

GLOBALIZACIÓN Y GOBERNABILIDAD: ALGUNAS PROPUESTAS RECIENTES SOBRE LA CREACIÓN DE UN SISTEMA DE GOBIERNO GLOBAL

Ildefonso Camacho

Los días 31 de marzo y 1 de abril de 2000 se celebró en Bruselas un Congreso Social sobre la responsabilidad de Europa para el desarrollo global. Fue convocado por la COMECE (Comisión de los Episcopados de la Comunidad Europea). En dicho encuentro algunas de las personalidades más relevantes que participaron insistieron en la necesidad de avanzar hacia un sistema de gobierno mundial, que respondiera a la creciente globalización de la economía y a la conveniencia de someter un mercado planetario cada vez más integrado al control de una instancia reguladora¹.

Al término de este congreso, los obispos de la COMECE encargaron a un grupo de expertos que continuaran la reflexión y avanzaran en el debate abierto sobre la viabilidad y las fórmulas de ese sistema de gobierno mundial. El fruto de esas reflexiones está recogido en el Informe que se ha hecho público ahora: *Sistema de gobierno global. Nuestra responsabilidad de hacer de la globalización una oportunidad para todos. Un informe para los obispos de la COMECE*².

1. Algunas observaciones iniciales

En realidad el tema del congreso había sido más amplio y más concreto, a la vez. Más concreto, porque se refería a la Unión Europea y a sus responsabilidades en este momento. Más amplio, porque el ámbito de esas responsabilidades se definía en relación con el desarrollo global. Sin embargo,

¹ Sobre este encuentro, al que tuve la suerte de asistir, véase mi artículo: *El fracaso de Seattle y la necesidad de un sistema de gobierno mundial: el problema visto desde la Unión Europea*, *Proyección* 47 (2000) 139-154.

² *Global governance. Our responsibility to make globalisation an opportunity for all. A report to the Bishops of COMECE*, Brussels, September 2001. Por ahora, el texto sólo está disponible en inglés.

en las sesiones del congreso fue tomando cada vez más cuerpo la propuesta de un sistema de gobierno mundial, como la necesidad más urgente para nuestro mundo, sin olvidar la responsabilidad que corresponde a la Unión Europea en la construcción de este orden.

Esta insistencia es la que justifica la petición hecha por los obispos a este grupo de expertos, algunos de los cuales participaron ya en el congreso. Entre ellos se cuenta el que ha presidido este grupo: Michael Camdessus, que fue Director Gerente del Fondo Monetario Internacional. El grupo está compuesto por 14 personas, que proceden del mundo político, financiero y universitario, así como de la misma COMECE³. Al comienzo del Informe los autores se autodefinen como “laicos cristianos con varios niveles de experiencia en organizaciones y empresas internacionales” [1]⁴.

2. Un resumen introductorio

El punto de partida es la interdependencia creciente de nuestro mundo, que ha alcanzado niveles desconocidos. Respondiendo a este fenómeno de la globalización, el Informe va a recomendar un más fuerte *sistema de gobierno* global⁵. Para ello se inspira en la “visión profética” de Juan XXIII en la encíclica “Pacem in terris”, en donde se hablaba ya de “la necesidad de una autoridad pública de alcance universal”⁶.

El objetivo que sus autores se proponen para este documento consiste en establecer los pasos para crear “una estructura institucional global coherente”, tarea en la que la Unión Europea tiene una responsabilidad especial por su experiencia de casi cincuenta años [2].

El subtítulo del Informe concreta mejor el sentido de esta “arquitectura institucional”: lo que se pretende con ella es “hacer de la globalización una

³ Formó parte del grupo Peter Sutherland, que fue Comisario de la Unión Europea y Director General del GATT y de la OMC.

⁴ Entre paréntesis cuadrados || citaremos los números del Informe.

⁵ La expresión *sistema de gobierno* es la traducción más corriente del término inglés *governance* (en francés, *gouvernance*). Con ello se quiere expresar, no la persona o conjunto de personas que gobierna (que es lo que sugiere en primer término la palabra *gobierno*, y que por eso se excluye aquí), sino una estructura o principios para gobernar. Si nada de esto existe, la *governabilidad* resulta imposible (pero tampoco *governabilidad* es la traducción correcta de *governance*).

