

# Comunidad política, democracia y globalización



**IZTAPALAPA**  
*Agua sobre lajas*

*Jessica Baños Poo\**

## Resumen

Este artículo revisa las formas en que el Estado y la democracia están siendo reconceptualizados para enfrentar los procesos de globalización, así como las respuestas que desde diversas perspectivas se ofrecen como alternativas para regular fenómenos que trascienden las fronteras estatales. Se discuten los modelos cosmopolita, transnacional y de democracia deliberativa como respuestas del pensamiento democrático frente a los retos de la globalización, y se concluye que de ellos pueden extraerse ideas muy interesantes, pero que en este debate aún quedan problemas sin respuesta. **Palabras clave:** globalización, democracia, Estado, esfera pública, deliberación

## Abstract

This work examines the ways in which State and democracy are being reconceptualized in order to face globalization processes as well as the responses that arise from diverse perspectives as alternative to regulate the phenomena that transcended State borders. This article analyses the cosmopolitan, transnational and deliberative democracy models as a response of democratic thought in the presence of globalization challenges. On the one hand the conclusion is that, both of them may be useful to obtain very interesting ideas and on the other, it is important to point out the problems that still cannot be answered in this debate.

**Key words:** globalization, democracy, State, public sphere, deliberation

\* Candidata a doctor en Teoría Política por la Universidad Autónoma de Madrid.  
jessicabannos@yahoo.com

**L**a globalización está cambiando las formas de concebir la política, el Estado y la democracia; todos estos conceptos deben reflexionarse nuevamente con el objeto de que la política siga siendo importante y definitiva en el futuro. Para quienes creemos en la política, caer en el fatalismo de que no podemos hacer nada frente a la globalización o que debemos resistirnos a ella es simplemente no entender su realidad o evadirla como un proceso estructural sin aparente retorno y que, por el momento, está transformando todas las sociedades. Al contrario, en vez de resistir la globalización sin más reflexión, debemos conocer cuáles son los procesos que la conforman, para saber cómo gestionarlos y cómo reactivar el significado de la política para transformar los fenómenos que hoy trascienden al Estado.

La propia globalización no es un proceso único y lineal, sino que también ofrece campos de acción; ésta es además de un proceso económico, uno político, cultural y tecnológico. Modifica los estados no sólo porque produce cambios políticos y socioeconómicos internos derivados de los procesos económicos y financieros globales, y además transforma las maneras de hacer política y cultura introduciendo nuevos actores y nuevas pautas tanto en la toma de decisiones como en la identidad de los ciudadanos y en sus modalidades de movilización. Por lo anterior, tomar en serio la democracia es reflexionar en torno a ella de cara a los nuevos procesos y desafíos que debe enfrentar.

La globalización está imponiendo verdaderos límites a las democracias actuales, quizá sentidos con mayor intensidad en países con estados débiles, como los de Latinoamérica. La concepción moderna de la comunidad política-democrática implica la sujeción a un Estado a partir de la participación de los ciudadanos en las decisiones y leyes que son instrumentadas mediante las instituciones representativas. Pero también implica que ese Estado tiene la capacidad para regular los procesos que suceden dentro del territorio. Esto es lo que hoy en día está cambiando. Si bien no puede decirse que todos los estados modernos, y menos aún los estados latinoamericanos hayan tenido nunca la suficiente fortaleza para regular todo lo que sucedía dentro de sus fronteras, lo que ocurre con la globalización

es que los estados ni siquiera parecen aspirar a este fin. Los procesos globales en los que estamos insertos y los cambios tecnológicos que los han hecho posibles nos han llevado a lo que David Held llama *comunidades con destinos solapados* (1995, 1999), lo cual significa la ampliación y profundización de las relaciones sociales y las instituciones y redes entre países, de modo que cuestiones que suceden muy lejos de nuestras fronteras tienen consecuencias en la vida de nuestros países. La palabra “interdependencia” se ajusta precisamente a esta concepción, pero debe ser entendida de manera estructural, pues implica la conexión de procesos sociales, políticos y económicos. En contraparte, el gran problema para la democracia y el Estado actuales es que, al seguir estando territorialmente comprendidos, tienen grandes dificultades para regular los fenómenos y transformaciones que impactan dentro.

