

HACIA UN NUEVO DEMOS MUNDIAL.

Gurutz Jáuregui

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Sumario: 1. Del «gobierno» a la «gobernanza». 2. Los cuatro modelos de gobernanza. 2.1. El modelo Westfalia. 2.2. El modelo ONU. 2.3. El modelo cosmopolita. 2.4. El modelo complejo.

Como es ampliamente conocido, las democracias actuales están resultando profundamente condicionadas por el vigente proceso de globalización. Por ello resulta cada vez más difícil pretender aislar o reducir los sistemas democráticos al ámbito interno de las fronteras estatales. De ahí la necesidad de plantear el paso de un sistema de democracias estatales a otro de democracias supraestatales o incluso, de democracia global. Es lo que las más recientes teorías han denominado como el paso de los gobiernos estatales a la gobernanza mundial.

1. Del «gobierno» a la «gobernanza»

La diferencia entre ambos conceptos o términos es doble. De una parte hace referencia al propio contenido de lo que se entiende por gobierno. De la otra, al ámbito territorial en el que se desarrolla ese gobierno.

Con respecto a la primera cuestión, el concepto de «gobierno» mantiene unas connotaciones fundamentalmente jurídico-formales o institucionales. El de «gobernanza» es mucho más amplio y supone una capacidad para tomar decisiones, responder a los conflictos y gestionarlos. La gobernanza es, en definitiva, la capacidad de gobernar.

Con respecto a la segunda cuestión, el gobierno tiene como límite el ámbito territorial de un estado en concreto. La gobernanza, sin embargo, abarca a un ámbito territorial más amplio. Por ello, la distinción entre gobierno y gobernanza resulta particularmente pertinente en la presente era de la globalización. El término «relaciones internacionales» resulta demasiado exclusivista y carente de sentido en un momento como el actual en el que los estados han dejado de constituir

el único sujeto de la política internacional. La globalización está provocando la emergencia de otros muchos entes u organizaciones los cuales ejercen un protagonismo cada vez más intenso. Se trata de organizaciones de tipo, contenido, estructura y escala muy diversos pero que tienen como característica común el hecho de su influencia cada vez más creciente en el ámbito de la política o la economía mundial. Hay organizaciones de carácter mundial (ONU, OMC, Banco Mundial, UNESCO, OIT, etc.). Existen organizaciones de tipo regional (Unión Europea, Consejo de Europa, OTAN, etc.). Por su parte los gobiernos regionales y locales están incrementando su presencia internacional más allá de las fronteras estatales. Lo mismo ocurre con el desarrollo de agencias de carácter supraestatal o global cada vez más numerosas e influyentes. El sector privado ha adquirido, también, un protagonismo extraordinario a través de fórmulas diversas tales como *think-tanks*, fundaciones, agencias de control, consejos asesores, etc. A todo ello hay que añadir la extraordinaria influencia ejercida por un conjunto cada vez más amplio y heterogéneo de movimientos sociales, ONGs, etc., los cuales han inyectado un gran dinamismo innovador al conjunto de la política mundial. Todo ello ha hecho que la política y las relaciones internacionales estén dejando paso a una política y unas relaciones pura y simplemente mundiales.

Esta tupida red de nuevos organismos, estructuras y entidades está afectando de forma poderosa a los sistemas democráticos. De una parte, actualmente resulta del todo imposible plantear el desarrollo de la democracia única y exclusivamente a través de los estados. De la otra, la presencia de esos organismos internacionales no sólo no está favoreciendo el desarrollo y profundización del sistema democrático, sino que, con carácter general, está suponiendo un evidente retroceso con respecto a los niveles de democraticidad alcanzados en el seno de los estados. Un ejemplo fehaciente de ello, y no de los más desgarradores, lo encontramos en la Unión Europea, un organismo en el que sus instituciones son menos democráticas que las de cualquiera de los quince estados que la componen.

