

¿Es posible una democracia mundial?

José Sols y Pablo Mella¹



Fotografía: José Manuel Moreno

No cabe duda de que uno de los principales retos del siglo XXI es la estructuración política democrática de la globalización. No tiene sentido que tengamos sólo Estados-nación, incapaces de legislar acerca de lo global, como puede ser el comercio internacional, las finanzas, la ecología, los derechos humanos, los movimientos migratorios, entre otras realidades humanas. Las multinacionales campan a sus anchas por todo el planeta, mientras que las leyes quedan atrapadas en las fronteras. En el mundo, no hay Estado de Derecho.

¹ **José Sols**, teólogo e historiador, es Director de la Cátedra de Ética y Pensamiento Cristiano del IQS, Universidad Ramon Llull, Barcelona, España, y coautor del estudio aquí presentado. **Pablo Mella**, filósofo, es Director de *Estudios sociales* y del Instituto Filosófico Pedro Francisco Bonó, Santo Domingo, República Dominicana. Ambos pertenecen al grupo internacional LACS (Laboratorio de Análisis y Crítica Social), coordinado desde el IQS, Universidad Ramon Llull.

Por este motivo, el anterior secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, tuvo mucho interés en reformar a fondo la ONU, tal como su puso de manifiesto en su informe, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, de 2005, pero su propuesta no tuvo el suficiente apoyo internacional, por lo que no prosperó. El propio Annan pidió pública y reiteradamente que diferentes *think tanks* del mundo hicieran propuestas para una gobernabilidad democrática global.

A esta llamada respondió, entre otros grupos, un joven *think tank* del Club de Roma, el *tt30*, concretamente su grupo catalán, de Barcelona. Siete jóvenes intelectuales catalanes trabajaron durante tres años una propuesta de democracia mundial, que presentaron en el libro *Gobernabilidad Democrática Mundial. Una propuesta institucional* (2007)². El libro ha sido ya publicado en español y en catalán, y se está preparando su edición inglesa.

Desde el inicio, los autores afirman que “este documento es fruto de lo que consideramos una necesidad de ámbito global: dotar al mundo de una estructura política ascendente, a partir de los ciudadanos, los Estados y las regiones, que vertebré de manera justa, y tan democrática como sea posible, la realidad de la globalización; una estructura de gobierno basada en la fuerza del derecho, eficaz, con capacidad financiera, penal y política, para dirigir el buen cumplimiento de sus decisiones en todo el planeta”. Veamos esta propuesta, que sintetizamos a continuación, por su interés. Para ello no dudaremos en resumir e incluso en presentar extractos literales del documento, que no citaremos cada vez.

2 Los autores son Ivan Capdevila (Ingeniero Industrial, Consultor Ambiental), Antoni Comín (Licenciado en Filosofía y Letras, Licenciado en Ciencias Políticas, Posgrado en Humanidades, profesor de ESADE, Universidad Ramon Llull, y Diputado en el Parlamento de Cataluña), Jonás de Miguel (Ingeniero Industrial, Máster en Administración de Empresas, Director de Organización y Desarrollo de Personas en el Grupo Agbar), Eva Geli-Stenhammar (Máster en Derecho Comparado -LLM-, abogado y asesora de la Embajada y Oficina Comercial de Suecia en España, miembro de la “Swedish Women’s Educational Association”), Carles Guerra (especialista en Electrónica Industrial, gestor de Cuentas de Clientes en el Grupo Peguform), Manuel Manonelles (Politólogo especializado en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos, Licenciado en Ciencias Políticas, Máster Europeo -EMA- en Derechos Humanos y Democratización, Director de la Fundación Cultura de Paz – Barcelona, y Asesor Especial del Co-Presidente del Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas para la Alianza de Civilizaciones) y José Sols (Doctor en Teología, Licenciado en Historia Contemporánea, Director de la Cátedra de Ética y Pensamiento Cristiano del Instituto Químico de Sarriá - IQS, Universidad Ramón Llull), coautor de este artículo. Sin duda, un grupo interdisciplinar.

1. Un mundo en cambio acelerado

El punto de partida es la visión de un mundo que ha cambiado enormemente en el último siglo. Entre los cambios acelerados, los autores del estudio subrayan los siguientes:

1. El fin de la Guerra Fría y la consolidación de los Estados Unidos como única superpotencia mundial, gracias a su hegemonía militar.
2. La revolución tecnológica y el cambio de paradigma productivo, desde una economía industrial a la que se suma una nueva economía basada en el conocimiento.
3. La globalización de la economía, con el incremento del comercio mundial, la liberalización de los mercados financieros y las crisis sistémicas que de ella se han derivado.
4. La consolidación del proceso de integración europea, que hoy avanza desde la unión económica hacia la unión política.
5. La afirmación de los países emergentes: Brasil, China o India, como actores que buscan un mayor protagonismo en la escena internacional.
6. La extensión de la democracia como forma de gobierno en la mayoría de Estados del planeta durante las dos últimas décadas.
7. La nueva conciencia de los riesgos ambientales derivados de la industrialización y de la sociedad de consumo.
8. El incremento de las migraciones desde los países en desarrollo a los países desarrollados.
9. La emergencia de redes sociales de alcance global que nos permiten hablar de sociedad civil mundial.
10. El encuentro entre culturas, civilizaciones y religiones, acelerada con motivo de la creciente interdependencia y el incremento de los intercambios de todo tipo, que a veces se expresa en forma de conflicto, otras, de diálogo, y en algunos casos, de mestizaje.

11. La aparición de medios de comunicación mundiales, que van de la mano de la hegemonía occidental en los mercados globales, lo cual sirve de plataforma para una fuerte introducción de la cultura occidental y de su modo de vida en muchas sociedades del planeta no occidentales.
12. Un nuevo tipo de terrorismo, en la medida en que aparece como una red también globalizada.

