

Nivel internacional

¿Global, regional o interestatal?

Cada vez hay más cuestiones políticas importantes que no pueden resolverse a nivel nacional. Por ejemplo, pueblos de todo el mundo se ven afectados por el efecto invernadero. ¿Qué asociaciones internacionales existen que puedan hacer frente a este tipo de cuestiones que sobrepasan las fronteras? En este marco teórico vamos a:

- Examinar, con ayuda del esquema de las formas alternativas de gobierno (Véase *El ABC de la Democracia*) algunas organizaciones globales e interestatales creadas con tal fin.
- Considerar a los países de la UE como ejemplo de gobierno mixto en que ciertas decisiones se toman a nivel nacional mientras que otras son remitidas a nivel regional.
- Analizar cómo cumplen los criterios democráticos algunas organizaciones globales del entorno de la ONU.

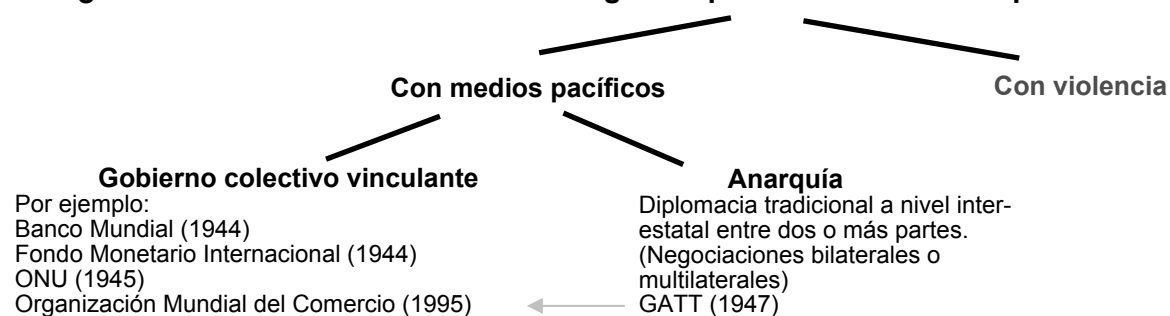
Gobierno colectivo vinculante a nivel global

El proceso de globalización deja sus huellas por todas partes. Los que en diciembre de 2007 hayan consultado en Google la entrada 'global' habrán encontrado más de 79 millones de respuestas referido a este término. Pero el orden mundial reinante sigue siendo primordialmente un sistema internacional un sistema internacional de países más o menos autónomos que tratan de solucionar sus asuntos comunes por vías diplomáticas a través de libres negociaciones. Este sistema sigue siendo dominado por los países ricos y poderosos del Norte y el Occidente. Dos veces durante el siglo pasado fracasaron en la solución de sus desacuerdos, involucró al mundo entero en dos guerras. Faltaba un procedimiento legítimo y vinculante de antemano para resolver los litigios que surgieran.

Al terminar la segunda guerra mundial las potencias vencedoras tomaron la iniciativa para la creación del Banco Mundial (BIRD), el Fondo Internacional Monetario (FMI) y la ONU. El objetivo era complementar la tradicional diplomacia entre países con un sistema de decisiones vinculantes en cuestiones relativas a reconstrucción económica y desarrollo; paz y seguridad; así como derechos humanos.

El reglamento de la ONU se adoptó en 1945. Unos años después los países miembros acordaron la redacción de una declaración conjunta de principios: La Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU. Al mismo tiempo una veintena de países integrados en la organización firmaron un acuerdo de libre comercio sin posibilidad de sanciones, el GATT, que con el tiempo se ha convertido en la Organización Mundial de Comercio (OMC) con una agenda mucho más ambiciosa y en la que los miembros traspasan a la organización el poder de imponer sanciones en caso de contravenciones a las reglas y decisiones de la misma. Ejemplifiquemoslo con el esquema de las formas alternativas de gobierno:

¿Cómo solucionar cuestiones a nivel global que afectan a muchas personas?



La alternativa anárquica implica que los países parten de las relaciones reinantes de poder a la hora de emprender negociaciones. Si alguna de las partes se niega no hay solución.