⁶ JUAN XXIII, *Pacem in terris*, 137.

oportunidad para todos". Veremos este aspecto destacado en distintos pasajes del texto.

El desarrollo del documento sigue el conocido esquema de "ver-juzgar-actuar". Se parte de un recorrido por los distintos aspectos de la interdependencia de nuestro mundo (Parte I), que termina adelantando ya lo que será, en opinión de los autores, el mejor modo de responder a estos problemas globales: soluciones globales. Y esto incluye una revisión de las actuales instituciones para dotarlas de una coherencia mayor. En la Parte II se exponen los valores y principios que habrían de inspirar este sistema de gobierno global. En la Parte III, por fin, se proponen los pasos concretos a dar para hacer efectivo este sistema, distinguiendo la contribución de las instancias civiles y de los gobiernos, el papel de las actuales instituciones internacionales y las reformas que requieren y la necesidad de un órgano nuevo a crear, que el Informe llama 3G (Global Governance Group). En este punto está, sin duda, la aportación más novedosa del documento que analizamos.

3. Parte I: la realidad de un mundo interdependiente

Una observación inicial: en su descripción de la realidad, el documento emplea con cierta frecuencia el término *interdependencia*, en lugar del más corriente hoy de *globalización*. Probablemente se quiere subrayar un aspecto que no siempre queda destacado en los análisis sobre la globalización: ésta se fija sólo en el conjunto; la interdependencia, en cambio, pone el acento en la situación en que quedan las partes, los Estados y las sociedades nacionales. Por lo demás, ya en 1987, cuando todavía *globalización* era una palabra apenas utilizada, Juan Pablo II en su encíclica sobre el desarrollo de los pueblos habló ya de *interdependencia*, como una realidad omnipresente que exigía como respuesta adecuada la solidaridad. *Interdependencia*, por el contrario, no subraya tanto otro aspecto, que queda más explícito en *globalización*: la conveniencia de tomar el conjunto del planeta como marco de referencia, más que sus partes, para comprender adecuadamente los procesos sociales, económicos y políticos.

La globalización se define como un proceso "virtualmente irreversible", mantenido por la acción de tres factores: el progreso tecnológico, la decisión política de abrir los mercados y la competencia internacional [5]. La globalización ha modificado radicalmente nuestras economías creando nuevas oportunidades, aunque éstas no se manifiesten siempre a corto plazo, pero también riesgos importantes. Por eso es necesario –ya se adelanta aquí lo que será propuesta

de todo el Informe— un sistema de gobierno global “para asegurar que los efectos positivos de la globalización se refuercen y los potencialmente negativos se contrarresten adecuadamente y se mitiguen” [6].

Son los efectos negativos de la globalización los que merecen una atención especial. Tres, concretamente: la desigualdad y la pobreza, el deterioro medioambiental y la uniformización cultural. El primero de los tres es el que recibe, con diferencia, un tratamiento más detenido. Algunos datos sirven para confirmar que las diferencias aumentan sin cesar, llegando en los últimos tiempos a magnitudes nunca alcanzadas [8]. La pobreza es, no sólo una amenaza para la cohesión social de muchos pueblos, sino “la más fuerte razón para las migraciones” [9].

Es de interés el concepto de pobreza como falta de libertad, entendiendo ésta en el sentido positivo de capacidad para acceder a las oportunidades que se ofrecen a los ciudadanos: “la pobreza es un fenómeno multifacético, que lo caracteriza muy bien la falta de libertad, la cual impide el acceso a las oportunidades: acceso a una nutrición suficiente, a vestido y vivienda decentes, a servicios básicos de salud y educación, a transporte y comunicaciones, al crédito y a la seguridad contra los desastres naturales” [10].

La responsabilidad de los países industrializados ante estas desigualdades no puede ignorarse: “los beneficios potenciales que los países industrializados obtienen de la liberalización comercial se estiman muy superiores al volumen actual de la ayuda oficial al desarrollo” [12], que continúa descendiendo a pesar de que su PNB continúa creciendo [13]. Ni siquiera las iniciativas y propuestas de las recientes Conferencias de Naciones Unidas despiertan mucho optimismo, a la vista de las tendencias actuales [14].