Esto es muy claro en el aspecto económico: la mayor interdependencia económica producida por la interconexión global de los mercados financieros y la dependencia de los estados respecto al acceso a ese capital, que a su vez se ha traducido en un creciente poder por parte de los actores transnacionales que controlan dichos recursos, son factores que han cuestionado la soberanía de los estados, al limitar sus opciones de política económica y de políticas de desarrollo. A ello se suman las obligaciones impuestas por organismos supranacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) que sujetan la vida económica de los países a decisiones tomadas fuera de toda representatividad democrática.<sup>1</sup> Así, asistimos a una alteración del poder político de la mayor envergadura pues, mientras la participación y regulación democrática se expresan en el nivel nacional y el derecho social y fiscal sigue siendo competencia del Estado nacional, la capacidad de intervención económica del Estado para regular la economía y los excesos del mercado, aunque es variable entre uno y otro, está efectivamente siendo acotada (Held, 1999; Schnapper, 2001).

Esta tesis no significa, sin embargo, que los estados ya no sean relevantes, como algunos autores han expuesto (Ohmae, 1995). Los estados aún cuentan y, dependiendo de su fortaleza y capacidades estructurales, cuentan mucho. A pesar del neoliberalismo y muy al contrario de lo que ha sucedido en los países en desarrollo, el gasto social como porcentaje del producto interno bruto (PIB)

<sup>1</sup> Puesto que el poder de los estados en las instituciones en el FMI no se establece en función de la población, sino de la cuota o la suscripción de capital, en 1993, por ejemplo, Estados Unidos, con 250 millones de habitantes, disponía de 17.8% de los votos del FMI, mientras que China, con 1 130 millones, sólo contaba con 2.3%. De la misma forma, ocho millones de suecos equivalían en poder de voto a unos 400 millones de hindúes, y 14 millones de árabes saudíes tenían el triple de votos que 150 millones de brasileños (Sanahuja, 1994).

de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha crecido constantemente de los años sesenta hasta finales de los noventa; en algunos casos ha llegado a duplicarse (Muñoz, 2000). El estado de bienestar en esos países, no sólo no se ha reducido, sino que ha mejorado. Por otro lado, en los países en desarrollo, el tipo de políticas que deciden impulsar los distintos partidos políticos siguen contando y sus repercusiones son aún de mucha importancia para definir las políticas de bienestar de la comunidad en cuestión. No obstante, problemas institucionales y de mala gestión pública siguen limitando mucho el alcance y los resultados de las políticas y de las democracias.

Sin embargo, aunado a los complejos problemas institucionales y de gestión pública de los países en desarrollo, el Estado ha perdido mucha de su libertad para actuar en materia económica y financiera y ahora tiene que hacerlo en márgenes de acción más reducidos y a veces francamente casi nulos; esto se siente con mayor intensidad en los países en desarrollo. Como señala Paramio respecto de América Latina, el asunto no es que existan diferencias entre las políticas que proponen los diferentes partidos, sino que esas políticas y programas se ven restringidos por la sanción positiva o negativa de los mercados una vez que se ha producido la apertura de los mercados de capitales (Paramio, 2002: 10). Además, es un hecho que la fortaleza de las instituciones de cada Estado y sus capacidades humanas cumplen un papel fundamental en las consecuencias distributivas generadas por la globalización (Held, 2004). Estas cuestiones son cruciales en el tipo de limitaciones que impone la globalización, así como en las oportunidades que los distintos países tienen frente a ella. En el caso de América Latina es claro que la debilidad estatal y los efectos de la globalización son factores esenciales de malestar para la democracia, al ser la región un ejemplo de la molestia de los ciudadanos ante la escasa capacidad de maniobra de los gobiernos para resolver los problemas sociales en una situación de plena movilidad de los capitales (Paramio, 2002: 20).

Estas alteraciones y los graves retos que implican para la democracia son algunas de las mayores preocupaciones del avance de la globalización en América Latina. Como ciertos actores y procesos que determinan la naturaleza de las oportunidades *dentro de y entre* países están fuera del alcance de los estados, si éstos no son atraídos hacia el proceso político, pueden generar serias disfunciones en los sistemas democráticos llevándolos a perder su legitimidad (Held 1995, 1999). Así, el problema y lo que se busca en la teoría política sobre la globalización es cómo normar estos procesos, cómo someterlos a regulaciones surgidas de procedimientos democráticos, cuando el Estado-nación ha perdido algunos de sus poderes de regulación económica ante el funcionamiento de los mercados globales de capital.

No existen respuestas fáciles para democratizar la globalización; el debate es muy reciente y requiere todavía que sean contestadas varias interrogantes. Hasta ahora, puede hablarse de tres modelos importantes que replantean el papel de la democracia en la teoría política contemporánea sobre la globalización: el de democracia cosmopolita, el de Estado transnacional y el modelo de democracia deliberativa (McGrew, 2003). Todos ellos sientan bases importantes para entender las dificultades que enfrentamos y las alternativas que podemos llevar a cabo, pero no están exentos de problemas.