En el estudio no hay referencias a la gran crisis económica actual, por ser anterior a esta. Los autores insisten en que se trata sólo de comprender que la sociedad internacional se encuentra en una situación de fuerte interdependencia. Esta interdependencia ha puesto en la agenda política mundial una larga lista de cuestiones que no se pueden abordar desde una óptica estatal. Los viejos instrumentos políticos, que habían servido para gobernar el mundo desde la II Guerra Mundial hasta la fecha, los Estados-nación y Naciones Unidas, tal y como fue diseñada en el momento de su creación, más todos los organismos multilaterales e internacionales que han ido apareciendo desde entonces hasta ahora, parece que ya no son suficientes para dar respuesta a los retos a los que se enfrenta la sociedad mundial. Los autores hacen referencia al importante debate que ha habido en los últimos años al respecto. Este debate, habitual en el seno de instituciones académicas (universidades, centros de estudio o de investigación), políticas (gobiernos, parlamentos o foros multilaterales) o de la sociedad civil (ONGs, *think tanks*, entre otros), se ha centrado en la reforma o refundación del sistema institucional mundial. Los autores, queriendo participar en este debate, ponen como objeto de análisis la estructura institucional más oportuna para afrontar de una manera eficaz y legítima los principales problemas de la sociedad mundial. De ahí surge su propuesta de gobernabilidad democrática global.

Enseguida matizan que ningún Estado-nación puede, por sí solo, gobernar el mundo, gestionar la economía globalizada, ni poner orden en la interdependencia creciente, de manera que sirva a los intereses de todos los pueblos del mundo y no sólo a aquellos mejor posicionados de antemano. Todos estos asuntos exigen ser gobernados desde instancias que dispongan de legitimidad; su aval únicamente puede provenir de su naturaleza democrática y de su capacidad representativa de todos los países del planeta. Ahora bien, la legitimidad tiene

que ir de la mano de la eficacia, para lo cual la estructura que proponen se apoya en la fuerza del derecho y en instrumentos para hacer que este se respete, así como en la capacidad financiera y política para llevar adelante sus planes, sus propuestas y sus reformas.

Naciones Unidas no puede hacer frente a este reto. Tal y como está estructurada en la actualidad, no tiene fuerza ni capacidad para dar una respuesta suficiente a ninguno de estos asuntos. Este estudio constituye una reflexión profunda sobre el sistema de instituciones internacionales existentes hoy en día, con la voluntad de ponerlas a la altura de los riesgos y las oportunidades que hoy nos brinda esta nueva sociedad mundial altamente interdependiente. Se trata, dicen los autores, de reformar para aumentar la legitimidad, la capacidad, la autoridad y la eficacia del sistema institucional internacional e imaginar cómo debería ser el sistema de instituciones mundiales en el siglo XXI.

Los autores quieren situarse entre las dos perspectivas con que se suele afrontar el tema de la gobernabilidad democrática global, a saber: 1/ el sistema de Naciones Unidas, tal y como funciona hoy, en tanto que realidad palpable existente, con sus puntos fuertes y débiles, conocidos y analizables objetivamente, y 2/ la visión de Estado democrático global, como utopía práctica de gobernabilidad mundial. Entre uno y otro, la propuesta del *tt30* pretende diseñar un modelo institucional que, sin desatender la eficacia en el funcionamiento, busque la máxima democratización posible del sistema mundial. Es un modelo que parte de manera evidente del precedente de la Unión Europea.

Esta propuesta sigue los siguientes ejes:

- 1/ Una estructuración regional del mundo, concretamente en nueve regiones, cada una de las cuales funcionaría de manera semejante a la actual Unión Europea.
- 2/ Un poder legislativo, constituido por un Parlamento Mundial con dos cámaras, la Asamblea General de Estados y la Asamblea de representantes.
- 3/ Un poder ejecutivo (sin Presidente, pero sí con un Coordinador General), formado por dos consejos, el Consejo de Paz y Seguridad y el Consejo Económico, Social, Cultural y de Desarrollo, cada uno de los cuales con un cierto número de

agencias especializadas.

4/ Un poder judicial, formado por seis tribunales: el Tribunal Penal Internacional, el Tribunal Económico Internacional, el Tribunal Ambiental Internacional, el Tribunal Internacional de Justicia, el Tribunal Social y Cultural Internacional, y el Tribunal Contencioso-Administrativo Internacional.

2. Marco de este sistema

Efectivamente, este sistema no pretende acabar con los Estados, sino llegar allí donde ellos no pueden. Estas serían las funciones del nuevo sistema:

1. La regulación del comercio internacional
2. La regulación de los mercados financieros internacionales
3. La garantía de la diversidad cultural y el diálogo entre civilizaciones
4. El desarrollo económico de los países más pobres
5. La creación de mecanismos de redistribución de la riqueza, de alcance mundial
6. La universalización de los derechos sociales, como el derecho a la educación o el derecho a la salud, a escala mundial
7. El establecimiento de unos estándares laborales mínimos para todos los países del mundo
8. La lucha contra la degradación ambiental del planeta
9. La prevención de los conflictos violentos, ya sean intranacionales o internacionales
10. La garantía de la paz entre Estados
11. La gestión de los flujos migratorios
12. La lucha contra el terrorismo internacional

Los autores muestran en una tabla la correspondencia entre los ámbitos

abordados por el nuevo sistema, la función que se desempeñaría en cada uno de ellos, y la agencia o tribunal que se ocuparía de ello. Veámoslo:

Ámbitos	Función	Instrumentos
PAZ Y SEGURIDAD	<ul style="list-style-type: none"> - Velar por la paz entre los Estados. - Prevenir conflictos violentos. - Gestionar situaciones de emergencia y asuntos humanitarios. - Luchar contra el terrorismo internacional y sus causas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Agencia de Prevención y Resolución de Conflictos: diplomacia, cuerpo de mediadores, <i>peacekeeping</i> y <i>peacebuilding</i>. - Agencia de Seguridad Global: Policía Global y Fuerzas de Paz. - Agencia de Asuntos Humanitarios y Emergencias. - Tribunales internacionales: Tribunal Penal Internacional y Tribunal Internacional de Justicia.
SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar el acceso universal a la educación básica y media. - Garantizar el acceso universal a la salud básica y especializada. - Universalizar los derechos laborales mínimos. - Organizar la redistribución de la renta a escala global. 	<ul style="list-style-type: none"> - Agencia de Educación y Cultura. - Agencia de la Salud. - Agencia del Trabajo: asuntos laborales. - Agencia de Economía y Tributaria. - Agencia de Asuntos Sociales: protección a la infancia e igualdad de género. - Agencia de Agricultura y Seguridad Alimentaria. - Agencia de Infraestructuras y Comunicaciones. - Tribunales Internacionales: Tribunal Social y Cultural Internacional.

