



navegador

## Per una democràcia global

vista prèvia >

**La distància entre la ciutadania i les institucions globals és tan gran que molt sovint ens costa entendre les seves funcions fins al punt d'arribar a no sentir-nos-hi representats. Desprenen una imatge freda i distant, que en moltes ocasions ens fa qüestionar la seva estructura —i legitimitat— democràtica. Però si ho mirem de prop, veurem que el substrat democràtic nodreix bona part dels seus fonaments, adobant el terreny per una futura democràcia global.**



**Josep Maria Colomer**

Economista i polític

[josep.colomer@gmail.com](mailto:josep.colomer@gmail.com)

Pot haver-hi una democràcia a nivell global, és a dir, de tot el món? Les institucions globals que existeixen actualment, són útils o necessàries? Són o poden ser democràtiques?

Les comunitats polítiques tenen diverses mides i, com a tals, proveeixen béns públics de diferents escales: des dels parcs i museus o la recollida d'escombraries a nivell local, fins a la gestió de les aigües dels rius o les carreteres a nivell estatal, o la moneda i les grans xarxes de transport i comunicació a nivell continental.

A nivell global, la qüestió sobre les seves competències té una resposta fàcil: només hi ha un territori, la Terra sencera, i la provisió de béns col·lectius globals —com els estàndards de temps, pesos i mesures, la prevenció de les guerres, la persecució del terrorisme i dels crims contra la humanitat, l'estabilitat financera, el comerç transcontinental, l'eradicació de la pobresa, la protecció del medi ambient— són d'interès universal i tots els éssers humans poden obtenir-ne un benefici directe o indirecte.

S'acostuma a criticar les institucions que proveeixen alguns d'aquests

béns públics globals, com les Nacions Unides, el Banc Mundial, el Fons Monetari Internacional, l'Organització Mundial de Comerç o els més informals Grup dels Set i Grup dels Vint,<sup>1</sup> que de fet en són els coordinadors, per «dèficit democràtic». L'acusació també s'aplica a vegades a la UE.

Almenys en aquest darrer cas l'acusació no té base i és injusta perquè la UE funciona tan democràticament —o tan poc democràticament, si es vol— com qualsevol estat membre. Si hi ha dèficit, és en primer lloc als estats i, en alguns aspectes la UE i algunes institucions globals són tant o encara més «democràtiques» que molts estats democràtics. Com en qualsevol règim parlamentari, el Parlament Europeu és elegit democràticament per tots els ciutadans europeus i després el Parlament elegeix la Comissió, que és el govern de la Unió. A les darreres eleccions europees, els cinc principals partits d'àmbit europeu van fer campanya

---

<sup>1</sup> El G7 està integrat per Alemanya, Canadà, Estats Units, França, Itàlia, Japó i el Regne Unit. El G20 està format pels estats del G7 més Aràbia Saudita, Argentina, Austràlia, Brasil, Corea del Sud, Índia, Indonèsia, Mèxic, Rússia, Sud-àfrica, Turquia i Xina, més la pròpia UE.

encapçalats pel seus candidats a presidir la Comissió; el candidat del partit més votat es va convertir en president i, a diferència d'alguns estats en què hi ha un govern amb suport minoritari al Parlament, la Comissió Europea es va formar amb una coalició tripartida d'ampli consens que reuneix prop de dues tercers parts dels vots i dels escons.

D'altra banda, el Consell Europeu funciona com una segona cambra de representació territorial dels estats membres, com en els països federals. A més, hi ha, certament, institucions com el Banc Central, el Tribunal de Justícia i unes dotzenes d'agències especialitzades, totes formades per experts només indirectament elegits o designats. Però aquestes institucions financeres, judicials i tècniques són una còpia a una escala més gran del mateix tipus d'institucions que existeixen als nivells dels estats o de les regions. A tots els nivells de govern, la representació democràtica basada en eleccions es combina amb el govern dels experts especialitzats en temes concrets els quals administren les finances, la justícia i moltes altres activitats amb criteris tècnics basats en el coneixement.

