil, frente a la que el Estado debe ser responsable, se ha convertido en una especie de cliente que espera resignado la solución a todos sus problemas. El resultado es la pasividad y la paralización de la vida política frente a un Estado que ha confundido la justicia con el bienestar.⁵

Pero a su vez, y en segundo lugar, la ampliación de las competencias del Estado ha traído consigo consecuencias no por anunciadas -véase Weber- menos indeseables: el aumento de la burocratización y la falta de eficacia del sistema administrativo, sujeto sólo a las decisiones de los expertos y ajeno a todo tipo de responsabilidad política por una parte y, por otra, su rendición ante la fuerza de las cosas de un sistema económico diferenciado y autónomo que escapa al control de los gobiernos y, por tanto, de los afectados.⁶

Estos factores, entre otros, han llevado en la actualidad a una desconexión tal entre gobernados y gobernantes que pelagra el sentido mismo de la democracia. Con esta falta de relación se pierde la idea del acuerdo o contrato, esto es, la posibilidad de participar en la elaboración de las propias condiciones de vida que caracteriza el orden democrático. En nuestros días, la nueva fuerza de los líderes populistas, apoyados de nuevo en emociones y no en razones (Berlusconi en Italia, por no hablar del felipismo en España), junto con la elevada abstención y la creciente presencia de movimientos racistas, xenófobos, etc., no permiten ser muy optimistas acerca de la salud de nuestras democracias.

³ D. Held, *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, p. 369. J. Keane, *Democracia y sociedad civil*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

⁴ E. Díaz, *Ética contra política. Los intelectuales y el poder*, CEC, Madrid, 1990, p. 111. N. M. López Calera, *Yo, el Estado*, Trotta, Madrid, 1992.

⁵ A. Cortina, *Ética aplicada y democracia radical*, Tecnos, Madrid, 1993 y "Del Estado de bienestar al Estado de justicia", *Claves de la razón práctica*, nº41, abril, 1994, pp. 12-22.

⁶ Para este proceso de autonomía de lo económico, ver P. Ulrich, *Transformation der ökonomischen Vernunft*, Haupt, Stuttgart, 1993.

Pero peor se ponen las cosas para la soberanía si se dirige la atención a las relaciones internacionales. La tesis de partida era que el Estado es demasiado pequeño para las cosas grandes. El fenómeno de la globalización, el hecho de que la actividad política, social y económica está pasando a ser de ámbito supra-estatal, ha hecho que hoy el Estado democrático autónomo o soberano parezca más un mito que una realidad. Estas son algunas dimensiones del fenómeno:

1. Existen ya, de hecho, un gran número de organismos internacionales (UE, OTAN, ONU, FMI, etc.) que, fruto de la necesidad de organización internacional, reducen la capacidad de actuación de los estados.⁷
2. La existencia de un derecho internacional que, si bien no está respaldado por instituciones con poder coercitivo de aplicación, sí que tiene, sin embargo, consecuencias prácticas en los diferentes ordenamientos jurídicos.⁸
3. La información es ya transnacional, está fuera del control de cualquier país, y forma (o deforma) una opinión pública mundial. Hay que recordar la importancia de la televisión en la caída del muro de Berlín y las primeras manifestaciones en Moscú, o el papel de los medios de comunicación en la selección de tragedias que merecen la atención pública.
4. Los problemas ecológicos fuerzan a la organización de una protección mundial del medio ambiente. En este sentido, podemos decir que la contaminación no parece tener fronteras. El fracaso de la cumbre de Río es un ejemplo de lo que puede significar un poder estatal que no encuentra aún su lugar en esta situación global.⁹
5. Queda para el último lugar lo que puede ser considerado el factor más importante: las relaciones económicas. Existe una disfunción básica entre los límites de la autoridad estatal y el sistema real de producción, distribución e intercambios de bienes. El comercio internacional, la industria moderna de la alta tecnología y de las telecomunicaciones, la internalización de las transacciones financieras y, sobre todo, la presencia de las multinacionales han convertido el sistema económico en una organización autónoma e independiente de criterios sociales. El poder de los estados para crear instrumentos políticos capaces de controlar democráticamente estos fenómenos o bien no existe, o bien ha disminuido alarmantemente. Hoy en día, por poner sólo un ejemplo, no hay ningún banco central que controle los flujos monetarios.