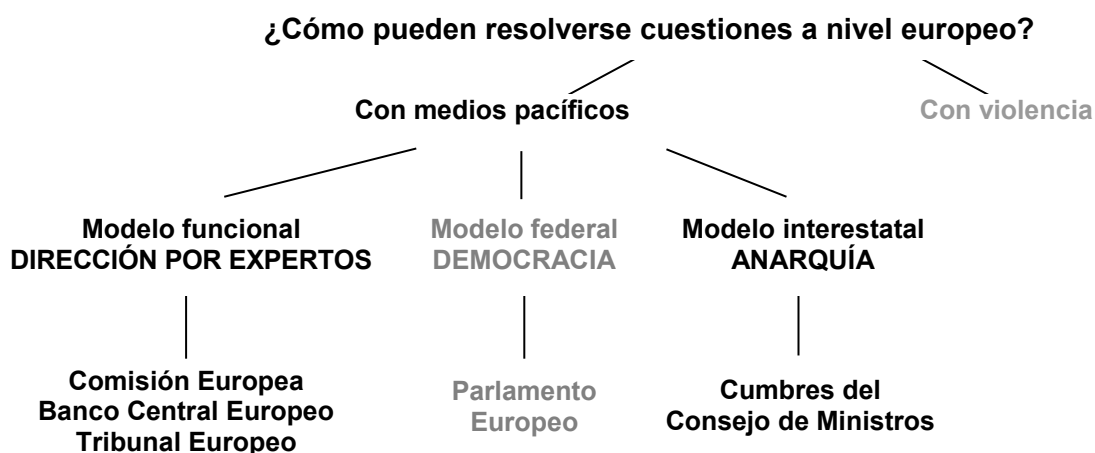
Una economía de mercado funciona del mismo modo – los ofertantes y los demandantes de productos o servicios negocian – con la diferencia de que el poder de las partes se mide en dinero.

La alternativa colectiva significa que los países tratan de asegurarse de antemano de que habrá una solución transfiriendo el poder decisorio en ciertas cuestiones – por ejemplo en la posibilidad de imponer sanciones – a una asociación regional o global, cediendo parte de su soberanía. Si además se pretende que la asociación se rija democráticamente es preciso reajustar el reparto de poder entre los países. Por eso a un país pequeño como Suecia le gustaría una ONU más fuerte y democrática: ello aumentaría la influencia de Suecia a nivel global. Un país económica y militarmente dominante como Estados Unidos contempla sus intereses de un modo opuesto. A las grandes potencias les interesa mantener una ONU relativamente débil y poco democrática y así poder medirse en el ruedo interestatal, lo que les permite la máxima libertad de acción para utilizar sus recursos del modo que más les convenga.

Esto se vio ya a los pocos años de la fundación de la ONU. En 1949 las relaciones entre los bloques oriental y occidental habían empeorado considerablemente. Cuando estuvo claro que la Unión Soviética iba a hacer estallar su primera bomba atómica, los Estados Unidos, Canadá y diez países de Europa occidental crearon una alianza interestatal de defensa, la OTAN. En la guerra fría entre Oriente y Occidente se dejó de lado a la ONU y los líderes de los dos grandes bloques se mantuvieron mutuamente en jaque en una escalada armamentista nuclear. De la paz global regida por la ONU se pasó a un equilibrio de terror: una amenaza de fin del mundo con la que toda una generación tuvo que aprender a vivir.

La UE – gobierno mixto a nivel nacional y regional

La Comunidad Económica Europea, predece a la Unión Europea (UE), se constituyó en 1957, sin elaboración de estatutos ni declaración de intenciones detallada, como un foro de negociación interestatal entre un puñado de jefes de estado y ministros de asuntos exteriores de Europa occidental con el fin de integrar la economía de sus países a largo plazo. En la primavera del 2007 la UE comprendía veintisiete estados, diez de ellos procedentes del antiguo bloque oriental. La agenda de la UE ha crecido considerablemente en el transcurso de los años y en la actualidad incluye cuestiones de seguridad y política regional. Para poder llevar a cabo sus tareas, a lo largo del recorrido ha ido dotándose de una serie de órganos directivos: una comisión no electa por sufragio con funcionarios que emiten directivas vinculantes para las instituciones de los estados miembros, un consejo de ministros que celebra cumbres en las que se tratan cuestiones generales, un banco central, un tribunal y un parlamento con atribuciones muy limitadas que periódicamente se traslada de Estrasburgo a Bruselas. Se trata de una no planificada e compleja mezcla de formas de gobierno en la que el poder reside en el Consejo de Ministros y en la Comisión Europea.