## La primera dimensió de la democràcia, la representació, és més difícil d'assolir com més gran és l'àmbit de la comunitat política

Això val, doncs, per a la democràcia a la UE. Què podem dir de la democràcia a les institucions globals? Cal distingir entre dues dimensions de la democràcia: una, la representació; i dues, el control i la rendició de comptes dels governants. La representació es basa en eleccions lliures i competitives. La rendició de comptes es basa en l'eficiència en la provisió de polítiques i béns públics i en el consegüent grau de satisfacció dels ciutadans amb aquests resultats.

### Representació democràtica

La primera dimensió de la democràcia, la representació, és més difícil d'assolir com més gran és l'àmbit de la comunitat política, ja que una població nombrosa tendeix a ser més heterogènia i fa, per tant, més difícil, d'agregar preferències diverses i arribar a decisions acceptables per a tothom. La representació democràtica és, per tant, relativament més difícil a nivell global que a nivell estatal, com també és més difícil que sigui satisfactòria en estats grans que en estats petits i, en general, al nivell estatal que al nivell local. Actualment, la representació dels

ciutadans del món a les institucions globals realment existents és indirecta, menys democràtica que als altres nivells.

Ara bé, les institucions globals poden obtenir legitimitat democràtica sempre que es basin en la selecció democràtica prèvia de representants a nivell local o estatal, ja que els mecanismes electorals democràtics que aquests poden implementar són indispensables per legitimar la presentació d'alguns càrrecs a nivell global.

Gairebé totes les institucions globals utilitzen un doble nivell de representació indirecta. En primer lloc, s'organitzen amb una assemblea de tots els estats membres, la meitat dels quals són democràtics. El criteri per donar igual vot a cada estat es basa en la noció de sobirania de l'estat. Però donar igual vot a tots els estats és clarament antidemocràtic, ja que comporta una gran desigualtat entre els individus que viuen en diferents estats. Les diferències més evidents entre els països actuals del món són diferències de grandària. Els actuals membres de l'ONU tenen mides de població més de cent mil vegades

més altes que altres, com els elefants i els mosquits, des de la Xina i l'Índia fins a Nauru o Vanuatu. Així, el principi d'«un estat, un vot» és una contradicció flagrant del principi democràtic d'«un ciutadà, un vot» que està consagrat en l'ordre constitucional de molts estats.

A més de l'assemblea d'estats membres amb vot igual per a cada estat, la majoria de les institucions globals utilitzen una varietat de normes i procediments per a la representació qualificada dels estats en els consells o juntes. Entre aquestes normes hi ha la selecció d'alguns membres permanents i altres temporals que es van alternant, torns per rotació dins d'algunes regions del món, o vots ponderats, depenent del grau d'heterogeneïtat i conflicte d'interessos dels països implicats.

Un notable exemple d'aquest tipus de disseny institucional es pot trobar a l'FMI i al Banc Mundial. En aquestes institucions, cada estat membre rep un vot bàsic igual i una quota que es deriva d'una fórmula matemàtica actualment basada en la producció, l'obertura, la variabilitat i les reserves del país. A les Juntes Executives,

## Les institucions globals poden obtenir legitimitat democràtica sempre que es basin en la selecció democràtica prèvia de representants al nivell local o estatal

formades per 24 i 25 escons, respectivament per al Fons i el Banc, vuit països amb un nombre relativament elevat de vots designen o trien el seu propi Director Executiu, mentre que els altres 160 països amb menys vots han de formar coalicions de diversos països per compartir els seients restants.