La situación actual del Estado no parece, pues, muy prometedora. Por una parte, los ciudadanos no controlan a sus gobiernos y, por otra, los estados no con-

⁷ Mariano Aguirre (ed.), "Conflictos y dilemas de la sociedad internacional", Anuario CIP 1993-1994, CIP-FUHEM, Madrid, 1994. R. Grasa, "Las organizaciones internacionales y los nuevos desafíos globales", *Papers*, nº 41, Barcelona, 1993, pp. 55-84. Para el caso europeo, J. M. Tortosa, *El nacionalismo europeo*, Alicante, 1993.

⁸ M. L. Espada Ramos, "Ética y seguridad internacional", en A. Rubio (ed.), *Presupuestos teóricos y éticos sobre la paz*, Granada, 1993, pp. 169-199.

⁹ P. F. Drucker, *Las nuevas realidades*, Edhasa, Barcelona, 1990. L. R. Brown, *La situación en el mundo*, Apóstrofe-CIP, Madrid, 1993.

trolan, de forma exclusiva al menos, las acciones y decisiones políticas y económicas que les afectan. El "demos" de la democracia no puede acudir a sus parlamentos estatales, y ni mucho menos autonómicos o locales, para decidir aquello que afecta directamente a su vida. Por no mencionar el hecho de que las decisiones tomadas por la mayoría en el interior de algunos estados no afectan únicamente a sus ciudadanos, sino también a muchos millones de personas que están fuera de toda posible participación democrática.

Esta situación fuerza a plantearse la posibilidad de un control político de la globalización y, con ello, fuerza a la teoría democrática a enfrentarse de lleno a la cuestión básica de si la democracia es sólo posible dentro del marco estatal o puede plantearse también a un nivel supraestatal. La respuesta que se intenta argumentar consiste en afirmar que dentro del proceso democrático existen elementos que no sólo permiten sino que exigen una organización política internacional, esto es, una democracia cosmopolita.

Un concepto de soberanía democrática

Para argumentar esta última afirmación se va a recurrir al último trabajo de Habermas, *Faktizität und Geltung*, donde se encuentra una reconstrucción sistemática de los principios y fundamentos del Estado democrático de derecho. El objetivo de Habermas es explicitar el sentido del quehacer democrático para mostrar cómo es posible una formación democrática de la voluntad común.

A su parecer, el proceso político estaría formado por una red de discursos, negociaciones y compromisos que se entrelazan de formas muy diversas.¹⁰

La idea de Habermas es concebir un concepto de política democrática (deliberativa) que no caiga en el reduccionismo ingenuo de pensar que el objetivo de la política es o bien perseguir el bien común, o bien alcanzar meros arreglos entre intereses particulares. La praxis política puede ser interpretada más bien como un proceso en tres pasos.¹¹

Las cuestiones políticas aparecen primero en forma de cuestiones pragmáticas, centradas en la búsqueda de los medios más adecuados para perseguir un fin (sea en general la paz, el orden social, o una determinada forma de distribuir las obligaciones y los beneficios, etc). En estos discursos se examinan cuáles son las estrategias de acción más convenientes o eficaces desde el punto de vista de que sabemos lo que queremos.

El discurso pragmático presupone que están ya establecidos los fines y objetivos colectivos, esto es, hay un acuerdo sobre los intereses que se quieren conseguir. Pero cuando éste no es el caso, hace falta alcanzar en segundo lugar una decisión sobre la base de diferentes valores, interpretaciones, puntos de vista culturales, etc. Aquí caben tres tipos diferentes de discursos:

- a) *Cuestiones directamente morales*, que se refieren siempre al criterio de justicia, es decir, a la corrección de nuestras acciones, normas e instituciones bajo el

¹⁰ J. Habermas, *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp, Frankfurt, 1993.

¹¹ J. Habermas, *Faktizität...*, p. 207.

*Dentro del
proceso
democrático
existen
elementos que
no sólo permiten
sino que exigen
una
organización
política
internacional,
esto es, una
democracia
cosmopolita.*

punto de vista de la universalidad o capacidad de generalización de los intereses en juego.

