Revista internacional de ciencias sociales

deciembre 2001 **170**

La gobernabilidad mundial y sus críticos

Tema del número

Lectura de documentos en la reunión ministerial de la Organización Mundial de Comercio, Seattle, diciembre de 1999
Dan Levine / AFP

En este número (170): La gobernabilidad mundial y sus críticos

Consejero editorial: *Pierre de Senarclens*

El auge mundial de la economía de mercado exige una mejor gestión de los asuntos públicos a escala mundial. Entre los países de la OCDE se han desarrollado mucho los sistemas de regulación económica y política; en cambio los países pobres padecen graves carencias en este sentido. Si bien el sistema de las Naciones Unidas tiene por mandato prioritario resolver ese déficit institucional, como no cuenta con suficientes recursos humanos ni materiales cada vez más a menudo cae en los anunciados de buenas intenciones. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se critican mucho y lo hacen especialmente las organizaciones no gubernamentales, no sólo por sus orientaciones estratégicas sino también por su sistema de

funcionamiento autoritario y tecnocrático. Además, se hace patente que la liberalización de los intercambios económicos afecta al medio ambiente natural del planeta.

Esta situación que, genera una gran inseguridad política y afecta a los derechos humanos, exige una reforma cabal de las estructuras internas, los modos de gestión y control de las organizaciones internacionales o dicho en otros términos una redefinición de sus objetivos y medios con que cuentan.

Este número de la RICS aporta una contribución a las reflexiones sobre la gobernabilidad internacional. Reúne estudios que se presentaron en un coloquio sobre el tema "La gobernabilidad internacional y sus críticos: desafíos institucionales", celebrado en la Universidad de Lausana en noviembre de 2000.

Número anterior (169): ***Narcotráfico: dimensiones económicas y sociales***

Consejeros editoriales: Michel Schiray, Christian Geffray, Guilhem Fabre

Próximo número (171): ***La sociedad del conocimiento***

Consejero editorial: *Dominique Foray*

Nota biográfica

Pierre de Senarclens es profesor de relaciones internacionales en la Universidad de Lausana. Coreo electrónico : pds@iprolink.ch. Entre 1980 y 1983, ha sido Director de la División de los Derechos Humanos y de la Paz en la UNESCO. Es autor de varias obras sobre la historia y la teoría de las relaciones internacionales, entre ellas: De Yalta au rideau de fer, 1993; L'humanitaire en catastrophe, 1999; Mondialisation, théories enjeux et débats, 2001.

Las organizaciones internacionales frente a los desafíos de la mundialización

Pierre de Senarclens

La liberalización de los intercambios de bienes y servicios, así como la desregulación de los movimientos de capitales a corto plazo, produce un crecimiento económico y un bienestar indiscutibles en varias regiones del mundo. En general, la mayor parte de la población mundial vive mejor que antes. Sin embargo, la expansión del sistema capitalista, que actualmente se caracteriza por la noción de mundialización, conlleva una rápida degradación del medio ambiente a escala mundial, precipitando a la humanidad hacia grandes catástrofes ecológicas y sobre todo, coincidiendo con un aumento casi general de las divisiones sociales, sobre todo entre los que se benefician de los nuevos modos de producción y de intercambio y una masa creciente de pobres que permanecen al margen de estos cambios estructurales. En efecto, las desigualdades sociales (tradicionales en varias regiones del hemisferio sur) han aumentado a lo largo de los últimos decenios, especialmente en China y la India. Este aspecto del subdesarrollo va unido al desempleo, al subempleo, al trabajo de los niños y al crecimiento demográfico; y a menudo conlleva la malnutrición y las pandemias, desgracias que afectan a centenares de millones de personas. Estos problemas sociales no se pueden separar de las violaciones de los derechos humanos que atentan contra los principios universalistas de las Naciones Unidas. Igualmente, constituyen una fuente de inseguridad grande, como lo demuestra la multiplicación de las guerras civiles, de los flujos migratorios y de los movimientos de refugiados.