El modelo de *democracia cosmopolita*, defendido por David Held, es el más conocido. Held establece que para lograr la gobernanza democrática de los procesos que están fuera del alcance de los estados tradicionales deben establecerse nuevos mecanismos representativos de nivel supranacional –regional y global–, así como democratizar los ya existentes mediante la elección directa de representantes supranacionales o de un parlamento global. La idea sería dotar a estos mecanismos de las facultades para negociar y establecer regulaciones de los procesos globales, económicos, ecológicos, tecnológicos, etcétera, que estén fuera del alcance del Estado, de modo que los nuevos actores poderosos del sistema mundial se adecuen a los derechos de las personas y la necesidad de distribución mundial de la riqueza. En su publicación más reciente, Held (2004) propone la idea de un nuevo *pacto global* alternativo al Consenso de Washington que permita llevar a cabo un programa político, social y económico comprehensivo para nuestra era global, guiado por los principios de la socialdemocracia: desarrollo humano, democracia y justicia y construido sobre las bases de las instituciones multilaterales y el derecho internacional que ya existen, y que podrían conformar las bases de un nuevo constitucionalismo mundial. Esto llevaría a crear una nueva ciudadanía global –cuya participación en las organizaciones internacionales ya no estaría mediada por su nacionalidad– y a la transformación del sistema de Naciones Unidas, para convertirlo en un modelo más acorde con la idea de democracia transnacional.

El modelo de Held nos lleva a la idea de establecer un nuevo contrato social global necesario para someter a los poderes y autoridades difusas a la democracia y enfrentar los problemas de la globalidad; uno de los más importantes y críticos es el de la enorme y creciente desigualdad global. Pero, por las características de los actores que tienen que someterse o estar involucrados en la resolución de estos procesos, especialmente los actores económicos, para Held, sólo un nuevo contrato social global que genere instituciones representativas en una democracia cosmopolita podría permitir un acuerdo con el capital transnacional del tipo que dio origen y viabilidad a la socialdemocracia europea (2004).

A pesar de esta visión positiva acerca de lograr un nuevo pacto global que modifique las reglas del juego mundial, la idea de democracia cosmopolita ha recibido algunas fundadas críticas desde posiciones democráticas, relacionadas con problemas del propio funcionamiento de la democracia. En primer lugar, parece no haber garantía de que establecer instituciones representativas internacionales no conduciría a constituir un gobierno mundial de enormes proporciones y, por tanto, sujeto a caer en enormes peligros. En este sentido, debe cuestionarse si estas nuevas instituciones tendrían la suficiente fuerza, autoridad y legitimidad para controlar efectivamente a los actores importantes de la economía mundial o a otros estados en sus acciones unilaterales y ser inmunes a los riesgos y presiones políticas a las que, por ejemplo, están sometidas las instituciones internacionales actuales.

En segundo lugar, Held afirma que para gobernar los distintos y dispersos procesos de autoridad y poder mundial se requeriría una serie de centros de poder traslapados, diversos e interdependientes conformados por distintos *demos*, de acuerdo con los problemas de que se trate. Propone el surgimiento de una ciudadanía global y regional que dé legitimidad democrática al funcionamiento de los parlamentos supranacionales, pero también unas fórmulas de representación no basadas en el orden territorial que den expresión a organizaciones no gubernamentales o *demos* afectados por cuestiones específicas en diversos estados, todas ellas funcionando de manera paralela a las ciudadanías de los sistemas nacionales. Tendríamos así un esquema de ciudadanías múltiples condicionadas al tipo de decisiones y *demos* requeridos para cada caso y un sistema de poderes diversos y solapados, pero que se necesitan mutuamente para funcionar (Held 1995, 1999, 2004). Quién decidiría estos *demos* y quién participaría en ellos no está resuelto y es una pregunta que plantea serios problemas, pues representa decisiones de inclusión-exclusión respecto a temas importantes. Pero, además de ello, esta superposición y solapamiento de *demos* puede generar importantes problemas de jurisdicción legítima. Como las diferentes decisiones requieren de *demos* y mayorías distintas, pero éstas a su vez se solapan y requieren mutuamente para su implementación, podrían producirse conflictos de legitimidad entre las decisiones tomadas por distintas jurisdicciones, pues en todas ellas habría autoridades electas democráticamente (García, 2003).