Tanmateix, l'ús de regles de majoria qualificada, com les que requereixen el 70% o el 85% dels vots, redueix les desigualtats en la distribució del poder de vot, ja que pot donar a les coalicions relativament petites un paper decisiu. En la pràctica les decisions es prenen a través de llargues deliberacions, reunions permanents, negociacions i acords per amplíssim consens o unanimitat. Aquest tipus de fórmula combina la representació qualificada dels estats amb l'eficàcia en la presa de decisions i amb un grau alt de consens, ja que pot adaptar-se a les diferents mides dels països, a la disponibilitat de recursos i als graus de conflicte d'interessos en diferents qüestions globals.<sup>2</sup>

---

2 Les dades sobre les regles internes de les institucions globals es poden trobar a WOLFRUM, *The Max Planck encyclopedia of public international law*; Yearbook of the Union of International Associations; i les

De totes maneres, seria ben viable que, per aconseguir una millor democràcia global, es formés també un Parlament mundial elegit democràticament. Actualment, prop de la meitat dels països que apleguen prop de la meitat de la població són considerats democràtics. Si suposem uns drets de vot d'aproximadament el 70% de la població —exclouent els nens i altres grups—, com tendeix a ser el cas en les democràcies actuals, vol dir que caldria organitzar unes eleccions per a un Parlament mundial democràtic en les que tinguessin dret de vot uns dos mil milions de persones dels països democràtics. Una participació entre mil milions i mil cinc-cents milions es podria considerar acceptable. No és un objectiu que estigui molt lluny d'experiències democràtiques actuals, ja que a les eleccions al Parlament de l'Índia i al Parlament Europeu voten centenars de milions de persones. Les votacions no es fan en un dia, sinó en calendaris més extensos. Però, com passaria a nivell global, les campanyes

---

cartes i constitucions de cada institució. Més anàlisi i discussió a STONE, *Controlling institutions. International organizations and the global economy*; i COLOMER, *El gobierno mundial de los expertos*.

són descentralitzades, especialment perquè es fan en diverses llengües —en contra del que a vegades se suposa, a l'Índia només una minoria parla anglès o hindi.<sup>3</sup>

### Control dels resultats

Passem a la segona dimensió de la democràcia, la rendició de comptes, en la qual la qualitat democràtica de les institucions globals és molt alta, en alguns aspectes superior a molts estats democràtics. Aquesta dimensió inclou els criteris de reclutament d'alts càrrecs i empleats, els mandats imperatius de persecució d'objectius prèviament dissenyats i aprovats, i la transparència i el control del treball realitzat.

En primer lloc, pel que fa a la contractació i la presa de decisions dels experts no elegits, algunes organitzacions globals han millorat la pràctica i les normes rebudes dels estats membres. D'una banda, l'ONU està dominada per polítics i diplomàtics professionals generalistes. La Carta

---

3 Per a més detalls, vegeu el meu article COLOMER, «What a world assembly could look like».

## Donar igual vot a tots els estats és clarament antidemocràtic, ja que comporta una gran desigualtat entre els individus que viuen en diferents estats

de les Nacions Unides estableix que el reclutament del personal assegurarà «els estàndards més alts d'eficiència, competència i integritat».

Tanmateix, els criteris més específics per a la contractació de personal són de nivell més baix i menys explícits que en altres organitzacions. Una unitat d'inspecció conjunta de totes les organitzacions de l'ONU va informar el 2012 que una sèrie d'entrevistes realitzades a membres dels òrgans que seleccionen personal, directors i representants del empleats van mostrar «una manca de confiança en el procés [de reclutament de personal] per part dels més implicats en la seva implementació». Només una minoria d'entrevistats percebia el procés de selecció com a «no-esbiaixat».