Los cambios estructurales inducidos por la mundialización chocan en todas partes con grandes resistencias, especialmente en los países de la OCDE. Estos movimientos de oposición son dispares y comprenden a las ONG cuyas propuestas y legitimidad pueden ser discutibles, pero que tienen el mérito de rechazar las polarizaciones sociales y la degradación del medio ambiente del planeta, inherentes a la dinámica de los mercados. Denuncian la concentración del poder económico en manos de las grandes empresas transnacionales y de las instituciones financieras privadas. Reprochan a los gobiernos los procedimientos tecnocráticos de adopción de decisiones. Se oponen a las premisas de la ortodoxia neo-liberal y a los valores materialistas y competitivos que caracterizan la expansión del sistema capitalista a escala mundial.

Las OI y la regulación internacional

Las organizaciones internacionales (OI) – especialmente las del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods o la OMC – han venido ejerciendo, desde el fin de la segunda guerra mundial, una influencia cada vez mayor en las relaciones entre los Estados y, de manera más general, en el desarrollo de los intercambios internacionales. Su número no ha dejado de aumentar, sobre todo a escala regional. El desplazamiento del poder hacia la esfera internacional ha impuesto la constitución de administraciones internacionales estables, formadas por funcionarios cuya situación y privilegios diplomáticos están garantizados por las disposiciones del derecho internacional. Contrariamente a una opinión muy extendida, la mundialización no ha disminuido en nada la importancia de los sistemas de regulación intergubernamental. Así, los países industrializados han establecido unas relaciones institucionales que imprimen un alto grado de convergencia a su política económica. El proceso de integración europea, tal y como se ha desarrollado desde el Acta Única y el tratado de la Unión, es la expresión más manifiesta de esta evolución institucional. Pero a una escala más general, la OCDE, igual que el GATT/OMC han tenido una función decisiva en la dinámica de la mundialización. Las instituciones financieras internacionales, en particular el FMI y el Banco Mundial, han contribuido a la liberalización de los movimientos de bienes, servicios y de capitales de los países en desarrollo, recomendando, bajo la égida de los Estados Unidos, unas políticas de ajustes estructurales que constituyeron una etapa de la mundialización. Por otra parte, las Naciones Unidas y sus instituciones especializadas han estado siempre comprometidas en la definición de los principales desafíos de la mundialización y han contribuido a su avance.

Pese a su importancia política y simbólica, las OI despiertan un interés académico relativamente escaso. Suelen ser aprehendidas en términos institucionales y jurídicos, como si el enunciado de su mandato constitutivo y de las funciones que de él se derivan bastaran para explicar su función política y las tareas que asumen. Por supuesto, existen obras de calidad sobre las instituciones de Bretton Woods debido a la influencia económica y política que ejercen en los países pobres, pero el campo de estudio académico referido a las Naciones Unidas y a las demás instituciones especializadas es limitado. La mayoría de las obras pertenecientes al ámbito de la teoría de las relaciones internacionales les dedican poco espacio o les dan un tratamiento superficial, sin detenerse en su funcionamiento interno, sus procesos de decisión o su función política. Los autores llamados *realistas* las consideran como instrumentos de los Estados, sin verdadera autonomía. Los *neorrealistas* se proclaman de un sistemismo abstracto, que pretende liberarse de unas estructuras limitadoras procedentes de las interacciones entre grandes potencias, sin preocuparse de la función y finalidad de las instituciones internacionales. Las obras de inspiración funcionalista estudian ante todo los procesos de integración europea, analizando instituciones muy específicas, muy diferentes de las de las Naciones Unidas o de las organizaciones regionales. Curiosamente, el enfoque que se ha definido como "institucionalismo neoliberal" y que ha contribuido a desarrollar la teoría de los regímenes se desvía de las OI. La revista *International Organization*, próxima a esta corriente, les dedica un espacio insignificante. Esta corriente teórica se inscribe por lo demás, en una perspectiva utilitarista, inspirada en el modelo económico neoclásico, y sus adeptos parten de la hipótesis de que las instituciones internacionales favorecen el bienestar económico y la protección del medio ambiente. En general, consideran los regímenes y las organizaciones asociadas a ellos, en términos de funciones necesarias sin preguntarse sobre su naturaleza y su finalidad. Últimamente, los autores que se definen como "constructivistas" han redescubierto, después de Montesquieu, Emile Durkheim y Max Weber, que la comprensión de las estructuras internacionales exige una

referencia a los principios y valores que orientan su labor. De todas formas, parecen no haber reconocido que las OI desempeñan una función decisiva en la definición y el fomento de estos principios y valores.