ECONÓMICO	<ul style="list-style-type: none"> - Promover el desarrollo económico de todos los países. - Fomentar el comercio simétrico y equitativo. - Garantizar la libre competencia en el mercado de bienes y servicios a escala global. - Garantizar la estabilidad de los mercados financieros globales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Agencia de Economía y Tributaria. - Agencia Financiera. - Agencia de Comercio. - Agencia de Infraestructuras y Comunicaciones. - Tribunales Internacionales: Tribunal Económico Internacional.
CULTURAL	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar el acceso universal a la educación básica y media. - Garantizar el diálogo entre civilizaciones. - Garantizar la supervivencia de todas las lenguas y culturas y su libre desarrollo. - Garantizar el acceso de todas las culturas a los medios de comunicación globales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Agencia de Educación y Cultura. - Tribunales Internacionales: Tribunal Social y Cultural Internacional.
AMBIENTAL	<ul style="list-style-type: none"> - Internalizar las externalidades ambientales. - Prevenir los riesgos ecológicos. - Limitar el consumo de los recursos no renovables. 	<ul style="list-style-type: none"> - Agencia de Medio Ambiente. - Agencia de Agricultura y Seguridad Alimentaria. - Tribunales Internacionales: Tribunal Ambiental Internacional.

3. Motores de la reforma

Ahora bien, ¿qué motivaría a grandes potencias como China, Estados Unidos, Rusia o la India a aceptar este sistema? Veamos cuáles son los motores que describen los autores del estudio.

1. *La seguridad humana.* La seguridad humana es la motivación más relevante para los países desarrollados, que son, obviamente, los más reacios a aceptar una modificación estructural global, por miedo a perder poder en el mundo. Las desigualdades sociales y la pobreza generan unos flujos migratorios descontrolados, una violencia, unas mafias, que afectan a los estamentos más adinerados. Estos, cada vez más, desean un sistema social que garantice una estabilidad pacífica. También hay deseo de que se haga frente eficazmente a crisis sanitarias (por ejemplo, pandemias) o a riesgos ambientales.

2. *El acceso a la economía global.* Muchos países en vías de desarrollo desean garantizarse un acceso a la economía global en igualdad de condiciones con las economías desarrolladas. Para los países emergentes, como Brasil, la expectativa de conseguir un sistema que les asegure un peso más proporcionado en las instituciones que regulan la economía global puede ser un estímulo suficiente para que se sumen a la iniciativa de cambio.

3. *El desarrollo humano.* Los autores afirman que es razonable pensar que, bajo un sistema global más equitativo y democrático, el reparto de la riqueza y el desarrollo humano serían más solidarios y, en consecuencia, los países menos desarrollados saldrían también beneficiados.

4. Principios que inspiran el sistema

Los autores exponen los principios por los que se rige esta propuesta de gobernabilidad democrática global:

1. *Democracia.* Según este principio, la soberanía procede de los ciudadanos, y el gobierno se fundamenta en la libertad de opinión y en el derecho al sufragio universal. Esta democracia supone:

- Elecciones periódicas, basadas en el sufragio universal y en la libertad de voto.
- Respeto a los principios democráticos (voluntad general, derechos fundamentales) en las relaciones entre Estados.
- Sistema de dos cámaras. El establecimiento de una primera cámara que garantizaría la representatividad de todos los Estados del mundo, incluidos los más pequeños, y una segunda cámara con representación proporcional a la población de cada Estado.
- Representación regional equilibrada en cada región, de forma rotatoria, dentro de la estructura del poder ejecutivo.
- Auténtica separación de poderes.
- Jurisdicción efectiva y de obligatoria aceptación.
- Coordinación dentro del poder ejecutivo; por ejemplo, las agencias.
- Fuerza internacional responsable y efectiva.

2. *Estado de Derecho*. El principio de Estado de Derecho comprende estos puntos:

- Imperio de la Ley, entendido este como expresión de la voluntad popular. Incluye el principio de seguridad jurídica.
- División de poderes, con primacía del legislativo.
- Legalidad y responsabilidad de los poderes públicos.
- Garantía de los derechos y libertades fundamentales.

3. *Defensa de los derechos y libertades fundamentales*. Los autores del estudio afirman que la sociedad internacional global está evolucionando hacia una sociedad mundial que, aunque asimétrica, requiere normas cosmopolitas tales como los derechos humanos, que puedan proteger a las personas indepen-

dientemente de su nacionalidad. Igualmente, se hace necesaria una normativa global acerca de la protección del medioambiente que establezca nuevas responsabilidades legales y morales en Estados soberanos, y un renacimiento de las minorías como elemento de actuación en las políticas mundiales.

Se trata de derechos y libertades que el ser humano posee por el mero hecho de serlo, basados en valores últimos como la dignidad, la libertad y la autonomía de las personas, que no son sólo individuales, civiles y políticos, sino también sociales, económicos y culturales. Estos derechos que tiene cada individuo comportan el deber de cada uno de respetar los derechos de los demás.

4. *Separación de poderes.* La democratización de las relaciones entre Estados requiere una auténtica separación de poderes: 1/ un Parlamento Mundial, formado por las dos Asambleas mundiales que constituyen conjuntamente la autoridad legislativa; 2/ el poder ejecutivo representado por los dos Consejos, con la figura de un Coordinador General, que no es Presidente; y 3/ la autoridad judicial representada por los seis Tribunales Internacionales.

5. *Subsidiariedad.* El principio de subsidiariedad tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cercana posible al ciudadano. Este sistema democrático mundial sólo podría actuar en los sectores de su competencia exclusiva, aquellos que sobrepasan la acción política de los Estados.