- b) *Cuestiones ético-políticas o cuestiones de autoentendimiento*: son discursos en los que se intenta buscar una respuesta a la pregunta de qué queremos ser como colectividad. Se plantea desde la perspectiva histórica y cultural de miembros que desean aclararse sobre cuestiones importantes de su vida en común: intereses particulares, interpretación de necesidades sociales, etc.
- c) *Negociaciones y compromisos*: puede ser que no se encuentre un acuerdo sobre intereses generales o sobre una forma de vida determinada. Caben entonces negociaciones con la vista puesta en compromisos o equilibrios entre intereses particulares y puntos de vista valorativos.

Se llega así al tercer paso, que viene dado por los discursos jurídicos, cuyo objetivo es institucionalizar, mediante los mecanismos básicos del Estado de derecho, los resultados de los niveles anteriores. Según este esquema, la validez del derecho no puede quedar reducida a la dimensión estrictamente jurídica, de coherencia interna. Hay una referencia clara a ciertos principios que el derecho positivo no puede transgredir. Esto es, el derecho positivo no puede ser legítimo si contradice principios morales.¹²

Esta comprensión del proceso democrático como la institucionalización jurídica de determinados discursos permite responder a la pregunta sobre los límites estatales del funcionamiento democrático, pues encontramos en esta red de discursos un elemento que por su propia naturaleza, aún necesitando una concreción jurídica, no puede encerrarse en los límites estatales del discurso político: los principios morales que establecen las condiciones bajo las cuales una acción, norma o institución puede ser considerada como moral o justa.

La presencia de este momento moral de la universalidad o reciprocidad de intereses dentro de cualquier Estado democrático de derecho rompe con las fronteras definidas históricamente de los estados, como lo prueba la circunstancia de que no podemos explicar, ni siquiera fácticamente, el funcionamiento democrático sin apelar a esta dimensión moral. El hecho de que no aceptemos como moralmente correctas decisiones acerca de formas de vida que vayan contra ciertos principios de justicia (por ejemplo el racismo y la xenofobia), junto al hecho de que podemos distinguir entre compromisos justos e injustos, nos muestra que ambos tipos de discursos se encuentran sometidos también a criterios de justicia.

Otro argumento decisivo para demostrar esta inclusión de la dimensión moral en la dimensión política deriva del análisis de la regla de las mayorías como mecanismo básico de las decisiones democráticas. Este mecanismo parlamentario define una dimensión de la validez democrática de la decisión pero no toda la validez: lo que decide la mayoría no tiene porqué ser justo. El sistema democrático debe conservar siempre un momento de validez que escapa a la soberanía estatal

¹² Me he ocupado de la fundamentación de la ética discursiva y de su aplicación al terreno político en *Ética de la justicia. J. Habermas y la ética discursiva*, Tecnos, Madrid, 1992; especialmente el capítulo 11 se centra en esta relación entre ética y derecho.

y que es, en definitiva, lo que hace que podamos entender la posibilidad de una desobediencia civil como verdadera piedra de toque de la democracia. Por así decirlo, "el Estado democrático de derecho no se agota en el ordenamiento jurídico".¹³

Una teoría de la democracia debe dar razón también de este momento moral inherente a la soberanía estatal y que encuentra normalmente su expresión no tanto en los mecanismos parlamentarios como en una opinión pública entendida como esfera de intercambios de información y actividades que se concreta en la sociedad civil. La opinión pública consiste en un flujo continuo de comunicación que se construye desde los contextos comunicativos de todos los afectados potenciales. Que esta opinión pública se puede manipular es un hecho indiscutible. Pero también lo es que no puede manipularse abiertamente: siempre guarda el momento normativo de la generalización de intereses, pues constituye el punto de vista de todos los afectados posibles. En nuestra sociedad actual la aceptación de los derechos humanos como primeros principios de las constituciones democráticas son buena prueba de ello.¹⁴

Desde estas premisas el proceso democrático puede entenderse como una complementación entre los mecanismos del complejo parlamentario y las exigencias universalistas de una esfera pública encargada de vigilar y controlar las instituciones democráticas.¹⁵ La tarea básica del Estado democrático de derecho sería entonces la de institucionalizar las formas en que los afectados pueden participar en la toma política de decisiones y construir así una formación racional de la voluntad común. Esta tarea es la que legitima y justifica la razón de ser del Estado que es, hoy por hoy, y desde esta función básica, insustituible.

