

José A. Estévez Araújo

Globalización neoliberal y democracia

Tres libros publicados recientemente en España abordan el tema de los efectos de la globalización neoliberal sobre la democracia. Uno es el de Sidney Tarrow titulado “El nuevo activismo transnacional” (Barcelona, Hacer, 2010). El Segundo es la monumental obra de Saskia Sassen titulada “Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales” (Buenos Aires, Katz, 2010) y el más reciente de todos ellos, el texto de Gerardo Pisarello titulado “Un largo Termidor. La ofensiva de un constitucionalismo antidemocrático” Madrid, Trotta, 2011.

En relación con los efectos del neoliberalismo sobre la democracia, Naomi Klein decía en su libro “La doctrina del shock” algo extraordinariamente acertado: una de las estrategias centrales del neoliberalismo ha consistido en colocar sus principios fundamentales fuera del alcance de los mecanismos representativos. Poner esos principios en la constitución o en los tratados europeos era una manera de “blindarlos” y sustraerlos al juego político ordinario. El ejemplo de la independencia de los bancos centrales es el más claro desde el punto de vista de la autora canadiense. Así, el Consejo Nacional Sudafricano fue obligado a consagrarlo en la constitución como una de las condiciones para la transición en el país del apartheid. En Europa, el euro trajo consigo el Banco Central más independiente del mundo. Su única misión es mantener la estabilidad de los precios. La Reserva Federal norteamericana, al menos, tiene que velar también por el mantenimiento del empleo.

La estrategia de situar los principios del neoliberalismo fuera del alcance de la democracia se pone también claramente de manifiesto en los principios de política económica incluidos en la “constitución europea” desde el Tratado de Maastricht. La reciente reforma de la Constitución Española ha tenido como objetivo «internalizar» el Pacto de Estabilidad y Crecimiento incluido en los Tratados. Lo que se ha hecho al constitucionalizarlo es reforzar su exigibilidad. Ahora no estará protegido únicamente por los mecanismos de defensa propios del derecho europeo sino también por los instrumentos jurídicos de defensa de la constitución. Resulta igualmente inalcanzable que antes y, además, su protección jurídica se ha reforzado.

La idea de poner los principios del neoliberalismo fuera del alcance de la democracia es un leitmotiv adecuado para rastrear lo que ha sucedido con las posibilidades de participación de las personas en el gobierno (o la “gobernanza”) del mundo globalizado. Nos puede servir también como hilo conductor para rastrear y comparar las tesis defendidas por los tres libros reseñados.

El más antiguo de los tres es el de Tarrow, publicado en su lengua original en 2005. Sidney Tarrow es uno de los más respetados e interesantes estudiosos de los movimientos sociales. En “El nuevo activismo transnacional” analiza los procesos de “globalización desde abajo” en terminología de Boaventura de Sousa Santos. Es decir, Tarrow analiza las formas de actuación, las alianzas, la difusión de las reivindicaciones, etc. conducentes a dotar a los movimientos de protesta y a sus reivindicaciones de una dimensión transnacional. En el libro aparecen desde la lucha de los agricultores franceses contra las imposiciones de Bruselas, hasta el movimiento zapatista; desde la yihad islamista internacional, hasta el Foro Social Mundial. Juntos, pero no

revueltos. La inclusión del islamismo combatiente no parece responder a una toma de postura sobre su legitimidad, sino al interés por el estudio de los procesos que han llevado a la transnacionalización del mismo.

El libro de Tarrow llega, desde el punto de vista histórico, hasta la época de apogeo del Foro Social Mundial. De todas formas, su exposición no está organizada cronológicamente. Los capítulos analizan tipos de procesos de transnacionalización del activismo. Y resultan enormemente ricos en datos y estudios de mecanismos de difusión de ideas y configuración de organizaciones de muy diverso tipo.