Si esto ocurre en el seno de la Unión Europea, ¿qué podemos decir de otras muchas organizaciones sobre las que no existe ningún instrumento de control o responsabilidad? La actividad de esas organizaciones no se rige por las reglas de la democracia sino por la lógica de la tecnocracia. No son los representantes elegidos por los ciudadanos, sino una pléyade de economistas, gestores, ingenieros, científicos, juristas, y todo tipo de expertos quienes deciden por los ciudadanos sin haberse sometido a ningún tipo de escrutinio democrático. Cuando fallan las políticas diseñadas y aplicadas por estos expertos y cuando sus

errores provocan consecuencias, en muchas ocasiones muy graves, sobre inmensos contingentes de población, nadie resulta responsable.

Podría alegarse que estos organismos globales o transnacionales son indirectamente representativos, en la medida en que sus diversos delegados representan a los ciudadanos de los diversos estados que componen el mundo. Nada más lejos de la realidad. En primer lugar, muchos de los estados miembros de esos organismos mantienen credenciales democráticas más que dudosas. En segundo lugar, la regla de un estado-un voto aplicada en algunas de esas organizaciones implica que, desde un punto de vista formal, Andorra y la India, o Luxemburgo y China tengan la misma capacidad de decisión. En otro orden de cosas, la existencia de miembros permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU y el poder de veto mantenido por cinco estados resultan del todo punto injustificables desde el punto de vista democrático.

Por otra parte, existen organismos tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en los que una cuarta parte de sus estados miembros mantiene el control de las tres cuartas partes de los votos. Todo ello sin contar con la influencia de las grandes organizaciones y corporaciones privadas (empresas transnacionales, grandes grupos financieros, de telecomunicaciones, etc.) sobre esas instituciones. ¿Alguien se atrevería a pensar o afirmar que las reuniones anuales de Davos reflejan de verdad las aspiraciones, los intereses y la voluntad de la inmensa mayoría de los ciudadanos del mundo?

El resultado de todo ello es que, en lugar de democratizar la política exterior, lo que se está provocando es una desdemocratización de la política interior.

Al déficit democrático de las instituciones internacionales cabe añadir, como ya he señalado, la progresiva influencia política ejercida por las grandes corporaciones internacionales (empresas multinacionales, etc.). El funcionamiento de estas corporaciones constituye la quintaesencia de lo que no debe ser un sistema democrático.

La consecuencia de todo ello es bien clara. La necesidad de extender la democracia a todo ese conjunto de entes y organizaciones nuevos constituye una tarea inaplazable. Y para ello resulta imprescindible la creación de algún tipo de estructura política, de gobernanza, capaz de coordinar, reproducir, o replantear a escala global, la autoridad y los poderes de los gobiernos nacionales.

Ello plantea numerosos problemas de toda índole. De índole puramente organizativa pero también, y sobre todo, de índole democrática. Se precisa una gobernabilidad mundial, una gobernanza, es decir, una estructura capaz de suturar las actividades de los estados junto con la de los organismos intergubernamentales, las organizaciones no guber-

namentales, y los movimientos transnacionales. Una estructura en la que se combinen todos ellos, influyéndose mutuamente, para producir el sistema de gobernanza global.

Resulta imprescindible, por lo tanto, que las nuevas estructuras e instituciones emergentes se configuren de forma democrática, de modo que constituyan una fiel representación de la voluntad de los ciudadanos. Ello trae consigo dificultades inmensas. ¿Cuáles de esas organizaciones u organismos deben participar en la gobernanza global? ¿Cómo deben estructurarse los mismos? ¿Ante quién son responsables de sus actos? ¿Quién controla sus actividades? En definitiva, ¿cómo hacer posible en este nuevo complejo de instituciones y organismos la aplicación de lo que constituyen las dos reglas de oro de la democracia, a saber, el control de los gobernados sobre los gobernantes y el mutuo control entre los gobernantes? Ciclópea tarea, como puede observarse.

2. Los cuatro modelos de gobernanza

La globalización está provocando un cambio de paradigma en las formas y modelos de organización de los sistemas políticos. Parece evidente la necesidad de establecer nuevas instituciones y nuevas relaciones políticas globales, para construir, en definitiva, un nuevo orden mundial. Las cosas no están, sin embargo, nada claras, a la hora de perfilar y determinar con una cierta concreción un posible modelo futuro de gobernanza mundial.