Pero ello no significa que no sea posible hablar de un proceso democrático más extenso que el Estado, pues estas exigencias universalistas no nos obligan a concretar las fronteras de actuación. La idea básica que se debe retener es precisamente esta: aquello que se ha perdido del concepto clásico de soberanía es sólo el territorio definido y, con él, la lealtad nacional. El territorio, según el criterio democrático, tiene que venir cercado por la magnitud de los problemas, es decir, por la extensión de los afectados y no por las fronteras del Estado. La lealtad, a su vez, debe quedar ligada al reconocimiento de los derechos humanos como marco mínimo de convivencia impuesto por el criterio de justicia. Habermas habla al respecto de un patriotismo de la constitución, aunque aquí se prefiere el término de soberanía democrática.

En definitiva, la presente tesis afirma que sí existen elementos universalistas dentro del concepto soberano de Estado y que éstos son los encargados de definir a la democracia como la exigencia de participación igual de todos los afectados. Otra cuestión diferente es si esta exigencia puede verse plasmada a su vez institu-

Aquello que se ha perdido del concepto clásico de soberanía es sólo el territorio definido y, con él, la lealtad nacional. El territorio, según el criterio democrático, tiene que venir cercado por la magnitud de los problemas.

¹³ J. Habermas, *Faktizität...*, p. 564 y del mismo autor, *Die Neue Un übersichtlichkeit*, Suhrkamp, Frankfurt, 1985, p. 79 y ss.

¹⁴ De la complementación entre ética, derecho y política dentro de una teoría de la democracia me he ocupado en *Teoría de la democracia*, Nau llibres, Valencia, 1993, siempre desde la perspectiva de una democracia participativa.

¹⁵ J. Habermas, *Faktizität...*, p. 448 y ss.

Hay que confiar en que este marco moral de los derechos humanos pueda incorporarse en los contenidos de las diferentes identidades colectivas, para poder crear así una comunidad política común.

cionalmente, es decir, puede dar lugar a una democracia internacional. El siguiente punto intentará mostrar no sólo que esto es posible, sino incluso necesario para el desarrollo de la democracia en el interior mismo de los estados.

La tercera revolución democrática

Al igual que la aparición del Estado solucionó los conflictos entre poderes feudales independientes y constantemente en litigio, también hoy debe existir un proceso democrático internacional que controle, es decir, subsuma bajo el principio de responsabilidad política, todas las cuestiones mencionadas que escapan "por arriba" al dominio democrático del Estado nacional: aspectos de la dirección monetaria, control de las condiciones del comercio internacional, cuestiones del medio ambiente, etc.

En el apartado anterior se ha concluido que la institucionalización del proceso democrático requiere tanto del complejo parlamentario como de la opinión pública. A continuación se verá si se cumplen o pueden cumplirse ambos momentos en el caso de una organización política internacional.

Por lo que se refiere a la opinión pública mundial, se puede afirmar con prudencia que hoy es ya una realidad. En el número 49 de *Papeles para la Paz*, Brian Urquhart hacía referencia a la "fortaleza y el apoyo moral de la comunidad mundial" que necesariamente debían acompañar a la creación de una fuerza de intervención de las Naciones Unidas. La legitimidad de esta fuerza militar internacional la apoyaba el ex subsecretario de la ONU en el hecho de que "representa la voluntad de la comunidad internacional".¹⁶

No se debe ser muy optimista al respecto. La esfera pública es determinante para poder constituir una sociedad civil y, por lo mismo, para poder hablar de una ciudadanía mundial, de un nuevo contrato social a nivel mundial. Pero esta sociedad civil mundial debe respetar las diferentes culturas y referirse sólo un mínimo necesario para la convivencia pacífica y justa. Referirse precisamente a aquellas reglas y condiciones que posibiliten la libre expresión de cada pueblo y cultura. La Declaración de los Derechos Humanos y su desarrollo jurídico por parte del derecho internacional serían los pasos necesarios para constituir ese mínimo, que ahora no serían meras declaraciones de intenciones sino el núcleo vinculante de la nueva organización mundial.