La corriente de la *economía política internacional*, ya esté inspirada por el realismo o por el marxismo, no deja de ser útil para el estudio de las OI, pero su aportación en este tema tampoco pasa de ser mínima. Según este enfoque, la creación y el desarrollo de las instituciones internacionales movilizan el compromiso de una gran potencia hegemónica, en este momento, los Estados Unidos. Para los discípulos de Antonio Gramsci, ésta última no puede apoyarse solamente en los medios de coacción para defender sus intereses nacionales, sino que debe también asegurarse de su influencia en las instituciones, especialmente para divulgar y hacer compartir su visión del mundo. Así pues, las OI son una correa de transmisión de esta dominación. Sin embargo, la hegemonía no se debe entender como un conjunto histórico coherente. Así, la influencia neoliberal de los Estados Unidos en las OI, aun limitando el campo de posibilidades, no es de carácter monolítico. Las sociedades democráticas, por esencia, están traspasadas por tensiones ideológicas y divisiones políticas internas. Es decir, la hegemonía no tiene nunca el peso que sugieren algunos análisis de inspiración marxista.

Las lagunas teóricas que afectan al estudio de las OI obedecen a diferentes causas. El estudio de las relaciones internacionales ha estado siempre influido principalmente por los intereses de las esferas dirigentes de los países ricos, sobre todo Estados Unidos. Ahora bien, las cuestiones que se tratan en el seno de las Naciones Unidas o incluso en el de las instituciones de Bretton Woods no suelen ser asuntos que movilicen de manera prioritaria la política exterior de estos países. Las relaciones y regímenes de cooperación de los países ricos se desarrollan al margen de las Naciones Unidas, en el marco de la Unión Europea, de la OCDE o en reuniones más o menos formales del G7/8. Por otra parte, las OI son diversas y su estructura interna es compleja; se distinguen unas de otras por su mandato, la importancia de su secretaría, los recursos que pueden movilizar, su grado de autonomía con respecto de los gobiernos, y sus procedimientos de trabajo. Esta heterogeneidad es evidente en el seno mismo del sistema de Naciones Unidas, que comprende instancias, organizaciones y programas de todas clases cuyas funciones son también muy diferentes y que disponen de recursos y procedimientos de control distintos. Generalmente, estas organizaciones persiguen objetivos equívocos, múltiples e inconexos, lo que no facilita el estudio de su mandato y de sus programas. Además, de la complejidad de sus estructuras burocráticas, la diversidad de sus programas, la índole frecuentemente técnica de las funciones que asumen, el lenguaje esotérico y abstracto de sus documentos y resoluciones, los ritos y la retórica inherentes a sus actividades discursivas dificultan mucho la posibilidad de acceder a ellas.

Barqueros navegando entre desechos tóxicos que flotan en el río Yamuna, Nueva Delhi, India. La degradación del medio ambiente es uno de los desafíos a los que deben hacer frente las organizaciones internacionales.
Arko Datta / AFP

Los desafíos normativos de las OI

En general las OI persiguen misiones de gran alcance normativo. Están al servicio de la cooperación internacional, de la paz, de los derechos humanos, del desarrollo y del medio ambiente. Los ideales y normas jurídicas de los que son portadoras estas instituciones son como para confundir a cualquiera que intente su análisis empírico. En efecto, el estudio de estas instituciones arrastra al investigador a la problemática de los valores, pero corre el riesgo de que los ideales que defienden le enmascaren los intereses, las estructuras injustas y las relaciones de hegemonía a las que pueden estar sirviendo o legitimando. Por lo tanto, no es posible estudiar el sistema de las Naciones Unidas o más concretamente las instituciones de Bretton Woods y la OMC, sin hacer un juicio normativo sobre los mandatos que asumen (de manera autónoma o bajo la influencia de las grandes potencias) en la regulación social internacional.