El análisis de los otros dos grandes problemas de un mundo globalizado es más breve. La mayor conciencia del deterioro que supone para el medio ambiente la actividad tanto de los países industrializados como los que están en vías de desarrollo, ha llevado a algunos acuerdos: pero el camino por recorrer en este sentido es todavía enorme dada la magnitud de los problemas que se vislumbran [15-16]. La mayor facilidad para las comunicaciones ha desatado un creciente miedo a la uniformización cultural y a sus efectos perniciosos para la identidad nacional [17].

Pobreza, deterioro medioambiental y miedo a la pérdida de la identidad de cada pueblo son tres efectos preocupantes de la globalización. Un sistema

de gobierno global tendría tareas decisivas que asumir, al menos en los dos primeros ámbitos actuando desde una visión más universal de los problemas. En cuanto al tercero, se reconoce que las posibilidades de actuación de este sistema de gobierno son muy reducidas, y que hay que esperar más de lo que cada pueblo haga por conservar su propia identidad [17].

Esta primera parte concluye, pues, planteando ya la necesidad de ese sistema de gobierno global, que es el objeto del documento. Y se parte para ello de este principio: “es evidente que los problemas globales requieren soluciones globales” [19]. Por eso se critica, a renglón seguido, la falta de coherencia en los procesos de decisión a escala internacional: “la fragmentación de la arquitectura institucional del sistema económico internacional hace virtualmente imposible abordar la cuestión de la interdependencia de forma efectiva y coherente” [20].

Se precisa a continuación en qué consiste ese sistema de gobierno global, con la intención evidente de salir al paso de ciertas resistencias al tema, que tienen su origen en una inexacta comprensión de lo que se está proponiendo. Porque este sistema no consiste en un gobierno planetario bajo la forma de un cuerpo centralizado que concentra en exclusiva un poder de alcance mundial y controla todos los flujos económicos y toda la información. Hay que excluir el modelo de lo que es un gobierno estatal para entender lo que ahora se propone para gobernar el planeta. El paso del nivel estatal al nivel mundial supone un salto cualitativo, no sólo cuantitativo. Por eso este sistema propuesto “capacitaría para un proceso de toma de decisión a escala global efectivo y legítimo por medio de instituciones estables y estructuras de cooperación, de coordinación y incluso de soberanía compartida” [21]. Son de destacar en este pasaje dos aspectos: la insistencia en la *legitimidad* como complemento indispensable de la eficacia (muchos acontecimientos de la historia reciente muestran que se toman decisiones muy eficaces de alcance mundial, pero que carecen de legitimidad, mientras que los órganos que gozarían de esa legitimidad están faltos de eficacia) y la posibilidad –sólo posibilidad– de llegar a sistemas de soberanía compartida (que ponen ya en cuestión la arquitectura de un mundo estructurado sólo en Estados soberanos).

Pero a este sistema de gobierno global no le bastan las instituciones indicadas. Necesita además de la cooperación de los Estados (responsables del impacto internacional que tienen sus políticas domésticas), de una verdadera opinión pública con perspectivas mundiales, del apoyo de las empresas

multinacionales, sindicatos, ONG e iglesias. Sobre estas responsabilidades de los distintos actores se volverá con más detalle en la Parte III.

En resumidas cuentas, no es preciso crear un nuevo sistema de instituciones: lo que hace falta es adaptar mejor las existentes al actual estado de cosas. El Informe, pues, no pretende partir de cero, sino aprovechar en todo lo posible lo que ya tenemos. Pero para eso se requiere un mayor consenso entre los gobiernos [23] y un conjunto de valores y principios universalmente aceptados [24]. A este último punto se va a dedicar la Parte II.

4. Parte II: Valores y principios de base para un sistema de gobierno global

A la hora de hablar de valores y principios el Informe que comentamos comienza haciendo una referencia a la Doctrina Social de la Iglesia, en la que va a buscar luz para identificarlos. Pero también se menciona –como no podía ser menos– la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [25-27].

Los valores y principios que se enumeran (sin distinguir entre valores y principios) son los siguientes:

- * respeto a la dignidad y a los derechos humanos [26-28];
- * responsabilidad hacia el bien común universal [29-35];
- * solidaridad [36-38];
- * subsidiariedad [39-40];
- * coherencia, transparencia y responsabilidad en los organismos internacionales [41].

Si respecto al primero de estos principios apenas se hace otra afirmación que la de ver en él la base de todos los demás, es mucho mayor el desarrollo que recibe la responsabilidad, distinguiendo tres sujetos de la misma: cada país, la comunidad mundial como un todo, los agentes sociales.