Per contra, s'han establert requisits més explícits i exigents per al reclutament d'experts en altres institucions globals. Al Banc Mundial i a l'FMI, els directors executius no es consideren representants dels seus estats, sinó responsables de la conducció de les operacions generals del Banc i de l'FMI. Com que no es presenten a eleccions i tenen terminis fixos, ope-

ren amb alts nivells d'independència. El nomenament d'oficials i personal també està «subjecte a la importància primordial de garantir els màxims estàndards d'eficiència i de competència tècnica», tal com s'indica en els articles dels acords fundacionals d'aquestes organitzacions. Un estudi monogràfic de l'FMI fet per un politòleg independent i bastant crític va concloure que «l'FMI compta amb alguns dels millors economistes, més brillants i ben intencionats del món que van renunciar a lucratives oportunitats del sector privat per dedicar les seves vides a millorar les condicions de les persones dels països en desenvolupament».<sup>4</sup>

De la mateixa manera, els membres del Consell Executiu de l'Organització Mundial de la Salut han d'estar «qualificats tècnicament en l'àmbit de la salut»; a l'Organització Internacional del Treball, «la consideració primordial per cobrir qualsevol vacant serà la necessitat d'obtenir un personal amb els més alts estàndards de competència, eficàcia i integritat»; l'Organització

d'Aliments i Agricultura concep la seva missió de «servir com a xarxa de coneixement. Utilitzem l'experiència del nostre personal —agrònoms, forestals, especialistes en pesca i ramaderia, nutricionistes, científics socials, economistes, estadístics i altres professionals— per recollir, analitzar i difondre dades que ajuden al desenvolupament»... Fins aquí els criteris de reclutament del personal, que, com es pot veure, són més exigents que els de la majoria dels estats, on, més que la competència professional, predomina el partidisme, l'amiguisme, la discrecionalitat i la manca de transparència.

En segon lloc, les institucions globals tenen mandats imperatius dels objectius a perseguir. Això contrasta amb la norma que es consagra en totes les constitucions dels estats democràtics, les quals descarten mandats imperatius per als representants elegits. La doctrina estatal típica va ser enunciada a principis del segle XVIII per un membre de la Cambra dels Comuns britànica, Edmund Burke (1729-1797): «La dels electors és una opinió de pes i respectable, que un representant sempre ha d'alegrar-se d'escoltar, i

<sup>4</sup> VREELAND, *The International Monetary Fund: Politics of Conditional Lending*.

## Seria ben viable que, per aconseguir una millor democràcia global, es formés un Parlament mundial elegit democràticament

que hauria de considerar sempre seriosament. Però les instruccions obligatòries, els mandats emesos, que un membre del Parlament estigui obligat a complir cegament i implícitament a obeir, a votar i a discutir... tot això sorgeix d'un error fonamental de comprensió de tot l'ordre i el tenor de la nostra constitució».<sup>5</sup>

En contrast amb l'autonomia i el tarannà displicent dels representants elegits que es trasllueixen en aquest text clàssic, els alts funcionaris i el personal de les institucions globals actuals estan sotmesos a mandats explícits sobre les seves missions i els objectius a aconseguir, els quals es basen en les seves cartes fundacionals i en un ampli suport consensuat dels responsables de la presa de decisions. Els funcionaris globals també tenen una discreció limitada per triar els mitjans adequats per perseguir els objectius ordenats i han de tenir en compte els resultats del seu treball. En condicions de llibertat i responsabilitat, l'experiència i l'aprenentatge poden produir una política de consens, així com una re-

visió i millora crítica de la formulació de polítiques a mitjà i llarg termini.<sup>6</sup>

Finalment, la transparència i l'avaluació dels resultats s'han abordat obertament a la majoria de les institucions globals durant les darreres dècades. A l'ONU, per exemple, s'han introduït diversos òrgans i procediments innovadors per millorar l'accés a la informació, l'avaluació de programes i la valoració dels agents pels seus resultats i el compliment de normes de conducta. Aquests òrgans inclouen l'Oficina de Serveis de Supervisió Interna, el Comitè Assessor d'Auditoria Independent, l'Oficina d'Ètica, el Sistema de Justícia Interna i diverses normes i regles. Cada dos anys, el Secretari General i els alts funcionaris presenten un informe personal complet sobre la rendició de comptes i la divulgació pública dels seus actius financers.