Cabría distinguir, en tal sentido, y en mi opinión, cuatro modelos diferentes de gobernanza¹. No se trata de modelos radicalmente alternativos o antagónicos entre sí, sino de modelos a veces complementarios, ya que presentan, a menudo, aspectos o elementos comunes difícilmente distinguibles. En todo caso, creo que merece la pena establecer una tipología de los mismos, tan siquiera a efectos didácticos.

¹ Podríamos hablar, incluso, de un quinto modelo, el modelo neoliberal, asentado en el dogma de que toda la actividad humana debe supeditarse al primado de la economía global. Su característica fundamental consiste en confiar la gobernanza a la capacidad autorreguladora del emergente mercado global y reducir al máximo la presencia y la acción de las organizaciones e instituciones políticas. Se trata de un modelo posible, amén de extraordinariamente peligroso. Sin embargo no lo incluyo aquí porque considero que el mismo no tiene nada que ver con la idea de la configuración de una sociedad mundial multidimensional, policéntrica y política capaz de resolver de modo aceptable los grandes retos sociales, económicos, políticos, culturales, etc... a los que se enfrenta el mundo actual.

2.1. *El modelo Westfalia*

Es el modelo clásico. Se fundamenta en la división territorial del mundo en estados soberanos, cada uno de los cuales ostenta un poder, una soberanía exclusiva, sobre un ámbito territorial determinado.

Este orden internacional adquirió plena carta de naturaleza a partir de los Tratados de Westfalia de 1648 dando así pie a la configuración de una teoría «realista» de las relaciones internacionales basada en tres principios: 1. la configuración del orden político mundial como una sociedad de estados; 2. el establecimiento de un principio de coexistencia entre esos estados en virtud del cual se especificaban una serie de condiciones mínimas que permitirían a los mismos convivir y organizar sus asuntos propios en el orden internacional; y 3. la instauración de un sistema de regulación mutuo en el que no fuera necesaria una autoridad internacional.

De esos tres principios se derivan varias características: 1. Los estados son los únicos entes a los que se les reconoce la condición de sujetos de derecho internacional; 2. No existe ningún legislador internacional capaz de dictar normas válidas para todos. El único derecho internacional válido es el producido por los propios estados a través de tratados bilaterales o multilaterales; 3. No existe una autoridad jurisdiccional de orden internacional con poder para identificar y en su caso castigar las posibles violaciones del derecho internacional; 4. La soberanía de los estados es absoluta e incondicional en el ámbito interno, y en el ámbito externo se halla limitada exclusivamente por los tratados o acuerdos suscritos con otros estados; 5. Todos los estados son formalmente iguales. Las desigualdades reales existentes entre los diversos estados carecen de importancia desde el punto de vista legal; y 6. Todo estado tiene pleno derecho a recurrir a la guerra o a cualquier otra medida coercitiva en defensa de su soberanía y de sus intereses.

El modelo westfaliano tenía como objetivo fundamental el fijar una serie de normas que permitieran establecer una convivencia pacífica entre todos los estados. Sin embargo, la realidad histórica ha evidenciado que tal objetivo ha estado muy lejos de cumplirse en la realidad. La experiencia nos ha demostrado que la práctica de las relaciones internacionales en los últimos tres siglos se ha acercado mucho más al estado de naturaleza inspirado por Hobbes que al proyecto de paz perpetua formulado por Kant. Si hay algo que ha definido de forma definitiva a las relaciones internacionales durante todo ese tiempo ese elemento ha sido la situación de guerra permanente entre estados.

En contra de las previsiones establecidas, el modelo westfaliano configuró cualquier cosa menos un sistema uniforme en el que todos

los estados mantendrían una situación de igualdad perfecta. Tras esa aparente equidad formal, lo que realmente se estableció en la práctica fue un sistema profundamente jerarquizado que originó enormes desigualdades e injusticias de las que fueron víctimas, sobre todo, los países pequeños y las civilizaciones extraeuropeas.

Al margen de la división formal en estados, el mundo se ha configurado siempre en torno a ciertos bloques geoestratégicos que han ido configurándose y cambiando a tenor de las circunstancias históricas (el antagonismo Francia-Alemania en Europa, el Imperio británico, EEUU, la URSS, China, el sudeste asiático, ahora la Unión Europea, etc.).