Para que fuera posible gobernar la unión incluso con la incorporación de muchos nuevos miembros procedentes del antiguo bloque oriental la UE adoptó un tratado constitucional,

el Tratado de Roma en el año 2004. Posiblemente la reforma más importante fue la creación de un sistema de decisiones mayoritarias limitado en el Consejo de Ministros – con excepción de impuestos y defensa donde los países conservan su opción de veto. Pero, cuando el tratado fue enviado a los países miembros para su ratificación, los sondeos de opinión, en un país tras otro, arrojaron cifras mucho más bajas de lo esperado. En los referendos de Francia y Holanda triunfó el no. En otros países los partidos antieuropeístas experimentaron avances considerables; la participación aquel mismo año en las elecciones al Parlamento Europeo descendió entre un treinta y un cuarenta por ciento, mientras que en las nacionales alcanzó el setenta por ciento. A estas alturas era imposible no ver que, desde el principio, la UE ha sido sobre todo un proyecto de las elites europeas. El proceso de ratificación se suspendió.

Tres años después en el Consejo de Ministros se ponían de acuerdo en un nuevo tratado para reformar sus formas de gobierno. Esta vez quizá sea aprobado por los parlamentos de los países miembros, pero está por lograr la comprensión y el apoyo popular a esa mezcla especial que es la UE: una combinación a nivel regional de oligarquía, anarquía y democracia implementada por administraciones nacionales.

También la OTAN empezó siendo una alianza interestatal formada por un pequeño número de países que en sólo unos años se transformó en una asociación bastante sólida bajo el liderazgo de EEUU. Tras la caída del muro de Berlín en 1989 y la disolución de la Unión Soviética unos años más tarde la organización se amplió con la inclusión de países del antiguo bloque del este. La mejor descripción de la OTAN es la de una organización internacional de intereses formada por países aliados a los EEUU y que aceptan su liderazgo en materia de seguridad. La OTAN ha enviado tropas a puntos candentes del globo al margen de la ONU, pero no participó en la guerra de Irak en el 2003 iniciada por EEUU y unos pocos aliados.

La Organización Mundial del Comercio (OMC)

La Organización Mundial del Comercio (OMC) tiene como objeto suprimir los impedimentos al comercio mundial y es un ejemplo de una asociación global: la organización está abierta en principio a todos los países si bien los requisitos para entrar son rigurosos. Tiene una historia tan larga como la de la OTAN pero mucho menos exitosa. En su seno todos tienen igualdad de voto pero las reglas están establecidas de tal modo que cada país pueda vetar aquellas propuestas que vayan en contra de sus intereses. En la práctica los países pobres se ven sometidos a fuertes presiones para no bloquear las propuestas de los países ricos.

Así pues las rondas de negociaciones colectivas de la OMC están rozando la anarquía, una forma de gobierno que no garantiza de antemano ninguna solución. Además, los participantes son tantos que el proceso decisorio es poco manejable. Por ello la UE y los EEUU suelen negociar bilateralmente con determinados países pobres, al margen de la OMC y en ocasiones las condiciones son mucho más duras para estos países que las de las rondas colectivas.