La *responsabilidad de cada país* (de cada gobierno, más concretamente) se refiere a los efectos no pretendidos de sus políticas sobre los demás [31]. El recuerdo de las crisis financieras que tuvieron su origen en Tailandia en 1997 sirve para mostrar la realidad de este efecto contagio, que hoy puede llegar a ser provocado no sólo por los países de mayores dimensiones.

La *responsabilidad de la comunidad mundial como un todo* se concreta más positivamente en la puesta a punto de un nuevo paradigma de desarrollo de raíces éticas [32]. Más en particular, dicho paradigma debería incluir normas internacionales para el comercio y la inversión, una gestión integrada de lo monetario y lo financiero y políticas para reducir la pobreza. La relación entre economía saneada y reducción de la pobreza debe ser subrayada: no habrá reducción de la pobreza sino en el marco de una economía sana, y tampoco una economía se mantendrá sana cuando la pobreza es persistente.

Aludir a la *responsabilidad de todos los agentes sociales* implica reconocer que el futuro del planeta no depende sólo de los gobiernos y de los organismos internacionales. Mención especial merecen en este momento las ONG, con dos observaciones que se hacen sobre ellas: su contribución a reforzar la realidad de una ciudadanía mundial y la conveniencia de optar por métodos pacientes y no violentos (en una probable alusión a ciertas manifestaciones de algunos grupos insertos en el mal llamado “movimiento antiglobalización”). Pero para que se refuerce esta conciencia de que todos somos ciudadanos del mundo (y no sólo de un país o de un continente, españoles o europeos) se considera decisiva la acción de una nueva generación de líderes de opinión bien imbuidos de esta idea [35].

La *solidaridad* se pone en relación con el combate contra la pobreza, como no podría ser menos [36] y se aplica al desarrollo, recordando aquella afirmación de Juan Pablo II en su encíclica sobre el tema: “o el desarrollo es compartido en común por todos los pueblos de la tierra o entrará en regresión incluso en aquellas zonas caracterizadas por un progreso constante”⁷. Una solidaridad activa es cuestión, por consiguiente, que interesa en primer lugar a las sociedades más ricas.

El enfoque de la solidaridad se caracteriza por su realismo. En este sentido se huye de un vago concepto de la misma, entendida sólo como generosidad, y se aportan dos rasgos de importancia:

* que solidaridad implica participación en la economía mundial de cada persona y de cada país: es otra forma de expresar aquello de “globalización sin marginación”;

⁷ JUAN PABLO II, *Sollicitudo rei sociales*, 17.

* que solidaridad exige el compromiso a fondo de los países industrializados y de los del tercer mundo: de los primeros, no sólo para disponer de lo superfluo, sino para revisar sus intereses, estructuras de poder y estilos de vida; de los segundos, para afrontar reformas radicales de carácter interno.

Recordar aquí el *principio de subsidiariedad* es especialmente pertinente para salir al paso del temor de muchos en el sentido de una pérdida efectiva de soberanía por parte de los Estados [39]. Quizás en este punto merece una atención especial la reelaboración que se hace del concepto de *bien común universal* en su estrecha relación con la idea de una autoridad mundial. Juan XXIII se adelantó ya a esta propuesta –como se recordaba al comienzo [2]– hace casi cuarenta años: lo que entonces fue una voz aislada, hoy encuentra resonancia y acogida en numerosas instancias. Juan XXIII había definido el bien común como “el conjunto condiciones sociales que permiten a todo ciudadano desarrollarse según su propia perfección” y había asignado a la autoridad pública la responsabilidad de este bien común. Luego quiso aplicar estos dos conceptos, válidos ante todo para cualquier sociedad nacional, a la entera sociedad mundial. El bien común universal –como algo no reductible a la suma de los “bienes comunes” de cada sociedad– exige una autoridad a este nivel.

El Informe para la COMECE recoge estas mismas ideas y las reelabora, saliendo al paso de las resistencias que suscitan en no pocos ambientes. Por eso se dice que tal autoridad mundial “no pretende reducir la esfera de acción de la autoridad pública de cada Estado”, sino más bien “crear a escala mundial un marco en el que las autoridades públicas de cada Estado, sus ciudadanos y sus asociaciones intermedias, pueda llevar adelante sus tareas, cumplir sus obligaciones y ejercer sus derechos con las mayores garantías” [39]. Hay en estas palabras una precisa definición de lo que es el bien común universal, que explicita la relación entre autoridad mundial y gobiernos de los Estados según el principio de subsidiariedad.