El modelo westfaliano se ve desbordado por la realidad de un mundo multipolar en el que el estado ha dejado de ser un actor unitario para convertirse en un marco más, no el único, en el que se negocian y resuelven las diferencias políticas. Es obvio que la erosión de los estados no va ser definitiva. En el futuro los estados seguirán configurándose, probablemente, como una estructura imprescindible en el marco de la futura gobernanza mundial. Pero no es menos cierto que el epicentro de ese nuevo orden no lo van a constituir los estados sino las instituciones transnacionales.

Por otra parte, tampoco va a afectar esa erosión a todos los estados con la misma intensidad. Ello dependerá de factores muy complejos. Pueden darse casos, incluso, en los que se refuerce la situación del estado en alguna parcela o parcelas concretas. La apertura hacia grupos u organizaciones transnacionales también puede traer muchas ventajas a ciertos estados en los ámbitos tecnológico, económico, cultural, etc.

Lo que sí parece evidente en todo caso es que, al margen de la circunstancia concreta de cada estado, el proceso de globalización está produciendo ya una clara erosión del poder del estado entendido en su sentido clásico y, consecuentemente, una superación definitiva del modelo westfaliano.

2.2. *El modelo ONU*

El modelo ONU se define por las siguientes características: 1. Los estados dejan de ser los únicos sujetos de derecho internacional. Junto a ellos surgen otros sujetos tales como las organizaciones internacionales entre ellas, especialmente, la ONU; 2. Se han establecido unos principios generales de derecho internacional que no sólo se consideran vinculantes para todos los estados, sino que además prevalecen a modo de *ius cogens*, de norma obligatoria, sobre los tratados y normas consuetudinarias; 3. Se ha roto el mito de la igualdad legal de todos los estados. Una buena prueba de ello lo constituye la existencia de cinco

miembros permanentes del Consejo de Seguridad; 4. La disconformidad con las normas internacionales ha dejado de ser un asunto privado entre estados, para convertirse en un asunto público que implica y compete al conjunto de la humanidad. El uso punitivo de la fuerza queda confiado ahora a un organismo centralizado como es el Consejo de Seguridad.

Sin embargo, el modelo ONU ratifica en la práctica la división del mundo en poderosos estados con intereses geopolíticos muy concretos y complejos. El reconocimiento y acatamiento del poder de esos estados ha tenido su reflejo práctico en el poder de veto otorgado a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. De esta forma se anula, de hecho, la capacidad de la ONU para actuar como un ente autónomo frente a las presiones de los estados. Uno de los problemas más graves de la ONU radica en la escasa autonomía de la que dispone para tomar decisiones y, sobre todo, para hacerlas cumplir. Su autoridad se deriva, en la práctica, de las decisiones del grupo de estados que forman el Consejo de Seguridad. Puede afirmarse, por lo tanto, que la ONU goza de una libertad condicional.

Frente al marco teórico de igualdad formal de todos los estados sometidos a un único poder legítimo y superior representado por la ONU, la realidad nos muestra un panorama muy distinto. Lo que la ONU ofrece en la práctica, en no pocas ocasiones, es una apariencia de legalidad, una cobertura legal a la fuerza bruta impuesta por las grandes potencias. Con anterioridad al sistema ONU, las grandes potencias ejercían su fuerza al margen del derecho y en función de su poder y de su capacidad de dominio en el seno de la comunidad mundial. Ahora, para poder ejercer ese poder caciquil las grandes potencias cuentan con el beneplácito legal de la ONU.

La coyuntura política internacional devenida tras la caída del imperio soviético ha agravado, si cabe, esta situación. Desde hace unos años en el centro del sistema planetario de Cosmópolis no hay más astros, como bien dice Danilo Zolo, que una estrella solitaria, EEUU.

El modelo ONU concebido como un medio para garantizar la paz a partir del acuerdo entre un mínimo de dos superpotencias, ha quedado completamente roto. Ahora el esquema de una paz universal se ve obligado a coincidir, inevitablemente, con la estrategia de preservación del *statu quo* que EEUU considere idóneo para la protección de sus intereses.

En todo caso, y al margen de coyunturas político-estratégicas concretas, el problema fundamental del sistema ONU radica en la ausencia de un sistema jurídico coercitivo, tanto en el ámbito normativo como judicial, capaz de exigir y obligar a los estados, con carácter general, el

cumplimiento de sus resoluciones. Así, en el ámbito normativo, las sanciones deben ser decididas por el Consejo de Seguridad y tal decisión viene condicionada por los propios intereses de los miembros de ese Consejo.