Ahora bien, una opinión pública no se conforma a golpe de leyes. Hay que confiar en que este marco moral de los derechos humanos pueda incorporarse en los contenidos de las diferentes identidades colectivas, para poder crear así una comunidad política común. Lo cual es, por desgracia, bastante difícil.

¿Qué ocurre con el segundo elemento básico de toda democracia, esto es, con la posibilidad de una participación democrática? La existencia de la opinión pública no es suficiente para hablar de una comunidad política, hace falta también abordar la cuestión de cómo puede organizarse a nivel mundial una participación democrática. Ante esta cuestión parecen estrellarse todas las expectativas, porque ¿cómo puede hablarse de una democracia con miles de millones de ciudadanos?

¹⁶ B. Urquhart, "Por una fuerza voluntaria de Naciones Unidas", *Papeles para la Paz*, nº 49, Madrid, 1993, pp. 15-25.

La respuesta es sencilla: igual que se puede hablar de democracia con cientos de millones de ciudadanos.

Dahl, en su libro *La democracia y sus críticos*, habla de tres revoluciones democráticas.¹⁷ La primera se refiere a la democracia ateniense, una democracia asamblearia, directa, cara a cara, donde la vida privada se mezclaba con la pública y donde había una forma de vida homogénea y cerrada en sí misma. Era difícil, por así decirlo, separar el ciudadano del hombre, como muy bien nos sigue recordando la definición aristotélica del hombre como animal político.

El Estado moderno rompe con todas estas características. El paso clave para la historia de la democracia no es tanto el de la escala internacional de la vida democrática, sino el paso de la polis griega al Estado democrático, esto es, de la democracia directa a la representativa. En breve, y con palabras del mismo Dahl, lo que se dice es que "una vez rota la unión entre democracia y participación directa que supone la representación, el tamaño de la unidad política democrática ya no es problema alguno".¹⁸

El Estado de derecho aseguró la constitución como un lugar independiente tanto de gobiernos y mayorías como del número de ciudadanos. El pluralismo democrático asegura que bajo una misma constitución puedan convivir razas, culturas y naciones distintas. El concepto de ciudadanía no se apoya ya, afortunadamente, en una lengua o en el color de una piel, sino precisamente en el derecho de participar en las decisiones comunes, es decir, en ser sujeto de derechos y deberes civiles.

Las sospechas y resquemores ante el sistema representativo vienen de concepciones simplistas de la vida política.¹⁹ Si, como se ha visto en el punto anterior, en el discurso político cabe la posibilidad de una transformación discursiva de nuestras propias necesidades e intereses, es decir, que sólo nosotros mismos podemos decir lo que para nosotros es mejor o peor, entonces la representación adquiere sólo un carácter instrumental o técnico, pues nunca podemos delegar en nuestra capacidad para decidir lo que queremos ser. Todos los afectados deben poder participar en los discursos y deliberaciones porque sólo así puede hablarse de autonomía política. Pero lógicamente esto es imposible.

La solución a esta aparente contradicción no es apearse ingenuamente a la democracia directa, sino entender que los mecanismos de representación son sólo un instrumento para acercarnos a la idea de justicia y, como tales, deben estar siempre sometidos a revisión, es decir, deben aceptar siempre una reserva falibilista. Deben quedar sensibles, receptivos, porosos, por así decirlo, ante lo que hemos llamado opinión pública.

Lo que se intenta mostrar es que no hay ninguna imposibilidad lógica para poder hablar de un sistema representativo a nivel mundial. Otra cuestión muy dife-

¹⁷ R. A. Dahl, *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992; también para un análisis de la actual tendencia a la democratización de gran parte de los países, S. P. Huntington, *La tercera ola*, Paidós, Barcelona, 1994.

¹⁸ R. A. Dahl, *La democracia...*, p. 382.

¹⁹ C. B. Macpherson, *La democracia liberal y su época*, Alianza E., Alianza, 1987 y C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge Univ. Press, Cambridge, 1970.