Por último, muchos autores encuentran sumamente difícil que se pueda repetir la fórmula de la democracia representativa de base estatal en la democracia cosmopolita (Dahl, 1999; Vallespín, 2003). La ciudadanía universal y las instituciones representativas, incluidos los partidos políticos en las democracias actuales con base territorial, funcionan como los vínculos políticos integradores que hacen posible el principio de igualdad política e igualdad de participación de todos los

ciudadanos, sin distinción, en los asuntos públicos y la exigencia de responsabilidades a sus representantes. En la democracia representativa, los representantes no sólo están constreñidos por sus programas de gobierno, sino que están sometidos al debate público abierto y al veredicto de la siguiente elección, en la que en principio se verán en condiciones competitivas con otros partidos y en donde todos los ciudadanos tienen derecho a elegir. Los partidos políticos permiten hacer esta exigencia de responsabilidades más concreta porque proponen políticas y se les puede remover del gobierno en caso de que la ciudadanía no valore positivamente su gestión. Por otro lado, si los ciudadanos o los propios representantes no apegan su actuación a la legalidad también existen mecanismos de coerción y de rendición de cuentas como la policía y el poder judicial que, sujetos a la misma legalidad democrática, utilizan sus facultades contra quienes violan la ley. Por último, aún no existen mecanismos para que sean garantizados derechos fuera de las instituciones de un Estado.

Tomando en cuenta lo anterior, no existirían entonces las condiciones para que la gobernanza global con esquemas multinivel de decisión produjera los mismos vínculos entre ciudadanía y representantes y la división de poderes y contrapesos que el diseño institucional de las democracias modernas tradicionales ha logrado para funcionar: dotar de derechos y participación a los ciudadanos, someter a los representantes a responsabilidad y contar con la legitimidad y obediencia de los ciudadanos, porque en ese caso requeriría de cuando menos dos partidos, prensa y medios globales independientes, más mecanismos judiciales, policías y contralorías. Así, el modelo de democracia cosmopolita, cuando menos en su fase actual de formulación no parece ofrecer una alternativa democrática transnacional completa que resuelva los problemas que las democracias tradicionales resolvieron creando los vínculos entre ciudadanos y representantes y el diseño institucional de las democracias de derechos y contrapesos de base estatal territorial.

Esto nos lleva al siguiente modelo, el del *Estado transnacional*, como alternativa para gestionar los procesos de la globalización. En esta posición estarían muchos teóricos políticos contemporáneos, aunque Ulrich Beck es el que tiene la propuesta más interesante; él considera que el Estado nacional es anticuado para enfrentar el capitalismo mundial, pero que éste es irrenunciable para garantizar los derechos políticos fundamentales y para configurar políticamente el proceso de globalización y regularlo transnacionalmente (1998). Al considerar que sólo en los estados fuertes y democráticos se han garantizado los derechos fundamentales y políticos y de que las instituciones de una democracia cosmopolita podrían estar a merced de los poderes mundiales que buscan regular, Beck sugiere la idea del Estado transnacional como una fórmula que podría contribuir

nuevamente al fortalecimiento del Estado, cuyo poder de configuración política se construye como producto de respuestas cooperativas a la globalización. No se trata de mantener el modelo del Estado nacional tradicional, pero sí el del Estado como punto de referencia central: un Estado transformado hacia lo transnacional desde la política interna y reforzado por la cooperación con otros estados.

El Estado colabora para recuperar su soberanía perdida, pero esto sólo se consigue cuando la globalidad se convierte “en fundamento del pensamiento y el quehacer políticos”, reformulando los conceptos clave de política y sociedad nacional, y llevándola a lo transnacional (Beck, 1998: 154). Se trata de articular en la misma esfera pública las preocupaciones transnacionales y transformar esas esferas públicas locales en espacios de discusión que deriven en la colaboración interestatal. Y, mediante esta última, surge un plus de soberanía que favorece la concentración de poder transnacional y a los estados locales unidos por ésta (Beck, 1998: 190).

Este podría ser un modelo más factible pues sigue la construcción de la Unión Europea. Para el historiador económico Alan Milward (1992), la cooperación intergubernamental iniciada con fines geopolíticos por los seis países fundadores de la Comunidad del Acero y el Carbón, de la cual emergió la Unión Europea (UE), posibilitó el desarrollo de los estados de bienestar europeos, en tanto fortaleció la seguridad y el poder económico y de maniobra de sus estados-nación, quienes gracias a la cooperación pudieron controlar procesos que trascendían sus fronteras. Los estados participantes de las instituciones originarias de la UE accedían a ceder parte de su soberanía únicamente para mejorar su alcance de poder y lograr mayor eficiencia en el control de procesos de alcance regional, reduciendo los costos derivados de un aumento en la interdependencia (Moravcsik, 1993). Esto les permitía resolver el problema de seguridad y atender las necesidades de bienestar e intereses económicos de sus ciudadanos. La integración no era, según Milward, un proceso de cesión del Estado-nación por otras formas de gobierno, sino la creación de los poderosos estados-nación de la época del estado de bienestar para sus propios propósitos (Milward, 1992: 18). La idea de Beck es muy similar a este desarrollo histórico, lo cual lo hace un modelo teórico más realista. Es ahí donde hay que encontrar su valor teórico.