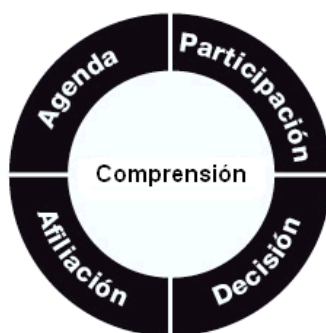
Como se muestra en el cuadro que presentamos a continuación incluso las organizaciones del entorno de la ONU tienen sus debilidades democráticas. Sus instituciones han sido construidas desde el principio de tal modo que los fundadores, las potencias vencedoras

en la Segunda Guerra Mundial con EEUU a la cabeza, puedan mantener el control sobre ellas controlando la agenda o haciendo que su voz tenga más peso. Sin embargo, la Unión Soviética escogió estar fuera de todas estas organizaciones excepto de la ONU.

Algunas organizaciones globales y los criterios de democracia

Control de la	
	¿Se cumple la exigencia?
La ONU	No: los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad tienen derecho de veto sobre los cambios del estatuto de la organización.
El Banco Mundial	No: Haciendo valer su poder de voto, EEUU puede bloquear cualquier propuesta de cambio de los estatutos.
El FMI	No: Haciendo valer su poder de voto, EEUU puede bloquear cualquier propuesta de cambio de los estatutos.
La OMC	No: En la práctica un pequeño grupo de países liderados por EEUU, UE, Canadá y Japón establecen la agenda de cada nueva ronda de negociaciones.

Inclusión	
	¿Se cumple la exigencia?
La ONU	Sólo en parte: Cualquier país puede ser miembro de la organización, pero no del influyente Consejo de Seguridad.
El Banco Mundial	Sí, si el país aporta capital al BIRD con arreglo a su economía.
El FMI	Sí, si el país aporta capital al Fondo con arreglo a su economía.
La OMC	Sí, cualquier país puede solicitar su ingreso.



Participación efectiva	
	¿Se cumple la exigencia?
La ONU	Quizás en algunas cuestiones, en los órganos consultivos. En el Consejo de Seguridad sólo cinco miembros tienen plaza permanente.
El Banco Mundial	Quizás en algunas cuestiones, pero las condiciones de préstamos y saneamiento económico, se deciden en Washington.
El FMI	Quizás en algunas cuestiones, pero las condiciones de préstamos y saneamiento económico se deciden en Washington.
La OMC	No: los países pobres tienen menos posibilidades de hacerse oír que los ricos.

Voto igual	
	¿Se cumple la exigencia?
La ONU	Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad tienen derecho a veto en todas las cuestiones.
El Banco Mundial	No: el poder de voto de un país depende del capital.
El FMI	No: el poder de voto de un país depende del capital.
La OMC	Sí, pero las decisiones consensuadas hacen difícil para un país pobre, con pocos recursos, resistir la presión de los países ricos.

Observemos que los criterios inferiores imponen exigencias formales mientras que los superiores se refieren a contenidos. La agenda tiene que ver con cuestiones relativas a los hechos. La igualdad de oportunidades en la participación y la comprensión presuponen recursos lo bastante adecuados y equivalentes.

En el seno de la ONU está teniendo lugar un acalorado debate acerca de cómo podría reformarse. En lo referente al "output" (hacer más eficaz la administración para llevar a cabo las decisiones tomadas) se han dado algunos pasos. Una democratización del "input" (procesos decisorios del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General) presupone que incluso a los estados más poderosos les interese ceder poder a la ONU y así mismo aceptar una redistribución del poder en la organización. Pero, aun cuando llegase a satisfacerse los criterios de democracia, la ONU seguiría siendo primordialmente una organización de intereses de los estados mundiales, no de sus gentes. No hay todavía

ningún elemento de un gobierno representativo a nivel global. En la Asamblea General cada país tiene su puesto independientemente del número de sus habitantes.

En el fondo la cuestión consiste en a qué nivel se han de tomar las decisiones colectivas vinculantes, cuando cada vez más cuestiones decisivas no pueden ser resueltas en el marco de las agendas nacionales. Ningún país tiene poder sobre los flujos de información y de capital. A todos los países les es cada vez más difícil controlar los torrentes humanos que buscan un lugar más allá de sus fronteras. Un país no puede luchar solo contra la criminalidad, las epidemias, la destrucción del medio ambiente o el cambio climático. Esas cuestiones sólo pueden resolverse a nivel regional o global. En cuanto a las cuestiones de seguridad sólo hay una solución global.