El concepto de soberanía democrática introducido no supone sustituir los gobiernos locales, autonómicos o estatales por las decisiones de un gobierno mundial.

rente es cómo pueden organizarse institucionalmente estos canales de transmisión de la voluntad de la comunidad internacional. Si bien no podemos entrar en este tipo de cuestiones, sí que conocemos todos un mínimo de instituciones básicas que todo proceso político debe seguir para que pueda llamarse democrático. Por ejemplo: funcionarios electos, elecciones libres e imparciales, sufragio inclusivo, derecho a ocupar cargos públicos, libertad de expresión, variedad de fuentes de información, autonomía asociativa, etc.²⁰

Aceptar que el sistema representativo es sólo un instrumento en manos de la exigencia de participación supone igualmente hablar de los límites de esta democracia internacional, esto es, de sus competencias. Una teoría de la democracia como la que aquí se apunta debe poner todo su énfasis en las democracias locales donde es posible una participación directa. Pero ello sin descuidar los niveles estatales que aseguran los mínimos de convivencia común pacífica y justa y los niveles internacionales que responden al carácter global de los problemas y de las posibles soluciones.

El concepto de soberanía democrática introducido no supone sustituir los gobiernos locales, autonómicos o estatales por las decisiones de un gobierno mundial. Supone, más bien al contrario, reforzar las decisiones a escala menor (sector local) para que puedan ser más efectivas las decisiones de escalas superiores. El principio que define la propuesta de una democracia participativa consiste en afirmar que la decisión debe estar siempre en manos de aquellos que han de correr con las consecuencias. Lo cual nos lleva a un concepto de soberanía compartida o dividida, donde la propia naturaleza y el ámbito de las cuestiones definiría qué electorado es relevante.²¹

No se habla en absoluto de un Estado mundial, de un "megaestado" que no haría sino multiplicar los problemas de los actuales (aparición de enormes concentraciones de poder, aumento de la burocracia, impenetrabilidad de la vida política, etc.) y con ello aumentar el riesgo de que se profundice aún más en la separación entre gobernantes y gobernados y se reduzca a cero el control directo sobre activos, recursos y capacidades humanas.

Tampoco se habla de una simple federación de estados, tal como Kant proponía ante la realidad de su tiempo. Se insinúa más bien la idea una república federativa mundial como espacio político en el que, como muy bien vio Kant: "los estados con relaciones entre sí no tienen otro medio, según la razón, para salir de la situación sin leyes que conduce a la guerra, que el de consentir leyes públicas coactivas".²²

República, porque en esta organización mundial deben regir los principios de libertad e igualdad, asegurados por el sistema representativo y la división de poderes. La asamblea, como conjunto de los órganos de representación, debería estar formada al menos por una cámara o Parlamento, elegida por sufragio universal directo como conjunto de representantes de esa voluntad política común; y por un Senado, cuyos representantes, también elegidos por sufragio,

²⁰ R. A. Dahl, *La democracia...*, p. 280.

²¹ V. Domingo García Marzá, *Teoría de la democracia...*, p. 111 y ss.

²² I. Kant, *La paz perpetua*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 25.

representarían la voluntad de cada uno de los estados miembros, cada uno con su estructuración democrática particular. La asamblea, así constituida, se convertiría en una fuente independiente y legítima de derecho internacional, siempre bajo el criterio moral de que es el individuo y no el Estado la razón última de cualquier derecho.

Federativa, porque se constituye por la federación de diferentes poderes que hasta ahora pertenecían a la soberanía estatal, pero que en la actualidad los estados se muestran impotentes para controlar democráticamente. Las competencias de este poder federativo vendrían marcadas por el principio de responsabilidad democrática, pero de ningún modo deberían limitarse al mantenimiento de la paz, si esto implica olvidar las condiciones económicas y sociales. Es decir, debería poner igualmente su objetivo en aspectos del desarrollo de los pueblos y en las cuestiones de política redistributiva.

Lo que no hay que hacer

Estos son, a grandes rasgos, las condiciones marco que debería cumplir una organización política internacional si quisiera merecer una legitimidad democrática. Se ha tratado aquí de reconstruir estas condiciones a partir de la idea misma de procedimiento democrático, para mostrar que son exigencias que se derivan del sentido de la praxis democrática. Lo único que queda, ya para concluir, es comparar estas ideas con la legitimidad que requieren, como cualquier otra institución, las actividades de Naciones Unidas.