Con todo, esta teoría tendría que superar también ciertas interrogantes. Beck no está de acuerdo con que se multipliquen las instituciones supranacionales que podrían no ser inmunes a las presiones de los grandes poderes estatales y económicos característicos de la globalización, salvo en aquellos casos definidos bajo la idea del riesgo compartido. Sin embargo, el desarrollo de la Unión Europea sí ha venido construyendo, más por necesidad que por ideología, instituciones supranacionales que van más allá del riesgo e inciden en la dirección de las formas



de cooperación. Y, aunque esas instituciones supranacionales han tendido a adoptar políticas desreguladoras en algunas cuestiones, es verdad también que han generado desarrollos institucionales reguladores dentro del derecho y las políticas públicas que han sido positivos para el bienestar regional. Por lo tanto, las instituciones supranacionales no deben descartarse de inicio ni pensarlas como únicamente viables para superar los riesgos de las sociedades actuales, pues muchas de ellas con mayores contenidos ya existen en el sistema internacional; sólo habría que analizar cómo hacerlas más funcionales.

La cuestión sería entonces cómo lograr los incentivos para que los estados actuales quieran formular esquemas de cooperación más intensos o un compromiso mayor con los acuerdos globales multilaterales en vigencia, sin que necesariamente unos estados o ciertos actores cuenten más en definir los términos de la cooperación. Éste es uno de los límites de las teorías intergubernamentalistas. Beck parece encontrar la solución al establecer que esa cooperación sólo es posible cuando las esferas públicas estatales se hacen transnacionales y, por lo tanto, los debates estatales se convierten también en internacionales. La discusión en la esfera pública de los problemas transnacionales y los riesgos de que los problemas permanezcan desregulados es lo que puede promover la acción cooperativa de manera más recíproca. Con todo, como será discutido más adelante con el siguiente modelo, el asunto es que no necesariamente un *demos* ilustrado y con conciencia de los asuntos transnacionales garantiza resultados cooperativos justos entre estados.

El modelo de *democracia deliberativa* es otra de las propuestas interesantes desde la filosofía política para enfrentar y democratizar los procesos internacionales. En este modelo, las propuestas de Habermas, Dryzek y Roseneau profundizan sobre las posibilidades de creación de comunidades políticas transnacionales. Más que proponer un nuevo orden institucional mundial o trascender el Estado, la preocupación de los exponentes de la democracia deliberativa es democratizar la gobernanza del sistema internacional a través de su legitimación democrática mediante procesos deliberativos previos a la toma de decisiones (McGrew, 2003: 504). La institucionalización de procedimientos para crear, generar y coordinar intereses globales no puede depender de un Estado mundial porque, de acuerdo con Habermas, no generaría la solidaridad cívica necesaria (2000: 141). El interés debe dirigirse a combinar procesos de democracia deliberativa con la toma de decisiones mundiales bajo los sistemas de negociación que ya existen, y a hacer política mundial desde el interior de los estados.

En este sentido, la institucionalización de la participación de organizaciones no gubernamentales ONG internacionales en las deliberaciones de los sistemas

internacionales de negociación podría fortalecer la legitimidad del procedimiento de toma de decisiones en la medida en que procesos de decisión transnacional se hacen transparentes y son sometidos a debate en las esferas nacionales de opinión pública, gracias a que son introducidos en las agendas públicas por nuevos actores transnacionales, como las ONG. La presencia de organizaciones no gubernamentales en las conferencias mundiales de mujeres, medio ambiente o pobreza global son ejemplo de cómo se puede abrir la discusión a estas problemáticas y las distintas alternativas para su solución en múltiples estados, que de otra manera serían invisibles en sus agendas públicas domésticas (Dryzek, 2000). Y estos debates, que contribuirían a cambiar los espacios públicos nacionales para hacerlos transnacionales, se acoplan a los procesos de decisión democrática y representativa de nivel estatal, pero al ampliarse el debate respecto a ellos se obliga a los partidos políticos a tomar posición y a aglutinar las demandas (Habermas, 2000: 143). La idea sería, como en Dryzek, que como condición para construir estados transnacionales debe primero transformarse el debate público que determina las decisiones políticas, generando espacios deliberativos que permitan la discusión y transformación del espacio público de nacional a transnacional, desde lo local hasta lo estatal (Dryzek, 2000).