Una rápida referencia al enfoque que da el Catecismo de la Iglesia Católica a la subsidiariedad (reproduciría la forma que tiene Dios de gobernar al mundo) da lugar a una puntualización de interés, indispensable para entender lo que dicha subsidiariedad significa: nada podrían las instancias donde reside la autoridad mundial si no se asumen en todos los demás niveles inferiores las responsabilidades que corresponden a cada uno.

Los tres últimos valores –que se enuncian conjuntamente– carecen de una afirmación explícita en los grandes documentos de la Doctrina Social de la

Iglesia, pero revisten un interés especial en el contexto que este Informe describe. Este punto sirve para hacer una crítica del proceder que tienen los gobiernos con estas instituciones internacionales. Son observaciones que descubren en quienes las hacen un profundo conocimiento de todo esto mundo, muy superior al de un observador normal. Se reconoce que estos organismos carecen de transparencia para con la sociedad, al tiempo que son verdaderamente transparentes para los gobiernos miembros de ellas. ¿Qué es lo que ocurre? Que éstos las utilizan para medidas impopulares que ellos no quieren asumir ante la opinión pública, al tiempo que se atribuyen a sí mismos lo que serían éxitos de dichas instituciones. De ahí que el Informe sugiera, con objeto de reforzar este sistema de gobierno global, que “los gobiernos nacionales muestren su apoyo inequívoco a las decisiones que se toman en los órganos ejecutivos de estas instituciones” [41].

Esta parte concluye con unas palabras de Vaclav Havel, Presidente de la República Checa, pronunciadas ante la asamblea anual del FMI y del Banco Mundial, celebrada en Praga en septiembre de 2000: recuerda en ellas que estas reformas de estructuras, tan necesarias y tantas veces invocadas, no serán posibles si no reestructuramos también todo el sistema de valores que sirve de base a nuestra civilización. Y eso no es tarea de los gobiernos, sino de todos y cada uno de nosotros.

5. Parte III: Pasos concretos para un sistema de gobierno global

El objetivo último del Informe se localiza en esta parte final: cómo caminar hacia un auténtico sistema de gobierno global desde la situación actual, con sus problemas pero también con sus posibilidades. Ahora bien, al estructurar las propuestas no se limita el texto a unos organismos con competencias mundiales. El modelo que se ofrece, que no excluye éstos, quiere ser más completo e implicar a todos los agentes de la sociedad mundial. Por eso, como ya se dijo, se comienza recordando la parte de responsabilidad que corresponde a las iglesias, las ONG, las empresas multinacionales, las pequeñas empresas, los gobiernos nacionales y los grupos supraestatales. Pero la atención se centra preferentemente en los organismos internacionales y en un nuevo órgano (*Global Governance Group*) cuya creación se sugiere.

Del primer bloque sólo queríamos destacar, aparte del hecho mismo de reconocer tal responsabilidad a todos los niveles, la referencia final a la Unión Europea. El grado de integración alcanzado en ella –no equiparable a ninguna otra de las 200 agrupaciones regionales contabilizadas al final del año 2000– ,

debería suscitar en ésta una mayor preocupación por el bien común universal: “la Unión Europea y sus gobiernos miembros deberían convertirse en campeones de las reformas para un sistema de gobierno global, basado en la experiencia histórica única de guerras, trabajo por la paz y cooperación en un nivel sin precedentes” [50].

Muy reveladoras son las consideraciones que se hacen en relación con los organismos internacionales. Se refieren al FMI y al Banco Mundial, a la Organización Mundial del Comercio, a la OIT y, finalmente, a una nueva Organización Mundial del Medio Ambiente, cuya creación se propone.

Respecto al FMI y al Banco Mundial nada nuevo se propone: sólo se subrayan las iniciativas emprendidas en la segunda mitad de los 90 [52]: reducción de la deuda externa de los países pobres altamente endeudados (Iniciativa HIPC), esfuerzos para promover la transparencia y confiabilidad de estas instituciones, lucha contra la corrupción y el blanqueo de dinero, una más rigurosa supervisión de las instituciones financieras, el énfasis en la asistencia técnica a los países en desarrollo. En estas direcciones –se dice– hay que seguir avanzando: como el documento reconoce, es sólo cuestión de *voluntad política*.