Este juicio implica una reflexión acerca de la naturaleza del orden internacional, del que estas instituciones son un elemento constitutivo, y por lo tanto, una reflexión sobre su orientación política y su gestión interna. Las OI son, en primer lugar, instrumentos de los Estados, que las utilizan con fines de negociación y de cooperación multilaterales. Las necesitan sobre todo para crear las condiciones de paz y seguridad, para promover los regímenes internacionales, para realizar proyectos comunes en matera económica, social, cultural, ecológica o humanitaria, para compartir conocimientos y armonizar sus políticas públicas, para llevar a cabo programas de cooperación científica y técnica. Las OI disfrutan, no obstante, de una cierta autonomía con respecto a los Estados. Éstos las han creado y se han desarrollado gracias a su ayuda, pero sus

disposiciones constitutivas definen principios y finalidades normativas y metas políticas a las cuales los gobiernos se supone que se adhieren o hacia las cuales deben tender. Tanto en política internacional como en el ámbito estatal, el ejercicio del poder no se basa solamente en relaciones de fuerza, sino también en el consenso, es decir en la movilización de una imaginación colectiva moldeada por símbolos, mitos, discursos de vocación normativa que son aspectos importantes del orden político.[1] Las Naciones Unidas no han dejado de tener una función importante a este respecto. Sería muy largo enumerar las normas y valores reconocidos internacionalmente –por ejemplo, en materia de soberanía estatal, de derechos humanos o de desarrollo sostenible- que ofrecen los fundamentos de una verdadera legitimidad internacional, dando a los gobiernos, a las ONG y a las opiniones públicas puntos de referencia en materia de autoridad política, de libertad, de justicia, de progreso económico y social. Las Naciones Unidas han ofrecido un espacio político que favorece la búsqueda por parte de los principales actores de la sociedad internacional, de principios y valores universalmente reconocidos. Esta legitimidad, tal y como se expresa en la Carta, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos o en las principales resoluciones sobre el desarrollo, estuvo desde el principio muy influida por la herencia de la Ilustración y por una concepción occidental del Estado y del vínculo social. Por otra parte, los proyectos y programas operacionales del sistema de las Naciones Unidas han estado condicionados siempre por este modelo político. Sin embargo, este universalismo de inspiración liberal no ha dejado de ser debatido ardientemente en el seno de las Naciones Unidas, constituyendo una fuente de legitimación equívoca y frágil, pues los representantes de los gobiernos interpretan a su manera, sus principios y las obligaciones que impone. El Secretario General de las Naciones Unidas tenía razón, sin embargo, al afirmar en 1997 que es en las normas de vocación universal de las Naciones Unidas “donde se encuentran los principios que permiten evaluar y orientar la práctica de las naciones” y al añadir que la importancia de estas normas “obedecía a la función reguladora que cumplen en la vida cotidiana de la comunidad internacional: sentido compartido de los derechos y obligaciones, previsión del comportamiento de cada uno asegurado por la primacía del derecho, prescripción de las prácticas mejores, innumerables reglas sin las cuales las transacciones internacionales, por corrientes que fueran, serían inconcebibles”[2]. El compromiso del Banco Mundial se afirma también cada vez más en esta esfera normativa, que pertenecía en principio a las Naciones Unidas. Esta intrusión se manifiesta especialmente en su discurso sobre el *buen gobierno*, en el que tiende a sostener la dinámica del mercado, afirmando que los Estados deben crear un entorno jurídico y político favorable a su expansión. El Banco Mundial se dedica también a la mejora de la situación y condiciones socioeconómicas de la mujer, destacando la función que ésta cumple en los procesos de desarrollo. Por otra parte, el Banco Mundial y las Naciones Unidas, en pie de igualdad, contribuyen a la emergencia de puntos de vista convergentes entre investigadores y decisores, es decir, de “comunidades epistémicas” que orientan las negociaciones internacionales y el desarrollo de los regímenes en materia de economía y ecología o en otros ámbitos que exigen conocimientos científicos y técnicos.