6. *Transparencia y publicidad de las actuaciones de los poderes públicos y derecho de acceso a la información.* Las actuaciones de las autoridades de gobernabilidad democrática global deben ser transparentes, esto es, deben ser conocidas por los ciudadanos del mundo y por los Estados. La falta de información obstaculiza la toma de decisiones y vulnera el principio de libertad.

5. Nueve regiones

Los autores del estudio toman como modelo paradigmático la Unión Europea. En el mundo habría un total de nueve regiones, cada una de ellas estructurada aproximadamente como la actual Unión Europea. La estructuración regional del mundo permitiría equilibrar la extensión y la población y, parcialmente,

la riqueza y el poder político de cada bloque regional en liza, tal como ocurre actualmente en Europa. No cabe duda de que esta estructuración llegaría después de un proceso lento, que requiere de factores objetivos que lo impulsen, además de la voluntad política: integración comercial, unidad geográfica, cierta afinidad cultural.

He aquí las nueve regiones propuestas:

- *Eurasia y Asia Central*: Constituida básicamente por los Estados miembros de la actual Confederación de Estados Independientes, más Bielorrusia y los Estados de Asia Central (Tayikistán, Uzbekistán, Kirguizistán, etc.).
- *Europa*: Constituida por una Unión Europea ampliada a todos los Estados de su entorno, incluidos Noruega, Suiza, Turquía, los Estados de la antigua Yugoslavia, Moldavia y Ucrania.
- *África del Norte - Oriente Próximo y Medio*: Los países pertenecientes al Magreb y a Oriente Próximo y Medio, incluido Israel.
- *África Subsahariana*: Compuesta por toda África a excepción del Magreb.
- *Sureste Asiático y Oceanía*: Que incluiría los actuales Estados integrantes de la ASEAN, junto con Oceanía.
- *Asia del Este*: Región constituida por China, Taiwán, Japón, Corea del Norte, Corea del Sur y Mongolia.
- *Asia del Sur*: Región que quedaría conformada por la India, Afganistán, Pakistán, Nepal, Bután y Bangladesh.
- *América del Norte*: Que incluye a los Estados Unidos de América, Canadá y México.
- *América del Centro, Sur y Caribe*: Que agruparía todos los Estados del continente americano a excepción de los tres Estados de América del Norte.

6. Un poder legislativo mundial (Parlamento Mundial) formado por dos cámaras

El poder legislativo se basaría en un Parlamento Mundial, formado por dos cámaras: por un lado, la *Asamblea General de Estados*, que, siguiendo el modelo de Naciones Unidas, estaría constituido por los representantes de los Estados; y por otro, una *Asamblea de Representantes*, cuyo método de elección estaría abierto, *a priori*, al sufragio universal de todos los ciudadanos del mundo. Estas dos cámaras, explican los autores, serían las encargadas de legislar sobre las competencias señaladas y constituirían la fuente principal del Derecho Público Internacional.

6.1 Asamblea General de Estados

La Asamblea General de Estados, semejante, como hemos dicho, a la actual ONU, estaría formada por representantes de los Estados, que serían designados por los parlamentos o por los gobiernos de cada uno de los Estados. Cada Estado, independientemente de su población, de su poder económico o de su extensión geográfica, tendría un único representante. Los autores proponen dos opciones acerca de la función que tendría cada representante en esta cámara:

En una primera opción, se mantendría el principio teórico de igualdad entre los Estados, es decir el de “un Estado, un voto”. La ponderación, por otro lado irrenunciable, respecto al peso demográfico quedaría perfectamente recogida en la otra Cámara, la de Representantes. Este modelo serviría para proteger a los Estados pequeños, como República Dominicana, Haití o Eslovenia, cuya voz sería escuchada como la de los grandes, como India, China o Estados Unidos.

En cambio, en una segunda opción planteada por los autores, habría un voto ponderado entre Estados, siguiendo el modelo de la Unión Europea. Tal como ocurre en el Consejo Europeo, los Estados representados en esta asamblea tendrían un sistema de voto ponderado en función de su población, aunque no exactamente de manera proporcional. La ponderación de la población se corregiría a favor de los países menos poblados. Por ejemplo, se podrían establecer, dicen los autores, cinco categorías de países en función de distintos umbrales de población, a determinar; atribuir un determinado número de votos

a cada país (por ejemplo: cinco votos para la categoría menos poblada, veinte para la siguiente, cincuenta para la siguiente, cien para la siguiente y doscientos para los más poblados). Con una propuesta así, la relación entre China (200 votos) y Luxemburgo (5 votos) sería de 40 a 1, cuando la diferencia de población entre ambos países supera la proporción de 1.000 a 1. Así se preservan tanto los intereses de los Estados pequeños como el peso real en términos de población de los Estados grandes, explican los autores.

6.2 Asamblea de Representantes

La Asamblea de Representantes sería la Cámara Baja del Poder Legislativo Mundial. Su principal valor reside en que resultaría elegida por sufragio electoral de todos los ciudadanos del mundo, independientemente de que habitaran en países democráticos, con un sistema pluripartidista, o no. El hecho de que haya importantes Estados en el mundo sin democracia, como es el caso de China, no debe constituir un obstáculo absoluto de cara al diseño de un sistema electoral global. Los autores señalan, no obstante, algunas condiciones mínimas para el sistema de elección: la población mundial debería estar dividida por circunscripciones, independientemente de que éstas fueran regionales, nacionales o de otra dimensión, y de que el sistema electoral fuera proporcional, mayoritario o una combinación de ambos; en cada circunscripción se elegiría a uno o a varios representantes. En cualquier caso, debería haber algún tipo de correspondencia –no necesariamente proporcional– entre la población de cada circunscripción y el número de escaños que se eligiese en cada una de ellas; en todas las circunscripciones debería haber libertad para que se presentasen a elección una pluralidad de opciones –ya fueran listas, partidos o personas, cuestión a decidir en función de cuál fuese el sistema electoral concreto por el que se rigiese la Asamblea de Representantes–; debería haber un determinado organismo u organismos, ya fueran dependientes del sistema institucional mundial, o coordinados desde los Estados o desde las regiones, que garantizaran la transparencia del proceso electoral en todas las circunscripciones y que certificasen la limpieza del resultado; no tiene por qué existir vinculación entre el sistema electoral por el que se rige la Asamblea de Representantes y los sistemas electorales nacionales. De ese modo, la población de un Estado podría participar en las elecciones a la Asamblea de Representantes globales, aun no

contando con un sistema democrático nacional basado en elecciones libres, siempre que en él dichas elecciones se celebraran de acuerdo con lo establecido por el sistema electoral global.