Las reflexiones sobre la OMC se concentran en la necesidad de iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales. Los avances indudables que se han producido son criticados por los países más pobres por lo desequilibrado de las negociaciones y de los beneficios que se han seguido para ellos en la aplicación de los acuerdos alcanzados. La propuesta que se hace está formulada de un modo inequívoco: “los autores de este Informe desean expresar su apoyo a una ronda generalizada de negociaciones multilaterales” [54]. Esto significa que “ningún resultado de la negociación se considera definitivo hasta que se alcance un acuerdo en todos los temas de la agenda” [54].

Dentro de esta multiplicidad de temas que habría que negociar simultáneamente se destacan tres que no pertenecen estrictamente a la OMC: uno se refiere a las inversiones extranjeras directas; otro, a las normas sobre competencia; el último, a las condiciones de trabajo.

La escasez de capitales que se invierten de forma directa en los países pobres, a pesar del aumento espectacular de las inversiones directas en estos años, exige elaborar un régimen que regule estas inversiones internacionales [55]. Algo semejante ocurre en lo que respecta a la legislación

antitrust, apoyando los esfuerzos de los países en desarrollo para adaptar sus legislaciones en este campo.

Mayor atención merecen los aspectos laborales, que incluyen el reconocimiento de que la OIT es una de las instituciones internacionales más antiguas [59]. Lo que este Informe propone es que el acuerdo final de la OMC incluya un compromiso con la OIT sobre derechos fundamentales en el trabajo, relativos a la libertad de asociación y negociación colectiva, no discriminación, prohibición de los trabajos forzados y casos extremos de trabajo infantil [57].

Aparte de estas mejoras de las instituciones ya existentes, el Informe para la COMECE propone la creación de un nuevo organismo: la Organización Mundial del Medio Ambiente. Son muchos los acuerdos multilaterales sobre el tema y diferentes las organizaciones internacionales que se ocupan de él. Pero falta coordinación entre ellos y faltan recursos para afrontar desde la ONU tan complejos problemas. Por eso, más que una reforma del actual Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (creado en 1972), se trataría de crear un nuevo órgano, con su propia infraestructura, recursos suficientes y medios para promover decisiones coherentes y consistentes que respondan a las preocupaciones medioambientales de un modo articulado, visible, creíble y efectivo [63].

Y llegamos así a la propuesta más novedosa y englobante de todo el documento: todo lo anterior (en todos los niveles contemplados) encontraría su marco adecuado en un Grupo para el Gobierno Global (*Global Governance Group*, que se identificará con las siglas *3G*, en las que hay una referencia intencionada al G7/G8). Tal organismo estaría diseñado teniendo a la vista dos instituciones diferentes: el G7/G8 y los órganos ejecutivos de las instituciones financieras internacionales. El *3G* complementarían al G7, hay que suponer que dotándole de una legitimidad de la que éste carece. Dicha legitimidad se buscaría en una estructura semejante a la que preside el FMI y el Banco Mundial (pero dotado de una cierta representatividad democrática: en efecto, la formarían los 24 jefes de gobierno que tienen directores ejecutivos en estas dos instituciones. Esta fórmula permitiría, al menos transitoriamente, poner en marcha este órgano mientras no se encuentre otro modelo mejor. Y tendría una doble ventaja, aparte de su legitimidad democrática, aunque indirecta: estaría basada en tratados internacionales y estaría refrendada por la experiencia. En este órgano estarían representados de forma permanente los cinco países con mayores cuotas, mientras que los 19 restantes serían elegidos con criterios de representación regional.

6. Una valoración de conjunto

Tras la presentación detenida del texto, permitasenos una valoración final reflejada en las consideraciones que siguen.

1º) Es indudable la *actualidad del tema*, que adquiere una urgencia cada vez más sentida, sobre todo desde las crisis financieras de los últimos años. Hay que reconocer en esta nueva conciencia un avance sobre lo que se pensaba y decía no más de diez años antes, cuando todo se iba en alabanzas al mercado libre sin interferencias: porque hoy, en cambio, son muchos los que postulan la puesta en marcha de algún organismo regulador a escala planetaria, al menos para intervenir y controlar los mercados financieros (donde las crisis han sido más espectaculares y graves en consecuencias). Aunque las propuestas no sean aún muy concretas (y la de este documento es de las que más desciende a detalles...), al menos parece haberse impuesto ya la conciencia de una necesidad.