Los avatares de la diplomacia multilateral

Las OI, debido a su anclaje normativo y a sus objetivos políticos, están forzosamente en el punto de mira en los debates críticos. A lo largo de los últimos decenios, han suscitado diversos estudios sobre una nueva definición de sus objetivos o sobre la reforma de su gestión. Estas reflexiones vienen inspiradas, sobre todo, por una crítica hacia su finalidad política o hacia su orientación ideológica. Así por ejemplo, la OMC, cuya Secretaría, sin embargo, apenas tiene

autonomía con respecto de los Estados Miembros, suele recibir críticas de los detractores de la mundialización o, de manera menos radical, de los ambientes que protestan de los tipos de regulación a los que se asocia a esta organización. El FMI y el Banco Mundial también reciben regularmente críticas de economistas o de las ONG que niegan el fundamento de sus políticas de estabilización y de ajuste estructural. A la inversa, los ambientes conservadores americanos han hecho con frecuencia de las Naciones Unidas la víctima propiciatoria de todas las angustias que suscita la vida en este mundo. En particular les reprochan el deseo de minar la soberanía de los Estados Unidos, las orientaciones "socialistas" de sus proyectos, y las Resoluciones de la Asamblea General en contra de su política sobre Israel. En conjunto, las críticas contra la OMC, las instituciones de Bretton Woods o las Naciones Unidas ignoran, voluntaria o involuntariamente, las tensiones políticas en las que operan estas organizaciones. Es decir, denuncian sus orientaciones ideológicas y políticas, pero estas posturas reflejan en parte relaciones de hegemonía o configuraciones de poder.

Ahora bien, las reflexiones críticas relativas a las OI abarcan también proyectos de reforma referidos a sus mecanismos institucionales o a su Secretaría. En este contexto, se discute con frecuencia la eficacia de las Naciones Unidas, especialmente en el seno de los países occidentales. Se le reprochan sobre todo los rituales discursivos ilusorios y la diversidad de instancias dedicadas a los mismos debates. Se le acusa de multiplicar los programas, de dispersar unos recursos presupuestarios limitados en innumerables actividades operacionales, de no crear las sinergias necesarias para llegar a unas estrategias coherentes. Se le recrimina su pesadez burocrática y su falta de transparencia. A lo largo de los dos últimos decenios, las Naciones Unidas, en respuesta a las presiones de Estados Unidos, han producido innumerables informes referentes a su gestión interna.

Las acusaciones contra el sistema de las Naciones Unidas, que no todas carecen de fundamento, con frecuencia revelan una lógica tecnocrática. Proceden ante todo de un afán de restricción presupuestaria, que emana regularmente de los países de la OCDE. Pocas veces se basan en una voluntad de definir nuevamente las orientaciones estratégicas del sistema confiándole nuevas misiones. Como hemos sugerido, las Naciones Unidas y algunas de sus instituciones especializadas, se imponen en la gestión simbólica de los conflictos internacionales así como en los procesos de legitimación. Por lo tanto, la noción de eficacia no es conveniente para definir lo que ocurre en el interior de sus instancias. Desde luego, las sucesiones de discursos características de las Conferencias de las Naciones Unidas y las resoluciones resultantes, no siempre constituyen un modelo de coherencia y de racionalidad. No obstante, estos fenómenos discursivos son un aspecto necesario de la política internacional. Los gobiernos tienen necesidad de espacios institucionales para promover sus concepciones ideológicas y políticas, para defender sus intereses nacionales y legitimar su política exterior. Estas conferencias son el final de un largo proceso de deliberación que implica también a las administraciones nacionales, a los expertos a los que éstas consultan, a las ONG y a los medios de comunicación. Estas funciones discursivas son difíciles de limitar. ¿Habría que limitar el número de instancias dedicadas a estas deliberaciones singulares? ¿Habría que definir nuevos métodos para favorecer las interacciones y las negociaciones entre los Estados sobre los grandes asuntos mundiales, para integrar a los actores no gubernamentales a estos intercambios, para suscitar la emergencia de nuevas normas y orientar los procesos de legitimación?