Las leyes mundiales, sólo para temas globales, deberían contar con la aprobación de ambas cámaras. Ahora bien, podría contemplarse que la Asamblea de representantes legislara sobre política fiscal global, redistribución de la riqueza Norte-Sur, política educativa, sanitaria y social, regulación de los mercados financieros, del comercio, mientras que la Asamblea General de Estados lo hiciera sobre asuntos con mayor componente territorial: aprobación del presupuesto y distribución regional de las inversiones, política cultural, política de derechos humanos (cívico-políticos).

7. Un poder ejecutivo mundial formado por dos consejos

Estos dos consejos estarían estructurados de acuerdo con la división del mundo en nueve regiones. Los consejos serían, por tanto, el espacio donde se visibilizaría la lógica regionalizadora de este sistema. Los consejos estarían formados por 18 miembros cada uno, de carácter rotatorio, y cada región sólo podría disponer de dos miembros en cada consejo. Resultarían elegidos en negociaciones multilaterales intrarregionales, por parte de los Estados miembros de cada región, y no por el poder legislativo. En consecuencia la legitimidad de los consejos no emanaría del poder legislativo mundial, sino directamente de los Estados soberanos. Los presidentes-coordinadores de cada uno de estos consejos deberían ser ratificados por el Parlamento Mundial.

En el interior de estos dos consejos, se insertarían una serie de agencias sectoriales encargadas de la gestión y administración de las políticas públicas globales relativas a cada ámbito, como puede ser salud, comercio, medio ambiente, educación y cultura, trabajo, asuntos humanitarios. Estas agencias funcionarían a modo de “ministerios mundiales”. Cada una de estas agencias sería dependiente orgánicamente de su Consejo correspondiente, pero estaría sometida al doble control tanto del poder legislativo como del poder ejecutivo. Los autores del estudio explican que, aunque cada una de las agencias estaría adscrita a uno de los dos Consejos, el nombramiento del director de cada una de ellas

sería función del poder legislativo. Las agencias podrían proponer actuaciones políticas, ya fueran de tipo legislativo o ejecutivo, para su campo correspondiente. Ahora bien, sólo tendrían derecho de iniciativa. La aprobación de estas propuestas dependería de los Consejos o del poder legislativo, en función de su naturaleza. Su cometido básico sería la aplicación de las decisiones, ya fueran legislativas, venidas del Parlamento, ya fueran ejecutivas, venidas de los Consejos.

7.1 Consejo de Paz y Seguridad

Este consejo trataría los temas relacionados con el mantenimiento de la paz, así como aquellas materias relacionadas con la seguridad internacional, la prevención de conflictos y los asuntos humanitarios y de emergencia. Su misión sería la de asegurar un sistema colectivo de seguridad, que ampliaría la visión tradicional de la “seguridad militar” (conflictos internacionales, conflictos internos con implicaciones regionales, nuevas amenazas como el terrorismo internacional o las armas de destrucción masiva) a la de “seguridad humana”. Tal como hemos dicho, el Consejo de Paz y Seguridad estaría formado por 18 miembros -dos por región- designados en negociaciones intergubernamentales por los gobiernos de las respectivas regiones. Estos miembros se alterarían de manera rotatoria, con posibilidad de prorrogación, si así lo deciden los Estados de la región correspondiente. La presencia de dos representantes por región aseguraría tanto la presencia constante de las grandes potencias como una cierta representatividad de los Estados más pequeños. Por ejemplo, de la región de América del Norte podría haber siempre un representante estadounidense, mientras que el otro sería canadiense o mexicano. En el interior del consejo, el sistema de voto se basaría en un sistema de mayorías absolutas y cualificadas, según el tema a tratar. Existiría la posibilidad de apelación -en casos excepcionales- al legislativo, en especial en lo que se refiere a la aprobación de las decisiones con implicaciones más extremas, como puede ser la intervención en un Estado o el uso de la fuerza. Las decisiones del consejo serían de carácter vinculante. Con el fin de llevarlas a cabo se crearían, bajo la dependencia del Consejo de Paz y Seguridad, las siguientes agencias que actuarían, lógicamente, de manera interrelacionada:

- La *Agencia de Prevención y Resolución de Conflictos* centraría su actividad en los ámbitos de la seguridad que no implicasen el uso de la fuerza. Se ocuparía de la acción preventiva, a corto, a medio y a largo plazo (diplomacia preventiva, observatorios y mecanismos de alerta rápida), así como de los aspectos de mediación de conflictos, estabilización política, reconstrucción de las administraciones locales, democratización y procesos electorales, tanto de carácter preventivo como en los procesos de resolución de conflictos. También trabajaría en los aspectos “no militares” del *peacekeeping* (misiones de mantenimiento de la paz) y del *peacebuilding* (construcción de la paz), entre otros.

- La *Agencia de Seguridad Global*, en cambio, centraría su actividad en los ámbitos de la seguridad que implicasen el uso de la fuerza coercitiva. Dispondría de los mecanismos propios y necesarios para implementar las decisiones del consejo y apoyar las actividades de la organización, a saber: un Cuerpo Policial Global, que actuaría de apoyo al Poder Judicial Global; unas Fuerzas de Paz, a disposición permanente de la Organización, para las funciones extremas de uso de la fuerza; trabajaría también en los aspectos “militares” de las misiones de mantenimiento de la paz y de las misiones de construcción de la paz.

- La *Agencia de Asuntos Humanitarios y Emergencias* sería la responsable de la prevención y gestión global de situaciones de emergencia, desastres naturales y atención a los refugiados o desplazados, así como la puesta en marcha y coordinación de mecanismos globales de alerta y respuesta a catástrofes naturales.