Y si bien Dryzek apunta menos que Habermas a la necesidad de la democracia representativa y tiene, por tanto, a diferencia de Habermas, cierta tendencia a que ésta sea suplantada por nuevos espacios deliberativos transnacionales fluidos (Dryzek, 2000), tiene razón Habermas cuando argumenta que es necesario incorporar a los partidos políticos nacionales a la discusión para transformar el espacio de deliberación de la agenda pública y conseguir la transformación del espacio público de nacional a transnacional. Como lo señala el propio Habermas, un renovado control político de esta sociedad mundial económicamente sin poder jerárquico superior sólo puede ser posible si los poderes globales se involucran en la institucionalización de los procedimientos para construir consensos transnacionales que preserven ciertos estándares sociales y reparen las extremas desigualdades globales, cuestión que sólo se podrá realizar si los gobiernos se ponen de acuerdo, porque las élites políticas encuentran electoralmente rentable este discurso (Habermas, 2000: 145).

Pero aquí encontramos nuevamente el problema que supone la transformación de las ciudadanías estatales de modo que adopten un modelo transnacional de acción. Que sean conscientes de una ciudadanía global e impulsen a sus gobiernos a actuar cooperativamente, sintiendo los asuntos nacionales como asuntos transnacionales internos. Este cambio de perspectiva de las relaciones internacionales hasta una política interna mundial no debe esperarse de los gobiernos,

como señala Habermas, a menos que los pueblos premien este cambio de conciencia. Más bien, la esperanza estaría puesta en la articulación que realicen las ONG, los partidos políticos y los ciudadanos informados sobre los asuntos transnacionales. Y la cuestión es si la deliberación es suficiente garantía de que las comunidades políticas estarán dispuestas a ampliar su perspectiva de interés nacional cuando, por ejemplo, se den casos donde choquen el interés local o nacional, con el interés global.

Por otro lado, si bien la participación de organizaciones no gubernamentales en la toma de decisiones internacionales ha sido muy importante para dar visibilidad a voces que de otra manera no serían escuchadas, ésta no puede ser pensada, como en Dryzek o en Rosenau, como *equivalentes funcionales* (Rosenau, 1998: 50) en la toma internacional de decisiones de procesos representativos estatales en los que el voto de todos los ciudadanos que participan en un mismo *demos* cuenta igual. Las formas asociativas actuales son muy importantes por su papel para introducir en el debate público y la agenda temas de discusión y puntos de vista alternativos. Sin embargo, su participación en la esfera internacional, como por ejemplo en las conferencias mundiales, tampoco puede considerarse representativa de todos los intereses existentes. En el año 2001, más de 85% de los secretariados de las ONG dedicadas a asuntos internacionales –más de 14 000– estaban ubicados en países de altos ingresos, contra cerca de 2 000 en los países con ingresos medios y cerca de 300 en naciones con bajos ingresos (Held, 2004: 79). Estos datos muestran que aun existiendo los espacios deliberativos para legitimar decisiones de manera más democrática, aún podrían estar siendo excluidos los intereses de los verdaderos marginados de la globalización, si no se les dota de verdadera voz en los debates de las comunidades transnacionales.

## Conclusión

Luego de analizar tres alternativas para devolver a la democracia su contenido original, donde son los ciudadanos quienes se autogobiernan y determinan la política y sus resultados, no parecen existir opciones concluyentes y libres de problemas para regular por mecanismos democráticos aquellos aspectos de la política global que han escapado a la esfera del Estado nacional. El debate actual apunta hacia respuestas iniciales muy interesantes, pero permanecen cuestiones no resueltas sobre las que habrá que explorar más. Una primera conclusión del debate sobre la gobernanza global parecería apuntar a los peligros de establecer una democracia representativa supranacional y, por tanto, a la necesidad de mantener

el modelo estatal, si bien con ciertas transformaciones importantes, como base para gestionar los procesos de la globalización.

La poca legitimidad que convoca el establecimiento de un gobierno mundial representativo que regule y controle los procesos globales que trascienden a los estados, los riesgos que esto entrañaría en términos de la capacidad de algunos actores políticos o económicos privilegiados para influir en sus decisiones y la dificultad para implantar en el plano mundial los controles y contrapesos deliberativos y de rendición de cuentas que se han logrado establecer en los estados nacionales, hacen difícil superar la lógica del Estado como base de la democracia. En esta medida, y siguiendo los éxitos de un modelo como el de los inicios de la Unión Europea, por el momento parece que la disyuntiva estaría más bien en construir modelos que convoquen la cooperación intergubernamental como base para recuperar la soberanía democrática estatal.