Esta cuestión está de actualidad. La diplomacia de asamblea en el curso de la cual se suceden los representantes de los gobiernos y de las ONG para exponer su postura en unos pocos minutos en una sala más o menos vacía y atenta, constituye un procedimiento de deliberación discutible. Tanto más cuanto que estos discursos desembocan, después de laboriosas negociaciones, en programas de acción complejos, que incluyen numerosas recomendaciones, imprecisas y en parte contradictorias, y cuyas consecuencias presupuestarias los principales Estados están totalmente decididos a no apoyar. La práctica que se ha desarrollado en el decenio de 1980 de basar la mayoría de las resoluciones finales en el consenso de los Estados Miembros ha tenido el efecto de debilitar aún más la significación y el peso de las resoluciones tomadas en el seno de estas Conferencias. Esta diplomacia de asamblea tiene además el inconveniente de multiplicar las demandas carentes de realismo que se dirigen a las Naciones Unidas.

El formalismo y la longitud de los "debates" en el seno de las Naciones Unidas, la lentitud de los procedimientos que los acompañan, el coste de estas manifestaciones representan para muchos una reliquia del Antiguo Régimen, el arquetipo de unos modos diplomáticos pasados y autoritarios. Las opiniones públicas no las entienden. De hecho, las reuniones de las ONG que se mantienen al margen de las grandes Conferencias de las Naciones Unidas dan prueba también del malestar suscitado por estas formalidades diplomáticas. De hecho, la evolución de las comunicaciones modernas parece contribuir a poner en entredicho las modalidades de esta diplomacia multilateral. Recientemente, el Secretario General proponía, en el marco de su informe sobre el milenio, la celebración de conferencias electrónicas mundiales interactivas, eliminando los gastos de viajes, de hotel y otros costes administrativos.[3] La pertinencia de estos nuevos instrumentos en el sistema de las Naciones está por demostrar, pero no hay necesidad de haber escuchado los discursos oficiales de la última Cumbre Social, celebrada en Ginebra, para comprender que las Naciones Unidas tienen que encontrar métodos nuevos para garantizar mejores interacciones entre los gobiernos, las ONG o lo que se ha dado en llamar, de manera un poco vaga, "la sociedad civil".

La crítica de esta diplomacia de asamblea desemboca en la problemática de la representación política de la *comunidad internacional*. Un sistema que confiere formalmente la misma voz a los representantes de la China que a los principados folklóricos no puede contribuir eficazmente a la negociación y a la gestión común de los grandes asuntos internacionales. Es un sistema basado en una representación truncada de la sociedad internacional y no se puede justificar en términos de soberanía nacional ni de legitimidad democrática, pues ofrece un modo de representación que no refleja adecuadamente a las poblaciones más numerosas ni a las ciudades y regiones que son los principales centros de producción e intercambio. Excluye a numerosas colectividades que no se reconocen en los gobiernos que hablan y actúan en su nombre. De ello se deduce que muchos gobiernos emplean otras instancias de concertación y de acción multilateral. Pero esta marginalización de las Naciones Unidas también tiene sus inconvenientes ya que tiende a apartar a los representantes de los países pobres de los espacios en los que se negocian los principales asuntos económicos. El proyecto de un "Acuerdo Multilateral sobre la Inversión" (AMI) que fue preparado bajo los auspicios de la OCDE y negociado en el decenio de 1990 por los representantes de los países industrializados y las esferas de negocios en la mayor discreción, dan buena prueba de esta realidad. Por otra parte, el FMI y el Banco Mundial tienen tendencia a tomar decisiones en círculo restringido, decisiones que tienen repercusiones a veces dramáticas sin que las poblaciones afectadas puedan expresarse sobre este tema. Conceden créditos y recomiendan políticas de estabilización o de ajuste a países que apenas están representados en sus

instancias dirigentes, mientras que la influencia de las esferas de negocios sobre estas organizaciones es sustancial. Las cuestiones debatidas en el seno de la OMC son de índole muy técnica. Se necesitan recursos humanos importantes para dominarlas. Los representantes de los países pobres no tienen los medios de participar de manera efectiva en las negociaciones y éstas se desarrollan en círculo restringido, especialmente con la participación de expertos y diplomáticos de los Estados Unidos, Canadá, Japón y la Unión Europea.