7.2 Consejo Económico, Social, Cultural y de Desarrollo

Este consejo se ocuparía de los asuntos económicos, sociales, ambientales y culturales. Gracias a este consejo, se podrían subsanar algunos de los fallos más importantes del sistema actual, como son los monopolios y los oligopolios, las externalidades ambientales negativas, la incapacidad del mercado para proveer bienes públicos, la distribución no equitativa de la renta y de la riqueza, y la incapacidad del mercado para garantizar el respeto de los derechos sociales de las personas en tanto que derechos universales e incondicionales. Los autores del estudio afirman que no se puede dejar el pacto social en manos

exclusivamente de los mercados. Estos son eficientes de cara a la creación de riqueza, pero son fundamentalmente ciegos en relación a la distribución de la misma. Unos mercados globales autorregulados no tienen capacidad para sustentar un pacto social global que pueda ser considerado como justo.

Los autores del estudio dicen que este consejo debería buscar una regulación de los mercados globales de modo que todos los países pudieran acceder a ellos en igualdad de condiciones y beneficiarse de los mismos, en términos de crecimiento económico y desarrollo social, en un marco de igualdad de oportunidades para todas las economías, por lo que debería garantizar una distribución justa y equitativa de los beneficios de la globalización económica y la internacionalización de los mercados, con el fin de contribuir de manera real al desarrollo integral de las personas. Debería garantizar la protección efectiva de los derechos humanos, laborales, sociales, culturales y ambientales de todos los ciudadanos del planeta.

Las políticas de este consejo se basarían en los siguientes principios: 1/ mediante el *desarrollo endógeno*, los países (e incluso, dentro de ellos, las comunidades) tendrían derecho a elegir el modelo de desarrollo económico y social que desearan para sí mismos, de manera libre y democrática, por lo cual el consejo no promovería un mismo patrón de infraestructuras ni de desarrollo tecnológico; 2/ siguiendo el principio de *desarrollo sostenible*, el consejo se ocuparía de que las infraestructuras no pusieran en riesgo el equilibrio ecológico del planeta ni la supervivencia de las generaciones futuras; 3/ el *desarrollo equitativo interregional* consistiría en velar para que la dotación en infraestructuras fuera equitativa entre las distintas regiones y países del planeta; 4/ por el principio de *desarrollo humano*, el consejo se ocuparía de que el avance de las infraestructuras y el progreso tecnológico, así como el crecimiento económico que de ello se derivase, estuviera enfocado a mejorar la calidad de vida de todos los miembros de la sociedad y a permitir la mejora de las condiciones sociales.

De este consejo dependerían diez agencias, a saber:

- La *Agencia Económica y Tributaria* sería la encargada de garantizar las condiciones para que el crecimiento económico mundial beneficiara a todos los países integrados en el sistema de gobernabilidad democrática global. Asumiría

la responsabilidad acerca de la estabilidad macroeconómica de la economía mundial, de las políticas fiscales y presupuestarias, así como de promover una distribución equitativa de la riqueza a escala mundial entre las distintas regiones y países. Entre sus tareas más importantes, los autores destacan las siguientes: 1/ garantizar algunos parámetros básicos de la estabilidad macroeconómica global y ejecutar las políticas fiscales y monetarias, cuando fuera preciso disponer de políticas fiscales o monetarias globales; 2/ garantizar la libre competencia en los mercados mundiales; 3/ elaborar los presupuestos del sistema institucional global (consejos y agencias) y fijar los impuestos globales (asistida por una Oficina Tributaria Internacional); 4/ garantizar políticas de redistribución de la renta y de la riqueza entre países, regiones y grupos sociales a escala mundial, a través de mecanismos fiscales y presupuestarios; y 5/ gestionar de manera coordinada la recaudación de los impuestos decididos por las agencias o por el parlamento.

- La *Agencia Financiera* se ocuparía de regular los mercados financieros ante su creciente globalización, garantizando su buen funcionamiento. Estos serían sus ámbitos de actuación: asegurar la estabilidad de los mercados, mejorar la transparencia del sistema bancario (esto supondría acabar con los paraísos fiscales), y asegurar la igualdad de acceso a los mercados de capitales. Para poder desempeñar dichas tareas, esta agencia debería poder regular la libre circulación de capitales para evitar crisis financieras sistémicas; actuar como prestamista de última instancia; garantizar la liquidez de los países, para hacer frente a sus necesidades de financiación; y velar por la estabilidad monetaria mundial.

- La *Agencia de Comercio* actuaría como elemento regulador de los mercados de bienes y servicios ante la constante globalización de los mismos, garantizando un buen funcionamiento y un tratamiento justo del comercio entre países. Sus funciones serían: 1/ fomentar el comercio mundial, aunque sólo en la medida en que resultase un instrumento para el desarrollo económico de los países que participan en el mismo; 2/ garantizar la igualdad de acceso de todas las economías al comercio mundial, así como evitar el proteccionismo asimétrico entre países o regiones; 3/ regular los precios de las materias primas, de los que dependerían buena parte de las exportaciones de los países menos desarrollados del mundo; evitar monopolios y oligopolios en el mercado mundial, tanto de la oferta como de la demanda; y 4/ regular la propiedad intelectual.

- La *Agencia del Trabajo* actuaría como elemento regulador de los mercados laborales que se están integrando ya en un único mercado laboral mundial por medio de la creciente multilocalización productiva y el auge de los procesos migratorios. Sus funciones consistirían en lo siguiente: 1/ garantizar los derechos políticos básicos de los trabajadores: derecho a disponer de sindicatos libres e independientes, derecho a la negociación colectiva y a la concertación social; establecer unos estándares mínimos a escala universal, en lo que se refiere a los derechos sociales básicos de los trabajadores (derecho a la protección ante el desempleo, a la protección ante la vejez, a un horario laboral semanal limitado, a la seguridad e higiene en el trabajo, a vacaciones remuneradas); 3/ garantizar el establecimiento de un salario mínimo nacional en todos los países del sistema; y 4/ velar por la igualdad de oportunidades y de trato a los trabajadores en el mercado de trabajo, a fin de evitar las discriminaciones incompatibles con los derechos humanos (por cuestiones de sexo, raza, credo, ideología u otros).