De la mateixa manera, el Banc Mundial ha fet públics tots els documents

---

<sup>6</sup> VAN HOUTVEN, *Governance of the IMF: Decision-making, institutional oversight, transparency, and accountability*; i EHLERMANN i EHRING, «Decision-making in the World Trade Organization. Is the consensus practice of the World Trade Organization adequate for making, revising and implementing rules on international trade?».

a través de la seva pàgina web, incloent actes de reunions, decisions clau sobre missions, informes periòdics i revisions de resultats. També es va crear un panell d'inspecció independent per respondre a les queixes de persones i comunitats que podrien haver estat afectades negativament per projectes finançats pel Banc Mundial. En el mateix sentit, l'FMI ha adoptat un Codi de Bones Pràctiques i Transparència, un nou Codi de Conducta i una Oficina d'Ètica que realitza investigacions sobre les males actuacions. També ha creat una Oficina d'Avaluació Independent, que l'actual Directora-Gerent considera «crucial tant per a la credibilitat com per a l'eficàcia», tot i observar —probablement pensant en moltes burocràcies estatals— que «no moltes organitzacions tolerarien una entitat com aquesta».

Els mecanismes bàsics de rendició de comptes a nivell global operen *ex post*. És a dir, els governants globals poden ser examinats, avaluats i sancionats només després d'haver pres decisions, sobre la base dels resultats i les conseqüències i del seu comportament. La rendició de comptes *ex post* no pot evitar una acció

---

<sup>5</sup> BURKE, «Speech to the electors at Bristol at the conclusion of the poll».

## En relació a la rendició de comptes, la qualitat democràtica de les institucions globals és molt alta, en alguns aspectes fins i tot superior a molts estats democràtics

previsiblement nociva o canviar un error real o les seves conseqüències, però pot exercir efectes sobre accions futures, ja que l'anticipació de les sancions pot provocar revisions crítiques de les actuacions anteriors, afavorir millors decisions i reduir la probabilitat de repetir els mateixos errors. Malgrat no estar sotmesos a eleccions periòdiques, els alts funcionaris de la majoria de les institucions globals poden preveure el judici que es farà de les seves decisions i comportaments tant per les pressions externes com pels organismes interns. Aquests mecanismes de rendició de comptes poden induir-los a triar aquelles polítiques i conductes que, en la seva estimació, seran avaluades de manera positiva.

En alguns aspectes, molts governants globals són més responsables que la majoria dels governants d'estats democràtics, ja que aquests últims no estan sotmesos a mandats imperatius, tenen més espai per a un comportament discrecional i no són avaluats formalment pel seu acompliment. Els governants globals rendeixen comptes perquè estan subjectes a mitjans d'escriu-

tini i control que són diferents de la immunitat legal i el judici exclusivament electoral del qual gaudeixen els típics representants polítics al nivell estatal. Amb transparència i responsabilitat, alguns principis fonamentals de governança democràtica poden ser respectats a través de mitjans no electorals.<sup>7</sup>

### Pot existir la democràcia global?

El principi democràtic pot operar amb diferents fórmules institucionals a diferents nivells i escales. De fet, s'utilitzen una varietat de procediments democràtics en entorns diversos, com ara reunions i assemblees de comunitats d'escala o edificis, associacions de veïns, juntes escolars i delegats universitaris, col·legis professionals, juntes corporatives, sindicats o jurats, tribunals o comitès de guardons literaris o acadèmics. Cadascun d'aquests grups o organitzacions utilitza diferents regles, depenent de la complexitat dels assumptes considerats i del possible

conflicte d'interessos o valors entre els participants. Però es pot considerar que tots prenen decisions per mitjans democràtics.

El mateix es pot aplicar als governs de ciutats, regions, estats, federacions, unions continentals o el món global. A partir de l'experiència dels estats, la democràcia s'ha associat amb un model de representació basat en eleccions amb partits polítics, però amb una formació de polítiques delegada als representants elegits i a la burocràcia. En alguns debats sobre la viabilitat de la democràcia a escala global, s'ha donat per descomptat que es requeriria la competència electoral de partits polítics. Però la democràcia no està necessàriament vinculada a la noció d'estat sobirà ni a fórmules institucionals concretes basades en aquest tipus d'eleccions.