El caballo de batalla de la coordinación

La problemática de la coordinación es otro tema recurrente de los estudios que tratan de las organizaciones económicas y sociales. En realidad, las Naciones Unidas han tenido siempre que afrontar los problemas que plantea la coordinación de sus organizaciones especializadas, de sus fondos especiales y de sus programas; las primeras resoluciones de la Asamblea General sobre este tema datan de los orígenes del sistema. Desde entonces, son innumerables los informes de la Secretaría, de los gobiernos, de las instituciones privadas y de investigadores independientes afirmando esta exigencia. Esta problemática de la coordinación concierne por igual a las relaciones entre las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, y la OMC. Todavía recientemente, el Consejo Económico y Social afirmaba la necesidad de integrar "el desarrollo, las finanzas, el comercio y las políticas sociales de manera más efectiva" subrayando que la necesidad de una mayor coherencia entre las decisiones adoptadas por los diferentes forums intergubernamentales seguía siendo de la más viva actualidad[4]. El aislamiento entre estas instituciones dificulta la definición de una estrategia global y coherente para combatir la pobreza, para fomentar un desarrollo sostenible, para realizar el principio de indivisibilidad de los derechos humanos. El Consejo Económico y Social no ha estado nunca en condiciones de asumir el mandato que le otorga la Carta a este respecto, y en algunos ámbitos sectoriales, esta misión ha sido confiada paralelamente a otras instancias del sistema. Así, el PNUMA ha recibido la función de coordinación en materia de medio ambiente. Los órganos constitutivos de los organismos especializados se hacen eco de preocupaciones parecidas, pasando periódicamente resoluciones que piden una concentración de los objetivos y de los programas de estas organizaciones.

En realidad, la búsqueda de coordinación es una empresa ilusoria en parte. Pues la lógica funcionalista que presidió el nacimiento y desarrollo de las Naciones Unidas se opone a ello. Las Naciones Unidas y los organismos especializados, las instituciones de Bretton Woods y la OMC tienen su propia constitución, así como su propio presupuesto, su asamblea y su consejo en los que están representados los Estados Miembros; tienen su historia, su tradición burocrática y sus intereses corporativos. Hay que reconocer que su mandato sectorial es con frecuencia nefasto, habida cuenta de la interdependencia de los problemas económicos, sociales y culturales que cada una de ellas debe afrontar. Así pues, la mayor parte de estas organizaciones están obligadas a intervenir en los mismos ámbitos de competencia. Ahora bien, una coordinación plenamente efectiva exigiría una unidad de decisión que no es realizable en el seno de una comunidad internacional formada por Estados que tienen sus propios intereses y concepciones políticas heterogéneas. La exigencia de coordinación y concentración de los programas tropieza con toda clase de obstáculos, que no proceden sólo de la estructura del sistema, sino que tienen que ver, sobre todo, con la diversidad de demandas gubernamentales y de presiones de la sociedad civil. No se puede exigir al sistema de Naciones Unidas una coordinación entre sus organismos, fondos y programas que los gobiernos no logran conseguir entre sus propias administraciones nacionales.