- La *Agencia de la Salud* asumiría las siguientes funciones: 1/ asegurar el acceso a un nivel de salud básico de toda la población mundial; 2/ actuar como subsidiaria de los Estados en situaciones de pandemia o de crisis; 3/ velar por la regulación, junto con la Agencia de Comercio, de la producción y el comercio de aquellos productos cuyo acceso a los mismos es fundamental para garantizar el derecho a la salud; y 4/ financiar un sistema público mundial de I+D+i para la salud.

- La *Agencia de Educación y Cultura* se ocuparía de garantizar el derecho a la cultura, entendiendo por “cultura” una dimensión integral y básica de la vida humana, aquella en la que se da la comunicación social, la memoria histórica, la expresión artística, el conocimiento científico y el desarrollo tecnológico. Estas serían sus funciones específicas: 1/ proteger la diversidad cultural; 2/ proteger el patrimonio cultural de la humanidad; 3/ regular los medios de comunicación, de modo que fuera compatible la existencia de medios de comunicación globales con el respeto a la diversidad cultural en el planeta; 4/ garantizar la educación primaria y secundaria para todos los niños del mundo; 5/ garantizar la educación superior, facilitando las condiciones globales de acceso a los centros de educación superiores, creando un sistema de homologación de títulos, y facilitando los intercambios geográficos; y 6/ estimular la I+D+i (investigación, desarrollo e innovación tecnológica), a fin de garantizar la libertad de ejercicio

profesional a nivel mundial, el intercambio de conocimientos, y el acceso a la investigación y a la transferencia tecnológica.

- La *Agencia del Medio Ambiente* regularía los impactos de los procesos globales de tipo económico, político cultural y social sobre el medio ambiente, con las siguientes funciones: 1/ regular las externalidades ambientales a escala mundial; 2/ garantizar la protección de los ecosistemas valiosos, entendidos como los de biodiversidad alta (elevado número de especies por metro cuadrado) y los singulares (valor único a escala mundial); y 3/ coordinar e impulsar conferencias, convenios, protocolos y programas desarrollados hasta el momento, y los nuevos que se aprobasen, relativos a la biodiversidad, la desertificación o la contaminación, entre otros.

- La *Agencia de Asuntos Sociales* se ocuparía de garantizar los derechos de aquellos colectivos sociales especialmente vulnerables ante los riesgos de discriminación social, por sus características intrínsecas. Sus funciones serían: 1/ proteger los derechos de la infancia; 2/ proteger los derechos de la mujer y la no discriminación por razón de sexo, así como la promoción de políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; 3/ desarrollar políticas de prevención contra la xenofobia y contra todo tipo de discriminación por razón de la identidad racial, étnica o cultural de las personas; 4/ proteger los derechos de las personas mayores; 5/ proteger los derechos de las personas discapacitadas; y 6/ regular los flujos migratorios desde una escala global de acuerdo con los derechos humanos.

- La *Agencia de Agricultura y Seguridad Alimentaria* garantizaría de manera universal y efectiva el derecho a una alimentación suficiente y saludable.

- La *Agencia de Infraestructuras y Comunicaciones* comprendería cuatro oficinas, a saber: 1/ la *Oficina de Comunicaciones*, que promovería las comunicaciones físicas por tierra, mar y aire entre países, para lo cual debería garantizar unas infraestructuras mínimas a aquellos países que no pudieran proporcionárselas a sí mismos; 2/ la *Oficina de Telecomunicaciones*, que garantizaría el acceso de toda la población mundial a la red mundial de telecomunicaciones, como la telefonía, Internet u otros semejantes; 3/ la *Oficina de Energía*, que se ocuparía de que toda la población mundial tuviera acceso a fuentes de energía

suficientes para el mantenimiento de un estándar mínimo de calidad de vida; y 4/ la *Oficina del Agua*, responsable de garantizar el acceso de toda la población mundial al agua potable como bien público global, en su ámbito doméstico y en condiciones equitativas y socialmente justas.

7.3 El Coordinador General

De manera consciente, en esta propuesta de gobernabilidad democrática global no se quiere dar excesiva autoridad a una sola persona. Por ello no hay ni Presidente ni Rey, esto último complicado desde el punto de vista de la legitimidad histórica. Sí habría, en cambio, un Coordinador General, con las siguientes funciones: 1/ operar como un cargo de representación del sistema de gobernabilidad democrática global, con la misión de impulsar el avance de este sistema; 2/ actuar para coordinar el Poder Ejecutivo: el Consejo de Paz y Seguridad y el Consejo Económico, Social, Cultural y de Desarrollo, y sus respectivas agencias; 3/ obrar para garantizar la aplicación de las resoluciones de los dos consejos y del poder legislativo; 4/ velar por la correcta articulación entre los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; y 5/ desarrollar funciones gerenciales y administrativas sobre el personal funcionario y directivo de todo el sistema.

El Coordinador General debería ser elegido por la Asamblea de Representantes y ratificado por la Asamblea General de Estados. La duración de su cargo sería limitada a dos mandatos.

8. Un poder judicial mundial formado por seis tribunales y un consejo de justicia

Se crearían una serie de tribunales que constituirían el poder judicial y que serían los encargados de juzgar el incumplimiento de las leyes. Algunos de estos tribunales se corresponderían con los que ya existen actualmente, como pueden ser el Tribunal Penal Internacional o el Tribunal Internacional de Justicia. Como puede observarse, se sigue el modelo de estado democrático con tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, adaptado a la realidad global, sin suprimir los Estados.

Los autores del estudio persiguen explícitamente la progresiva judicialización de la resolución de conflictos y controversias internacionales, en contraposición a una tradición de mala resolución de los mismos por vías militares o coercitivas. Proponen una organización de tribunales para ámbitos específicos del derecho que, coordinados e interconectados entre sí, constituirían el poder judicial mundial. Obviamente, como en cualquier poder judicial, se encomendaría a los tribunales la tarea de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, esto es, la resolución de los conflictos planteados y el castigo de las conductas realizadas consideradas delito o falta por las leyes. La jurisdicción se extendería a todos los Estados en cada una de las materias en que los Tribunales Mundiales tendrían competencia.