Des d'una varietat de fórmules institucionals, la democràcia es pot concebre com un principi ètic de governança basat en el consentiment social, el qual comporta els valors i objectius de la llibertat, la presa de decisions col·lectives vinculants i la responsabilització dels governants. A

<sup>7</sup> Sobre la rendició de comptes a les institucions globals, GRANT i KEOHANE, «Accountability and abuses of power in world politics.»; i LAMDANY i EDISON, *Independent evaluation at the IMF. The first decade.*

## La democràcia és un principi ètic de governança basat en el consentiment social, els valors i objectius de la llibertat, les decisions col·lectives vinculants i la responsabilització dels governants

partir d'aquest enfocament, el principi democràtic pot ser utilitzat com a referència avaladora per a diferents normes i procediments institucionals que puguin correspondre a diferents escales territorials i diferents graus de conflicte d'interessos.

Les fórmules bàsiques per a la representació i la presa de decisions que han adoptat i poden adoptar les institucions globals per a la provisió de béns col·lectius globals estan ben establertes. Sens dubte, són diferents de l'assemblea popular típica de les antigues ciutats petites i de les formes habituals d'eleccions partidistes competitives dels estats. A partir d'una selecció democràtica de representants a nivell local o estatal en països democràtics, les institucions globals treballen amb aquests criteris:

- Representació qualificada dels estats mitjançant regles com torns o vots ponderats.
- Tria indirecta de membres de les juntes i consells globals sobre la base de l'experiència i la independència.
- Mandats imperatius explícits de polítiques públiques.

- Consens polític construït a través de deliberacions, negociacions i acords gairebé unànimes.
- Rendició de comptes basada en els resultats i la conducta.

Com va succeir amb els experiments anteriors de democràcia directa local i de democràcia representativa estatal, la democràcia responsable global pot ser que no produeixi resultats òptims. Pot ser que es decebin algunes expectatives d'eficiència, especialment per problemes d'administració. Però així i tot, les institucions globals es poden considerar relativament democràtiques en el sentit que la seva formació i les seves regles es basen en tractats que han estat acceptats voluntàriament al nivell estatal. ■



## ■ Bibliografia

BURKE, Edmund. «Speech to the electors at Bristol at the conclusion of the poll». A *Selected Works of Edmund Burke*, 4 vols. Indianapolis: Liberty Fund, 1999.

COLOMER, Josep M. *El gobierno mundial de los expertos*. Barcelona: Anagrama, 2014.

COLOMER, Josep M. «What a world assembly could look like». A *Research & Politics*, núm. 1, ps. 1-4, 2014.

EHLERMANN, Claus-Dieter i EHRING, Lothar. «Decision-making in the World Trade Organization. Is the consensus practice of the World Trade Organization adequate for making, revising and implementing rules on international trade?». A *Journal of International Economic Law*, vol. 8, núm. 1, ps. 51-75, 2005.

GRANT, Ruth W. i KEOHANE, Robert O. «Accountability and abuses of power in world politics». A *American Political Science Review*, vol. 99, núm. 1, ps. 29-43.

LAMDANY, Ruben i EDISON, Hali (eds.). *Independent evaluation at the IMF. The first decade*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2012.

STONE, Randall W. *Controlling institutions. International organizations and the global economy*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2011.

VAN HOUTVEN, Leo. *Governance of the IMF: Decision-making, institutional oversight, transparency, and accountability*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2002.

VREELAND, James R. *The International Monetary Fund: Politics of Conditional Lending*. Nova York: Routledge, 2007.

WOLFRUM, Rudiger. (ed.). *The Max Planck encyclopedia of public international law*. 3 vol. Oxford: Oxford University Press, 2012.

*Yearbook of the Union of International Associations* [en línia]. 2016. Disponible a: <[www.uia.org/yearbook](http://www.uia.org/yearbook)>.