Una forma fácil de actuar sería preguntarse en abstracto si la ONU estaría dispuesta a asumir este papel y ocupar así el espacio político abierto por este concepto de soberanía democrática. Pero la cuestión es bien diferente ya que la ONU está funcionando de hecho, hoy en día, como si ya se hubiera adueñado de estas parcelas de soberanía abandonadas por los estados. La ONU ha pasado en los últimos años de ser un mero árbitro internacional a proponer un ejército propio, a imponer sanciones económicas e incluso a bendecir moralmente la utilización de la fuerza contra la voluntad de alguna de las partes como en los casos de Irak y Haití.

Puede ser que la ONU tenga sólo un poder moral, pero este poder moral se convierte en político cuando en su nombre se llevan a cabo invasiones y se determina la conducta de millones de personas. En el terreno de la política, la moralidad hace referencia a la legitimación, a la justificación de las acciones o instituciones desde criterios de justicia.²³

Y desde esta dimensión es difícil comprender de dónde le puede llegar a la ONU este poder moral porque más bien representa un organismo en el cual ni los estados, y ni mucho menos los ciudadanos, tienen las mismas posibilidades de participar. Buena prueba de ello es esa "lamentable institución" que es el derecho de voto privilegiado reservado a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, es decir, el derecho de veto.²⁴

²³ V. Domingo García Marzá, *Ética de la justicia...*, p. 167.

²⁴ C. A. Colliard, *Instituciones de relaciones internacionales*, FCE, Madrid, 1974, p. 393.

Si como han pretendido tanto Pérez de Cuéllar como Boutros Ghali puede hablarse de un intervencionismo humanitario, de un intervencionismo en nombre de la moralidad, que rompa las fronteras estatales del principio de no-injerencia, conviene diferenciar dos posibles situaciones:

- a) La ONU sigue como hasta ahora sin una estructura democrática y sin exigir, incluso, a sus miembros que sean democracias, con lo cual se encuentra siempre bajo la sospecha de estar sirviendo intereses particulares.²⁵ Ante esta sospecha no sólo serían desacertadas sino también peligrosas ideas como, por ejemplo, la creación de unas fuerzas armadas propias. Por no hablar de organismos como el FMI cuya existencia se cuestiona cada vez más, ajeno como está a todo sentido de justicia social y sin ningún control por parte de la misma ONU.
- b) La ONU realiza una reforma radical -también necesaria por motivos externos al sentido mismo de la democracia como son los cambios en el sistema económico o el aumento del número de estados- y adquiere una estructura democrática que sepa mezclar lo deseable y lo posible y que le permita disponer de un auténtico poder moral.²⁶

Sólo así puede continuar con su intento actual, totalmente necesario, de recoger las parcelas de poder de las que los estados no pueden ya responder.

Acercar la realidad a las ideas de la razón, recorrer el largo camino que va desde lo socialmente vigente a lo moralmente válido no ha sido casi nunca una decisión que el poder político haya tomado *motu proprio*. Si la ONU quiere seguir asumiendo competencias propias de este posible orden político internacional seguirá precisando legitimidad y, en un plazo más o menos corto, esta legitimidad pedirá cuentas a su estructura democrática. Su propia razón de ser está en peligro si no adopta unos mínimos institucionales que aseguren su funcionamiento democrático.

Kant recordaba que aquello que los hombres deben hacer y no hacen, ya se encarga "la gran artista de la naturaleza" de obligarles a cumplirlo. Metáforas aparte, y aplicado a nuestros días, esto significa que si los estados con posibilidades para ello no toman este camino, esto es, no existe la famosa voluntad política, la amenaza de millones de refugiados y de inmigrantes, junto con el aumento de fundamentalismos de todo cuño, el terrorismo internacional, los problemas ecológicos, las guerras civiles, etc. acabarán por imponérselo.

²⁵ S. Hoffmann, "La quimera del orden mundial", *Papeles para la Paz*, nº 46, Madrid, 1992, pp. 39-67.

²⁶ Vicenç Fisas, *El desafío de Naciones Unidas*, Icaria, Barcelona, 1994.