Por otro lado, una opción muy prometedora parece residir en ir transformándonos y entendiéndonos como sociedades transnacionales. El transnacionalismo como una alternativa a la globalización significa construir una ciudadanía global y patrones de organización colectiva comunes que surgen desde abajo, más que desde arriba. Es decir, hacer política mundial, sin gobierno mundial, utilizando los mecanismos tradicionales de la democracia. Esto es viable debido a la realidad de interdependencias y destinos comunes que tenemos con otras sociedades y la posibilidad de controlar los procesos transnacionales cooperativamente. Pero eso implica, también, modificar los espacios públicos nacionales para hacer que la política internacional se vuelva parte integrante de la política local y estatal.

Con todo, subsisten serias preguntas que este debate no ha resuelto y sobre las que la teoría política deberá seguir deliberando en vista de lo estructural de los cambios actuales. Una de estas preguntas tiene que ver con la construcción de la ciudadanía global, entendida como solidaridad más allá de las fronteras nacionales. Si bien es factible que a partir de entendernos como sociedades transnacionales comprendamos que la solución a muchos de nuestros problemas está en actuar cooperativamente con otros estados y sociedades, la dificultad radica en cómo se superará con facilidad la lógica localista y de interés nacional en las relaciones internacionales. Es decir, cuando existe contradicción entre el interés local o nacional y los intereses de otros estados, no existe ninguna garantía de que los ciudadanos, aun habiendo participado en procesos deliberativos, primarán el resultado cooperativo neutral que vaya en contra de sus propios intereses locales o nacionales. Eso conllevaría una idea de solidaridad global que difícilmente puede ser construida.

Además, en las comunidades políticas con *demos* separados que conforman las relaciones internacionales, el Estado moderno ha funcionado de manera

competitiva más que cooperativa. Si todos están interesados en disminuir los costos fiscales de quienes invierten en las economías nacionales, es porque existe competencia por esos recursos. En esta medida, mientras el Estado siga siendo la base central de la política mundial, no es claro si vaya a transformarse la naturaleza competitiva de las comunidades políticas y puedan crearse las condiciones para la cooperación de otros estados y sociedades. Para Beck, la clave de ello podría estar en los riesgos que para la seguridad entrañan cuestiones como mantener los patrones de desigualdad existentes, cuyo entendimiento podría motivar la toma de acción. Sin embargo, como lo señala el propio Habermas, hasta el momento, ni siquiera se ve factible que puedan ponerse de acuerdo acerca de establecer impuestos para gravar las transacciones con ganancias especulativas (2000: 139).

Lo anterior nos lleva a la siguiente gran pregunta que en este debate no está de ningún modo resuelta y que requiere nuevos paradigmas de pensamiento: la necesidad de establecer instituciones supranacionales y qué límites de poder y controles democráticos debieran tener. A pesar de las reticencias de autores como Beck, Habermas o Dryzek a establecer instituciones supranacionales, parece que éstas son necesarias tanto para promover y dar cierta dirección a la cooperación intergubernamental, como para servir de mediadores justo en casos de contradicciones de intereses entre estados. Pero, a la vez, siguiendo los temores de estos autores, cómo podemos lograr que esas instituciones estén libres de presiones de ciertos estados o el poder económico de los actores económicos mundiales o cómo podemos conseguir que estas instituciones no funcionen con un déficit democrático permanente.

Si bien en el multilateralismo los representantes negociadores no están desvinculados de los estados nacionales, existen también cortes internacionales y comités especializados que actúan con grandes márgenes de autonomía y que muchas veces son indispensables como mecanismos de mediación. El problema de ello, sin embargo, es doble. Por una parte, si éstos funcionan sin estar anclados al Estado y, por tanto, sin representantes de los gobiernos electos democráticamente, se trata de esferas sin ningún vínculo democrático. Por otro lado, su poco poder para establecer sanciones no ayuda a que muchos estados cumplan con la legislación internacional. En un estudio realizado por la OCDE se encontró que en 90% de las acciones contra Estados Unidos y la Unión Europea por prácticas de *dumping* comercial, éstos no cumplían cabalmente con las sanciones establecidas (Woods, 1999: 19).