El funcionamiento de estos tribunales se regiría por los principios de jurisdicción universal, de resoluciones de obligado cumplimiento, y de subsidiariedad y consecuente regionalización del sistema. En casos especialmente graves o urgentes, que conllevaran la violación sistemática de los derechos humanos o de algunos principios básicos del sistema internacional, el tribunal competente o el Consejo de Justicia Mundial podrían apelar al Consejo de Paz y Seguridad para asegurar la aplicación de las medidas cautelares necesarias. Naturalmente, el trabajo de los tribunales estaría acompañado por la acción de una Policía Judicial Global para el buen desarrollo de las investigaciones.

8.1 Tribunales

Los tribunales serían los siguientes:

a) El *Tribunal Penal Internacional* actuaría en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, derecho humanitario internacional y crímenes de lesa humanidad. Su tarea, doble, consistiría, en primer lugar, en actuar como el actual Tribunal Penal Internacional (derecho humanitario internacional, genocidio y crímenes de lesa humanidad), y en segundo lugar, en hacer de última instancia en el dominio de los derechos humanos, siempre que no existiese un tribunal regional con suficientes garantías jurídicas.

b) El *Tribunal Económico Internacional* resolvería sobre temas de ámbitos económicos y financieros, paraísos fiscales, dinero negro y defensa de la competencia, entre otros. En cuanto a la defensa de la competencia se refiere,

debería evitar las prácticas que afectaren a la correcta competencia en los mercados. Así, se perseguirían y sancionarían los acuerdos de fijación de precios u otras condiciones comerciales, limitación de la producción, reparto de mercado o restricción en el acceso a la información.

c) El *Tribunal Ambiental Internacional* haría frente a los casos de temática ambiental y de bienes naturales globales, que serían designados por el Consejo Económico, Social, Cultural y de Desarrollo con el acuerdo del Parlamento Mundial.

d) El *Tribunal Internacional de Justicia* dirimiría las diferencias entre Estados, con sentencias de cumplimiento obligatorio, como el resto de tribunales que aquí tratamos.

e) El *Tribunal Social y Cultural Internacional*, aun constituyendo un único tribunal, dispondría de salas distintas, y asumiría las competencias en lo social-laboral y en lo cultural. Así, la Sala de lo Sociolaboral tendría competencias sobre las pretensiones que se ejercitasen en la rama social del derecho, en conflictos de negociación colectiva, así como en reclamaciones en materia de Seguridad Social o contra un Estado por responsabilidad de la legislación laboral, mientras que la Sala de lo Cultural asumiría competencias sobre bienes de dominio público o sobre lugares que tuvieran legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, necesitados de especial protección.

f) El *Tribunal Contencioso-Administrativo Internacional* asumiría los casos relacionados con la actuación de la administración global, con las disposiciones generales de rango inferior a la ley, y con los pertenecientes a la responsabilidad patrimonial de la administración global y del personal a su servicio.

8.2 Consejo de Justicia Mundial

El Consejo de Justicia Mundial se ocuparía de la adecuada coordinación entre los tribunales, así como de la relación del poder judicial con los poderes legislativo y ejecutivo. Tendrá competencias en estas: 1/ hacer propuestas de cara al nombramiento de los presidentes de los tribunales; 2/ inspeccionar

el buen funcionamiento de los tribunales; 3/ seleccionar y formar a jueces y magistrados; 4/ redactar y publicar reglamentos acerca del personal, la organización y el funcionamiento de los tribunales; 5/ publicar en canales oficiales la jurisprudencia emanada de los tribunales; y 6/ otras competencias que le atribuyan las leyes.

El Consejo de Justicia Mundial estaría integrado por los presidentes de los tribunales, que lo presidirían de forma rotatoria, y por un número a determinar de jueces y magistrados ratificados por el legislativo. La elección de los diferentes miembros de los tribunales sería a propuesta de las regiones, con consulta a los consejos y ratificación del legislativo. Previo paso a la presentación de la propuesta de las regiones, los candidatos tendrían que superar los exámenes que el Consejo Mundial considerara oportunos para asegurar la competencia de los mismos. Los cargos serían por un periodo determinado de tiempo con la posibilidad de una sola reelección.

9. Comentario

No cabe duda de que en la bibliografía acerca de la Globalización, abundantísima en los últimos diez años, hay un exceso de reflexiones teóricas y un defecto de propuestas prácticas. Si esto ocurre ya en materias como la economía o la sociología, mucho más todavía en el terreno de las ciencias políticas. Lo específico del estudio que hemos resumido en estas páginas reside en su carácter eminentemente práctico. Los autores nos proponen ni más ni menos que una democracia mundial, en la tradición de las democracias modernas, pero yendo más allá del Estado-nación, con una coordinación primero regional y luego global inspirada abiertamente en la Unión Europea. La idea consiste en dotar a la Globalización de una estructura política democrática, que salga de los ciudadanos y a la vez de los Estados, que no desaparecerían en este hipotético organigrama mundial. Esta estructura mundial, siguiendo el principio de subsidiariedad, se ocuparía sólo de aquello que fuera verdaderamente global, como son las finanzas, el comercio mundial, el transporte internacional, los derechos humanos, los flujos migratorios internacionales o la paz, entre otros. Ahora bien, esta estructura no quitaría autoridad a los Estados-nación en aquello que estos sí pudieran legislar y controlar. No se trata de crear un

monstruo, al estilo del Gran Hermano de la famosa novela de George Orwell, 1984, sino hacer un reajuste histórico en las relaciones política-economía-sociedad.

Ojalá esta u otras propuestas similares sean atendidas y logremos en este siglo XXI lo que la humanidad no ha logrado nunca hasta ahora: una democracia mundial, cercana a los ciudadanos y, al mismo tiempo, global.

Referencias

Capdevila, I. et al. (2007). *Gobernabilidad Democrática Mundial. Una propuesta institucional*. Barcelona, España: Raima.