En el ámbito judicial es posible y deseable que la puesta en vigor de la Corte Penal Internacional vaya a producir algunas modificaciones sustanciales de la situación actual. Sin embargo, la Corte Penal Internacional sigue dependiendo, en buena medida, de la voluntad de los estados que componen el Consejo de Seguridad. El Consejo de Seguridad puede promover la incoación de un proceso pero también puede impedirlo expresamente. Dado que varios miembros permanentes del Consejo de Seguridad (EEUU, Rusia, China) no han ratificado todavía el estatuto de la Corte, es poco probable que el Consejo mantenga una mínima operatividad en tal sentido y, sobre todo, es muy improbable que lo hagan en contra de los propios intereses de esos estados.

2.3. *El modelo cosmopolita*

Los defensores del modelo ONU consideran que el mismo se ha puesto en práctica sólo de forma muy limitada. Por lo tanto, insisten en la necesidad de hacer efectivas las potencialidades intrínsecas del modelo y reforzar su estructura. La adecuación de la ONU a la actual realidad internacional implicaría la necesidad de que los diversos estados renuncien a imponer su propia fuerza en favor de un sistema de seguridad colectivo capaz de proteger a los débiles frente a los poderosos y de responder de forma rápida a los actos que perturban la paz mundial. Pero para ello, la ONU necesita un mayor poder y una mayor autoridad a fin de poder ejercer sobre los estados un control adecuado. Ello supondría la sustitución o cuando menos la superposición de las democracias nacionales por una democracia global cosmopolita.

Las características en las que se asienta el modelo cosmopolita son, fundamentalmente, las siguientes: 1. La primacía del derecho internacional sobre el derecho de los estados; 2. La conversión del derecho internacional en un derecho coercitivo capaz de imponerse a los estados; 3. El desarrollo de la tesis del pacifismo legal; y 4. El establecimiento progresivo de una constitución mundial.

Conviene no confundir los términos «democracia cosmopolita» y «democracia internacional». La democracia internacional implica el establecimiento de un sistema de normas y procedimientos democráticos entre estados pero sin cuestionar la constitución interna de cada uno de ellos. La democracia cosmopolita va mucho más allá y pretende un desarrollo paralelo de la democracia tanto a escala interna como internacional.

Ello implica la creación de un conjunto de instituciones a nivel global, capaces de instruir y disciplinar a los regímenes políticos de los diversos países y de influir en los asuntos internos de los estados allí donde fuera necesario. El derecho cosmopolita debe estar institucionalizado de tal manera que vincule a los diferentes gobiernos. Ello supone la posibilidad de privar a los estados de sus poderes coercitivos cuando, por ejemplo, se utilizan contra el bienestar y la seguridad de los ciudadanos o cuando se despliegan para impedir el desarrollo de relaciones de colaboración entre los estados. La creación de las instituciones cosmopolitas no implica, necesariamente, la desaparición de los estados, sino el otorgamiento a aquellas de una serie de poderes, de esferas de actividad perfectamente delimitadas. Los estados deberían encontrar un nuevo lugar, una nueva articulación en el marco del nuevo derecho democrático global, de forma que sus normas no fuesen sino uno más de los diversos centros de referencia para el desarrollo de los derechos, la reflexión política y la movilización.

Los defensores de la democracia cosmopolita basan sus planteamientos en la necesidad de una reforma en profundidad de todo el sistema ONU. Una reforma que, a corto y medio plazo, se centra, cuando menos, en cinco grandes ámbitos: 1. El respeto por parte del Consejo de Seguridad de los principios de derecho internacional; 2. La reforma del citado Consejo de Seguridad tanto en lo que hace referencia a su composición como al poder de veto otorgado a sus cinco miembros permanentes; 3. El reforzamiento del Tribunal Internacional de la Haya y el otorgamiento de carácter obligatorio a sus sentencias, así como la puesta en práctica efectiva de la Corte Penal Internacional; 4. La creación de una agencia económica coordinadora a nivel global y regional; 5. El establecimiento de una fuerza militar realmente internacional, efectiva y responsable.