2º) Es de alabar que *la Iglesia* de una forma oficial se interese y se comprometa en estas cuestiones. Este documento no es oficial, pero es el resultado de una iniciativa de los episcopados de la Unión Europea, que han patrocinado la formación de este grupo de trabajo. Quizás esta forma de presencia eclesial es más conveniente, en cuestiones tan debatidas y complejas, que pronunciamientos más oficiales.

3º) El documento no baja a excesivas concreciones sobre las instituciones a crear o remodelar y sobre sus funciones. Tampoco parece que fuera ese su objetivo. Su primera finalidad era, más bien, la de sensibilizar a la opinión pública y especialmente a los ciudadanos de la Unión Europea para sacarlos del marco estrecho de la problemática de la integración europea. En todo caso, las sugerencias del documento en torno a fórmulas para este sistema de gobierno global tienen al menos dos ventajas laudables: se apoyan en instituciones que ya existen, aunque intentando dotarlas de mayores responsabilidades, pero implicando también en la tarea a todos los agentes sociales (gobiernos, empresas multinacionales, sociedad civil en general).

4º) De todos modos, el documento parece confiar más en los organismos internacionales, debidamente adaptados y reforzados, que en los gobiernos nacionales [41]. Cabe aventurar entre las causas de esta preferencia la experiencia de no pocos de los miembros del grupo de trabajo en organismos internacionales, donde han podido comprobar repetidamente cuánto les cuesta a los gobiernos olvidarse de sus intereses para pensar en los intereses generales de la humanidad.

5º) El problema nuclear de estas instituciones internacionales (de las que existen ya y de las que pudieran ser creadas, por ejemplo en las líneas propuestas en el documento que comentamos) es *cómo conjugar subsidiariedad, legitimidad y eficacia*. Los gobiernos son muy celosos de su soberanía, lo que obliga a buscar difíciles equilibrios para que estas instancias supraestatales intervengan sólo hasta donde sea estrictamente necesario (y, aun así, este punto de equilibrio será objeto de interminables debates). Esto se complica si se quiere garantizar la *credibilidad* para que sus funciones e intervenciones sean realmente aceptadas: para ello se requieren órganos que estén dotados de una legitimidad democrática que asegure que sus decisiones estarán guiadas por los intereses de todos, y no sólo por los de los más poderosos. Además el carácter democrático no debe ser un obstáculo para la eficacia, es decir, para que se llegue a decisiones prácticas, operativas y con garantías de ser cumplidas por todos.

6º) Es significativo también que la iniciativa de aportar reflexiones sobre este tema *nazca en el seno de la Unión Europea*. Y esto, al menos, por dos razones. En primer lugar, la Unión Europea tiene conciencia de que le corresponde un papel irrenunciable en el orden mundial, que no puede limitarse a la defensa de sus intereses (en este sentido, su estilo es diferente del de los Estados Unidos), sino que tiene que contemplar más desinteresadamente el bien de la humanidad toda. En segundo lugar, la Unión Europea tiene una experiencia muy valiosa de cómo conjugar intereses legítimos nacionales y supranacionales, aunque no siempre lo logre de forma totalmente satisfactoria.

7º) El hecho de que la propuesta venga de la Unión Europea explica también que esté marcada por sus logros y por sus limitaciones. Y la principal limitación es sin duda el déficit democrático: si existe en la Unión Europea – como tantas veces se ha denunciado –, no menos falta en ese órgano (el llamado 3G), que en el documento se propone como la novedad más concreta.

8º) Esta propuesta, a pesar de la limitación señalada, tiene la virtualidad de sacarnos del callejón sin salida que supone la ONU. Hay que reconocer que este organismo no da más de sí jurídicamente porque sus limitaciones, que en parte derivan de las coordenadas en las que nació, son insuperables. Es inevitable, por tanto, si se quiere avanzar, ofrecer pistas nuevas más allá del marco jurídico de las instituciones existentes. En este sentido la vía propuesta puede ser una brecha que ayude a diseñar nuevos caminos.