Una de las bases del análisis de Tarrow es la distinción entre “globalización” e “internacionalización». La “globalización” se refiere a los fenómenos de desregulación y liberalización generadores de mercados tendencialmente mundiales. La internacionalización se refiere a lo ocurrido en el “campo político internacional” (por utilizar la terminología de Bourdieu). Ese espacio estuvo durante muchos siglos fuertemente acotado, permitiendo sólo a los estados y a las organizaciones interestatales el acceso al mismo. Con la globalización, la situación se ha vuelto mucho más compleja. Nuevos actores “privados” han entrado en el campo, como las grandes corporaciones multinacionales y sus asociaciones. También están presentes dentro del campo político internacional diversas ONG’S transnacionales con legitimación para participar en las conferencias de instituciones internacionales como la ONU. Asimismo, han aparecido nuevas instituciones internacionales no ya interestatales, sino con carácter supraestatal: desde la OMC en el ámbito global hasta la UE en el espacio europeo.

Por otro lado, los actores del campo político internacional no pueden ser contemplados ya como instituciones unitarias configuradas de forma burocrática y centralizada. Muchos de ellos se han desestructurado y forman redes con fragmentos de otras instituciones y con sujetos privados. Saskia Sassen presta una especial atención al “descoyuntamiento” del estado fruto del proceso de globalización. Determinados fragmentos institucionales del estado, como los bancos centrales o los funcionarios encargados de la defensa de la competencia forman redes transnacionales con sus homónimos en otros estados o en instituciones supraestatales. Estas redes pueden ser formales o informales, estar o no sujetas a la supervisión de los respectivos estados y permitir o no la participación de sujetos privados (especialmente empresas y asociaciones empresariales). En cualquier caso tienen un extraordinario poder en el campo político internacional y su actuación es absolutamente opaca quedando fuera del alcance de cualquier mecanismo de control o participación por parte de las personas “de a pie”.

Todo eso ofrece un panorama enormemente complejo, distante y falto de transparencia. A la complejidad de la dinámica del campo jurídico internacional se añade la fluidez del cambio de escala nacional-internacional. En efecto, la distinción interno-externo es una de las que más claramente ha entrado en crisis con la globalización. Hoy día nos encontramos, por ejemplo, ante una gran confusión entre las acciones de policía y las acciones de guerra. En otros tiempos, sin embargo, quedaba claro el carácter interno de la actuación policial e internacional de la guerra (salvo el caso de las guerras civiles). Esa fluidez del cambio de escala se manifiesta en el hecho de que una decisión o protesta nacional pueda adquirir trascendencia mundial (como la “ocupación” de Wall Street), que una decisión adoptada en otro continente pueda tener consecuencias locales tremendamente graves (por ejemplo, la decisión de la sede central de una transnacional de cerrar sus plantas en un determinado país), que las decisiones adoptadas por

las instituciones políticas de un estado tengan efectos enormemente perjudiciales para la población de otro cuyos integrantes no han podido influir en el proceso (como ocurre con las consecuencias de la política económica alemana para los países del sur de Europa) o que los movimientos que protestan en un país puedan conseguir apoyo de otros movimientos de países diferentes para lograr sus objetivos.

El incremento de complejidad del campo político tanto nacional como internacional (en caso de tener todavía algún sentido esa distinción) da lugar según Tarrow a nuevas amenazas para los movimientos sociales, pero también a nuevas “oportunidades”. Ese es el aspecto más discutible del planteamiento de este autor. Pues su texto transmite siempre la impresión de que el balance entre las nuevas amenazas y las nuevas oportunidades es equilibrado: que lo que se pierde por un lado, se gana por otro. Los movimientos sociales tienen que transnacionalizar sus luchas para conseguir objetivos antes susceptibles de ser alcanzados a escala nacional (el libro editado por Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez Garavito “El derecho y la globalización desde abajo” está lleno de casos que lo demuestran). Pero no creo que las nuevas “oportunidades” que crea la transnacionalización del campo político compensen la mayor dificultad derivada de la necesidad de buscar alianzas internacionales para conseguir objetivos que antes se podían alcanzar movilizándose sólo a escala local o nacional. El planteamiento de Tarrow suena un poco a “hacer de la necesidad virtud”. Sin embargo, el hecho de que se multipliquen los casos de globalización desde abajo no significa que la capacidad real de incidencia de los movimientos sociales se haya mantenido, ni mucho menos aumentado con la globalización. En realidad, la globalización ha aumentado mucho el poder de los “de arriba” y ha disminuido enormemente el poder de los “de abajo” y Tarrow, sin embargo transmite la sensación de que todos han salido ganando.