Ya de forma más definitiva se propugna una reforma a largo plazo cuyos jalones más importantes serían los siguientes:

1. La elaboración y aprobación de una nueva Carta o Constitución de las Naciones Unidas.
2. La conversión de la Asamblea General en un Parlamento mundial elegido por sufragio universal.
3. La reducción del Consejo de Seguridad a la condición de mera Comisión Permanente del Parlamento.
4. El establecimiento de un poder ejecutivo mediante la conversión de la Secretaría General en un Gobierno mundial.
5. El desarrollo de un poder judicial internacional a partir del actual Tribunal de la Haya y la Corte Penal Internacional.

6. La reforma de determinadas organizaciones financieras y arancelarias (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial de Comercio, etc.) a fin de emanciparlas de su actual subordinación a las políticas económico-financieras de los países desarrollados y de ponerlas al servicio del desarrollo integral del planeta.
7. El otorgamiento de una capacidad real para ejercer un control global sobre la producción y el comercio de armas a fin de llevar a cabo un desarme general gradual.

Estas hipótesis de futuro son válidas como tales hipótesis. Lo que no parece tan claro es que sean factibles, al menos en la coyuntura actual. El modelo cosmopolita peca, en tal sentido, de una cierta ingenuidad y de dosis excesivas de utopía. Es un modelo que incide sobre todo en los aspectos formales, jurídico-políticos o institucionales, pero subestima la influencia de los factores económicos y financieros en la dinámica del conflicto internacional. No tiene suficientemente en cuenta el papel crucial ejercido por la grandes instituciones y corporaciones económicas internacionales en el actual proceso de globalización de la economía y, consecuentemente, en la configuración de las redes de poder a escala global.

2.4. *El modelo complejo*

El modelo complejo se sustenta en la idea de la necesidad de crear un nuevo orden internacional basado en un derecho diferente. Un derecho capaz de situar a los individuos, los gobiernos y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales bajo un nuevo sistema de ordenación jurídica. La construcción de ese nuevo orden jurídico *complejo* hará posible la coexistencia entre un derecho global y un derecho interno basados en una relación de equiordenación.

Un orden basado en un ordenamiento jurídico complejo en el que sea posible la convivencia de órdenes jurídicos diversos no sustentada, necesariamente, en relaciones jerárquicas de supra o subordinación, sino en criterios de compartición, coordinación y subsidiariedad.

La democracia mundial exige un constreñimiento o limitación de la soberanía de los estados, pero, al contrario de lo que ocurre con frecuencia en el momento actual, esa limitación no puede ni debe ser ejercida por otros estados. Ningún estado se halla autorizado para condicionar la soberanía de los demás estados, tal como está ocurriendo ahora con demasiada frecuencia (véase el caso más reciente, pero no único, de Irak). Las únicas legitimadas para ello serían aquellas organi-

zaciones o instituciones transnacionales a las que el derecho internacional les haya otorgado, previamente, tal legitimidad.

Para ello es preciso que las organizaciones transnacionales puedan ejercer su autoridad y sean capaces de limitar el poder de los estados. Todo lo contrario de lo que está ocurriendo en el momento actual.

No basta, por lo tanto, con constituir una comunidad internacional de estados democráticos. Se hace necesario estructurar, además, una comunidad internacional de sociedades democráticas comprometidas con el respeto al derecho y a los derechos tanto dentro como fuera de las fronteras de los diversos países. La creación de un orden democrático complejo requiere el consentimiento activo de los pueblos, las naciones y otros muchos agentes protagonistas de las relaciones sociales, económicas, políticas, culturales, tecnológicas, religiosas, etc. del mundo actual.

Ello implicaría, en líneas generales y de forma resumida, la creación de un orden global consistente en un conjunto de múltiples y coincidentes redes de poder relativas a aspectos tales como el bienestar, la cultura, las asociaciones cívicas, la economía, las relaciones de coerción y la violencia organizada, así como las relaciones normativas y legales. Todo ello requiere, ciertamente, una intensa actividad de coordinación y cooperación entre los diversos agentes regionales, nacionales, transnacionales e internacionales implicados. Una coordinación realista que no tiene nada que ver con la idea de un gobierno formal cosmopolita de efectos taumatúrgicos.