Esto indica que, en un orden mundial entre estados competitivos, los más fuertes contarán con incentivos para actuar con actitudes de *free rider* (Vallespín,

2004) en casos de plena contradicción de intereses. Y tampoco es claro que los ciudadanos de un Estado, aun tras pasar procesos deliberativos, decidan sancionar electoralmente a los gobiernos por no tomar las acciones necesarias contra sus propias comunidades políticas o grupos de interés. Éstas son las preguntas centrales para pensar en la teoría política sobre la democracia y la globalización. Y en la idea de los estados transnacionales como transformación del espacio público y de acción, en las instituciones multilaterales y en la incipiente sociedad civil global parece que están los campos por los que habría que iniciar la exploración.

## Bibliografía

Baños P., J.

- 2002 "Las estructuras transnacionales y el problema de la justicia global", en *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 20, pp. 25-44.

Bauböck, R.

- 1994 *Transnational Citizenship. Members and Rights in International Migration*, Edward Elgar Publisher, Aldershot-Vermont.

Bauman, Z.

- 1999 *La globalización, consecuencias humanas*, Fondo de Cultura Económica, México.

Beck, U.

- 1998 *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona.

Beetham, D.

- 1998 "Human rights as a model for cosmopolitan democracy", en D. Archibugi, D. Held y D. Köhler, eds., *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*, Polity Press, Cambridge, pp. 58-71.

Dahl, R.

- 1999 "Can international organizations be democratic?", en I. Shapiro y C. Hacker-Cordón, eds., *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, Cambridge.

Dryzek

- 1999 "Transnational democracy" en *Journal of Political Philosophy*, núm. 7, pp. 30-51.

- 2000 *Deliberative democracy and beyond*, Oxford University Press, Oxford.

García G., E.

- 2003 "Sociedad transnacional y democracia cosmopolita", en Arteta, García Gutiérrez y Maiz, eds., *Teoría política: poder, moral y democracia*, Alianza, Madrid, pp. 478-490.

- Giddens, A.  
 2000 *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Taurus, Madrid.
- Habermas, J.  
 2000 *La constelación posnacional. Ensayos políticos*, Paidós, Barcelona.
- Held, D.  
 1995 *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, Cambridge.  
 1999 “The transformation of political community: rethinking democracy in the context of globalization”, en I. Shapiro y C. Hacker-Cordon, *Democracy’s Edges*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 84-111.  
 2004 *Global Covenant. The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Polity Press, Cambridge.
- Held, D. y A. McGrew  
 2003 *Globalización/antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Paidós, Barcelona.
- Held, D., A. Mc. Grew, D. Goldblatt y Perraton, J.  
 1999 *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Polity Press, Cambridge.
- McGrew, A.  
 2003 “Models of transnational democracy”, en D. Held y A. McGrew, eds., *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate*, Polity Press, Cambridge, 2ª edición.
- Milward, A.  
 1992 *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, Londres, Nueva York.
- Milward, A., y V. Sørensen  
 1993 “Interdependence or integration? A national choice” en A. Milward, *et al.*, *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992*, Routledge, Londres, Nueva York, pp. 1-32.
- Moravcsik, A.  
 1993 “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, núm. 4, pp. 473-524.
- Muñoz de Bustillo, R.  
 2000 “Retos y restricciones del estado de bienestar en el cambio de siglo”, en *El estado de bienestar en el cambio de siglo*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 17-108.
- Ohmae, K.  
 1995 *The end of the nation-state*, Free Press, Nueva York.
- Paramio, L.  
 2002 “La globalización y el malestar en la democracia”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 20, pp. 5-23.

Rosenau, J.

- 1998 "Governance and democracy in a globalizing world", en D. Archibugi, D. Held y D. Köhler, eds., *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*, Polity Press, Cambridge, pp. 28-57.

Sanahuja, J. A.

- 1994 "Globalización y democracia: propuestas para democratizar las instituciones financieras internacionales", Centro de Investigación para la Paz, Madrid.

Schnapper, D.

- 2001 *La comunidad de ciudadanos. Acerca de la idea moderna de nación*, Alianza, Madrid.

Vallespín, F.

- 2001 "Democracia y globalización", en R. Máiz, ed., *Construcción de Europa, democracia y globalización*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, pp. 167-193.
- 2003 *El futuro de la política*, Taurus, Madrid, 2ª edición.
- 2004 "Estado y globalización", en A. Montesino y M. Roscales, eds., *Nosotros y los otros. Laberintos de la extranjería*, Límite, Madrid.

Woods, N.

- 1999 "Order, globalization and inequality in world politics", en A. Hurrell y N. Woods, eds., *Inequality, Globalization and World Politics*, Oxford University Press, Oxford, pp. 8-35.