Por su parte, Gerardo Pisarello sostiene en el libro «Un largo Termidor» la tesis de que con la globalización las constituciones han adquirido un fuerte componente oligárquico en detrimento de su componente democrático. Pisarello habla en ese sentido de que en la actualidad las constituciones tienen un carácter eminentemente «mixto».

El proceso de «oligarquización» es especialmente evidente en el caso de la Unión Europea. Los lobbies que representan a las empresas y a las asociaciones patronales tienen una influencia determinante en las decisiones de las instituciones europeas. Desde 1986, tras la aprobación del Acta Única, se optó porque la comunicación de la Comisión Europea con la «sociedad civil» se hiciera por medio del sistema de lobbies. Y aunque las asociaciones ecologistas o de consumidores son consultadas por la Comisión, su capital cultural económico y social no se puede comparar con el de los 15.000 lobbistas de las empresas presentes en Bruselas.

Las organizaciones empresariales y patronales europeas no sólo influyen en el proceso legislativo ordinario, sino que también han tenido un gran peso en el proceso constituyente. Son consultadas respecto a las modificaciones de los Tratados ejerciendo una influencia determinante en la redacción de los mismos. Así, por ejemplo, la proliferación de agencias independientes en el seno de la Unión Europea ha sido fruto fundamentalmente de la presión empresarial. Las grandes corporaciones prefieren que sean agencias «independientes» las que lleven a cabo las tareas de regulación porque les resulta relativamente fácil «colonizarlas». El caso de la Agencia Europea del Medicamento lo pone claramente de manifiesto.

Aparte de la posición privilegiada de los lobbies empresariales, la Comisión Europea ha expresado en repetidas ocasiones su desprecio hacia la voluntad popular. En un documento del año 2001 que sigue siendo representativo de la mentalidad de la «Eurocracia», el «Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea», la Comisión hace una agria crítica de los resultados del referéndum irlandés de ese mismo año que dijo no al Tratado de Niza. Los irlandeses son el único pueblo de Europa que tiene derecho a decidir por referéndum si aprueba o no las modificaciones de los tratados europeos. Eso es así por una disposición constitucional que considera dichos tratados como reformas de la constitución que deben ser sometidas a plebiscito. La Comisión Europea critica el no irlandés debido a la «escasa calidad del debate que lo precedió». Después adopta una posición que cabría calificar de «despotismo ilustrado» pues considera que el problema es que los ciudadanos europeos no se dan cuenta de los muchos beneficios que reciben gracias a la acción de la Unión Europea. Decir que el problema es de «visibilidad» y no de democracia conlleva afirmar que el pueblo, en este caso el irlandés, se equivocó. Obviamente también se equivocaron más tarde el pueblo francés y el holandés cuando votaron que no al proyecto de Constitución Europea. Por eso el contenido del proyecto de constitución ha sido trasladado al Tratado de Lisboa, aprobado sin intervención de los pueblos afectados (salvo el irlandés que tiene el derecho de pronunciarse en virtud de su constitución). Está claro que si existe una contradicción entre la voluntad de las instancias europeas y la voluntad del pueblo a quien hay que disolver, naturalmente, es al pueblo.