Todos los grupos y asociaciones dispondrían de una capacidad autodeterminadora basada en el principio de autonomía y en el reconocimiento de un conjunto de derechos y obligaciones. Se establecerían una serie de principios legales a fin de delimitar la forma y el alcance de la acción individual y colectiva dentro de las diversas organizaciones tanto del estado como de la economía y de la sociedad civil. Dentro de este marco, la creación y aplicación del derecho podría desarrollarse en una variedad de lugares y niveles mediante la expansión junto a los tribunales estatal-nacionales, de tribunales regionales e internacionales.

Por último, los individuos podrían ser miembros y participar en las diversas comunidades que pudieran afectarles y, consecuentemente, acceder a formas variadas de participación política. En tal sentido se debería establecer un concepto de ciudadanía capaz de permitir a los individuos el ejercicio de su condición de miembros de diversas comunidades políticas, tanto globales como locales.

El modelo complejo de gobernanza se situaría como una tercera vía entre, de una parte, los modelos westfaliano y ONU sustentados en el monopolio político de los estados nacionales y, de otra parte, un probable modelo emergente, tan previsible como aterrador, consistente en la

configuración de un estado mundial imperial. Una gobernanza mundial no implica convertir el mundo en un nuevo estado pues ya no habrá competidores estatales frente a los cuales afirmar la soberanía exclusiva de cada uno sobre su territorio. Ni tampoco debe conducir a un nuevo estado nacional a nivel planetario.

Se trata de un modelo híbrido que se sustenta en los estados nacionales pero que, al mismo tiempo, los niega. No se trata, pues de un estado internacional o supranacional, sino un estado *glocal*, en el que lo global y lo local no resultan por sí mismo excluyentes sino que constituyen, al contrario, las dos caras de una misma moneda.

Para que esa democracia funcione adecuadamente resulta indispensable el establecimiento de una división e interconexión de poderes y competencias a diferentes niveles, tanto horizontales como verticales. Ello implica la configuración de una estructura compleja basada en la lógica o el principio de subsidiariedad que permita un reparto no sólo de competencias sino también de soberanía entre los diversos entes o instituciones. Un nuevo modelo, capaz de unir los elementos positivos de los modelos confederal y federal, en el que sea posible limitar el monopolio de los diferentes estados, tanto a nivel interno como a nivel internacional, como sujetos de derecho internacional, sin que esto signifique necesariamente acabar con el estado.

En esta nueva distribución de poder habrá que delimitar los ámbitos de decisión local o regional, estatal-nacional e internacional. Así, deberían encaminarse hacia el ámbito local-regional aquellas materias o asuntos cuya gestión y ejercicio permiten una implicación directa de los ciudadanos; al ámbito nacional-estatal aquellos asuntos en los que la población sita en un determinado territorio se ve afectada por problemas y cuestiones colectivos que no superan sus propias fronteras; y al ámbito global aquellos asuntos que requieren de una mediación transnacional dada la interconexión existente entre ese estado y las estructuras transnacionales.

Salvando las debidas distancias entre épocas y situaciones que poco tienen que ver entre sí, cabe señalar, sin embargo, algún precedente histórico de gobernanza compleja. Así, por ejemplo la Commonwealth británica ofreció en su momento una forma institucional alternativa a la soberanía, un sistema en el que los dominios aceptaron la autoridad de las instituciones británicas en determinadas materias sin perder, por ello, su soberanía legal internacional.

Otro supuesto mucho más actual, y por ende mucho más interesante, lo constituye el caso de la Unión Europea. Todos sabemos que la UE sufre importantes déficits desde el punto de vista democrático y se halla, por lo tanto, muy lejos de constituir un modelo válido de gober-

nanza compleja auténticamente democrática. Sin embargo, y desde un punto de vista estructural, la UE comienza a configurarse como un nuevo modelo emergente de gobernanza diferente de los modelos clásicos al uso habidos hasta el momento.