La manera como se utiliza el “derecho fuerte” (*hard law*) y el “derecho débil” (*soft law*) a nivel supraestatal también es una forma de poner el neoliberalismo fuera del alcance de la democracia. El AMI (Acuerdo Multilateral de Inversiones) fue un intento de crear un derecho internacional fuerte que protegiese las inversiones de las transnacionales en países extranjeros. Como muy bien recuerda Pisarello el AMI fracasó. Pero si analizamos los tratados bilaterales de inversiones firmados desde entonces (por ejemplo el firmado entre España y Bolivia) veremos que el objetivo del AMI se ha alcanzado por medio de las disposiciones contenidas en los mismos. En estos tratados se protege a los inversores extranjeros frente a las expropiaciones, frente a la normativa social o ambiental que les pudiera perjudicar y, sobre todo, se establece un régimen de solución de conflictos ajeno al estado destinatario de las inversiones y favorable a los intereses de las transnacionales: el centro internacional de arbitraje del Banco Mundial (CIADI). Mientras tanto, las empresas transnacionales regulan la «responsabilidad social» que tienen en los países destinatarios de sus inversiones o a los que deslocalizan la producción mediante subcontratación por medio de «códigos de conducta» que ellas mismas elaboran y que no pueden ser alegados ante instancia judicial alguna.

La combinación de derecho duro neoliberal y derecho blando social es especialmente patente en la UE. Si comparamos, por ejemplo, los artículos de la Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en materia de defensa de la competencia (101-106) con los referidos al empleo y la política social (145-161) nos daremos cuenta inmediatamente de la diferencia de lenguaje. Para defender la competencia, la UE dicta normas obligatorias, prohíbe taxativamente determinadas actuaciones tanto a las empresas como a los estados y la Comisión tiene facultades para sancionar a quien las viole (uno de los últimos sancionados ha sido la empresa Microsoft por incluir programas suyos en el paquete del sistema operativo Windows). El lenguaje relativo al empleo y la política social es completamente diferente. En los artículos correspondientes se habla de «coordinación» de las políticas de los estados, de respetar la

«diversidad» de las prácticas nacionales, de la realización de «informes», de que el Consejo, a propuesta de la Comisión elaborará «orientaciones» y «recomendaciones» dirigidas a los estados, del «aprendizaje mutuo», de las famosas «mejores prácticas», de competencias legislativas que deben ejercerse por unanimidad y de la prohibición de armonizar determinadas políticas a nivel europeo.

Esa estrategia de reservar el *hard law* y las competencias fuertes para el derecho neoliberal y dejar el *soft law*, la falta de competencias y la exigencia de que las decisiones se adopten por unanimidad para las políticas sociales es funesta. Es un mecanismo que debilita sistemáticamente los resortes del estado asistencial y los derechos laborales sin que las personas de a pie puedan hacer nada para cambiarlo por medio de los mecanismos de representación política; pues, como hemos visto, les ha sido sustraído el poder constituyente por lo que a los tratados europeos se refiere (con excepción del referido caso del pueblo irlandés).

Pero la obra maestra del neoliberalismo para situarse fuera del alcance de la democracia (especialmente en Europa) ha sido otra distinta de las anteriores. Ha consistido en convencer a los socialdemócratas de que la política neoliberal es la única política económica posible. Como señala Pisarello, el episodio decisivo fue el fracaso del último proyecto reformista serio en un país europeo: el de la coalición social-comunista francesa a principios de los 80. Sus intentos de introducir cambios estructurales y la nacionalización de algunas entidades bancarias obtuvieron como respuesta huidas de capitales y presiones de los mercados financieros internacionales. El fracaso sirvió de «aviso para navegantes», aceleró el proceso de integración del mercado europeo, y convirtió masivamente a los socialdemócratas al neoliberalismo. Al no existir diferencias de fondo entre los planteamientos de política económica en los socialdemócratas y de los partidos expresamente neoliberales, los ciudadanos no tienen en realidad más opción que elegir el neoliberalismo o no votar. Una anécdota que cuenta Pisarello resulta enormemente significativa a ese respecto: interrogada Margaret Thatcher sobre cuál fue el mayor éxito de su carrera política, ella respondió: «mi mayor triunfo político ha sido... Tony Blair».