La UE cuenta con territorio, reconocimiento, control, autoridad nacional, autoridad extranacional y autoridad supranacional. No existe un término comúnmente aceptado para designar a la UE. ¿Es un estado, una comunidad, un dominio, una confederación de estados, una federación de estados? De una parte, si bien contiene ciertos elementos de carácter federal, la UE no es un estado federal. Por otra parte, va más allá de la simple cooperación intergubernamental, salvo en ciertos aspectos muy concretos. Sea lo que fuere lo cierto es que existe y existe cómodamente, en medio de un contexto internacional que se halla poblado fundamentalmente de estados soberanos.

La UE carece de un lugar concreto de autoridad suprema. En su seno conviven estructuras estatales con estructuras supranacionales e internacionales. Así, por ejemplo, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) y, en cierta medida, el Parlamento Europeo son estructuras de autoridad supranacionales.

El TJCE puede dejar sin efecto leyes y decisiones específicas de los estados miembros pero, al mismo tiempo, muchas de las decisiones que se toman en el seno de la UE constituyen el resultado de la negociación entre esos estados. No existe un actor hegemónico que sea responsable en última instancia de tomar y aplicar decisiones vinculantes para todos, ni ninguna institución capaz de llevar a la práctica un elemento tan consustancial a todo estado como es el ejercicio del monopolio de la violencia.

Tampoco existe una estructura de cargos formalmente centralizada. La UE no posee una jerarquía de funciones cuyo vértice sea una autoridad central. La mayor parte de la división de funciones se rige por el principio horizontal de distribución de competencias, y no por el principio vertical de jerarquía. Se produce, de ese modo, una red formal e informal de interacciones horizontales y de continuas negociaciones entre los actores a diversos niveles, cada cual con su base de poder independiente. La UE no aparece configurada como un superestado único. Esta superposición entre la UE y los estados nos aboca a un nuevo tipo de organización política todavía sin perfilar, pero con unas características y elementos básicos radicalmente diferentes de los conocidos hasta ahora. En tal sentido, la UE constituye la base para una nueva forma de estructurar un orden mundial complejo y multilateral.

Con el proceso de unificación europea comienzan a resquebrajarse, o cuando menos debilitarse, los principios tradicionales en los que se ha sustentado el modelo westfaliano y el modelo ONU, e incluso en los

que aparentemente pretende sustentarse el modelo cosmopolita. Así, frente a la coincidencia entre un ente soberano y un territorio exclusivo donde se ejerce esa soberanía, surge un sistema político multinacional, geográficamente abierto y en constante crecimiento. La porosidad de las fronteras y la intensificación de la interdependencia mutua les incapacitan, incluso a los estados más poderosos de la Unión, para salvaguardar la autonomía de su espacio territorial. Esta erosión de la capacidad de los estados se produce en todo tipo de ámbitos, militares, políticos, económicos, sociales, culturales, y tanto a nivel externo como interno.

Frente a una soberanía única e indivisible se establece una soberanía compartida; junto a las leyes del estado, han surgido normas comunitarias europeas, y también, en su caso, leyes y normas regionales o autonómicas. A ello debe añadirse las normas internacionales y la creación de un derecho transnacional derivado de los pactos o acuerdos jurídicamente válidos suscritos entre los entes interregionales, transfronterizos, etc. La mutua interrelación entre derecho comunitario, derecho estatal, derecho regional, y derecho transnacional (por no hablar del derecho internacional) hacen que el poder y la soberanía se compartan entre las diversas instancias y sujetos en función de los ámbitos materiales de competencia asignados a cada uno de ellos. El estado nacional deja de tener la exclusividad en cuanto soporte de la legitimación y aplicación del estado de derecho, como lo muestra la presencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea o incluso del propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La construcción de ese nuevo orden jurídico y político hará posible la coexistencia entre un derecho comunitario y un derecho interno basados en una relación de equiordenación y no en una relación de supra o subordinación.

Esta progresiva difuminación entre el derecho interno y el derecho internacional nos sitúa en la perspectiva de un nuevo horizonte cual es el de la necesidad de construir un nuevo modelo complejo de gobernanza a escala mundial. Un modelo complejo en el que sea posible la convivencia de diversas estructuras e instituciones no sustentada, necesariamente, en relaciones jerárquicas de supra o subordinación, sino en criterios de compartición, coordinación y subsidiariedad. Ese es, en definitiva, el gran reto de la democracia ante el siglo XXI.