Las Secretarías: autonomía y dependencia

La coordinación afecta a las Secretarías. Como toda burocracia, las OI siguen de buen grado unos procedimientos de trabajo refractarios al cambio. Igual que las administraciones nacionales, constituyen estructuras complejas, organizadas jerárquicamente. Estas instituciones tienen además, unas limitaciones burocráticas concretas, a veces importantes, inherentes a la necesidad de servir a unos Estados cuyos intereses y concepciones del mundo son divergentes y cuyas directivas y tensiones son también plurales. La composición de su personal es en general heterogénea desde el punto de vista ideológico y cultural, más todavía que la de las administraciones nacionales. Esta característica es una riqueza, ya que es un feflejo de la pluralidad ideológica y cultural de la sociedad internacional, pero a veces contribuye también a minar la capacidad de las OI de realizar su mandato de manera eficaz. Su influencia no sólo está en relación con los principios de las que son depositarias, con los regímenes o con los recursos económicos de que pueden disponer, sino que se basa también en la manera como son gestionadas, en sus estructuras internas y la calidad de sus funcionarios. De todas formas, hay que reconocer que los criterios para evaluar la eficacia de una administración internacional no son fáciles de definir, sobre todo cuando su mandato comporta importantes aspectos políticos. La mayor parte de ellas tienen objetivos diversos, que inspiran programas de resultados equívocos. ¿Qué valor o que alcance tienen un informe, una publicación o una conferencia internacional? ¿Cuál es el fundamento y el impacto de un 'proyecto piloto'? Las OI persiguen misiones cuyo enunciado y las acciones de programas derivadas de éste escapan a la interpretación de indicadores cuantificables. Por otra parte, unas OI, aparentemente bien gestionadas, pueden perseguir, dentro de una lógica de eficacia, proyectos nefastos. Así, las organizaciones de Bretton Woods han asumido durante mucho tiempo unas políticas de estabilización y ajuste estructural cuyos efectos en términos de desarrollo eran, al menos, discutibles, mientras que muchos de sus proyectos en África se revelaron fracasos.

Sin embargo, las Secretarías tienen su dinámica propia. Disponen de una cierta autonomía en el cumplimiento de su mandato habida cuenta de la independencia de la función pública internacional afirmada por la Carta de las Naciones Unidas, tanto más cuanto que pueden apoyarse en movimientos políticos y sociales que tienen una base transnacional. Pero, no obstante, soportan las presiones políticas de los Estados Miembros, especialmente, las de las grandes potencias. Algunos de sus funcionarios suelen conservar relaciones con su gobierno o siguen las directivas de las grandes potencias. Además, los Estados no dejan de intervenir en los procesos de contratación de los funcionarios. La composición de la Secretaría de las Naciones Unidas ha estado dominada por los representantes de los países occidentales hasta el decenio de 1970. Como consecuencia de los procesos de descolonización, se ha hecho más plural y los funcionarios procedentes de los nuevos Estados han ido ejerciendo una influencia creciente en su seno. Sin embargo, las consideraciones de reparto geográfico no siempre se respetan del todo, pues las grandes potencias se arrogan unas prerrogativas particulares para designar los puestos de responsabilidad en el seno de las Naciones Unidas. Además, los fondos y programas de las Naciones Unidas que reciben la mayor parte de los recursos extra-presupuestarios, como el UNICEF, el ACNUR, el PMA y el PNUD están dirigidos por ciudadanos de los países de la OCDE.

Por regla general, el control que los Estados ejercen sobre la gestión de las OI varía según el mandato de estas instituciones y, sobre todo, según la importancia que den a sus funciones. Los

gobiernos, especialmente los de las grandes potencias, dejan una mayor autonomía a las Secretarías de los fondos y programas encargados de misiones que consideran de poca importancia. En cambio, supervisan las actividades de mantenimiento de la paz o los temas humanitarios, que se revelan sensibles desde el punto de vista político. Asimismo vigilan de cerca a las OI que están relacionadas con regímenes que afectan directamente a sus intereses nacionales. Así, la OMC dispone de una pequeña Secretaría encargada de preparar las negociaciones, de velar por la puesta en práctica de los acuerdos, de apoyar los procedimientos de arbitrio, de producir los informes deseados por las partes contratantes. Tienen una libertad de acción limitada. Las secretarías de las instituciones de Bretton Woods actúan bajo la égida de los principales países de la OCDE, en particular de los Estados Unidos. Como las diferentes administraciones americanas, desde Reagan a Clinton, se hacen eco de la comunidad financiera internacional, han utilizado a las instituciones de Bretton Woods para obligar a los países pobres a pagar el interés de sus deudas y para forzarles a abrir sus economías al comercio internacional, a los capitales extranjeros y a los flujos monetarios.

Las Secretarías ejercen una influencia considerable en el fomento de los valores y de las normas constitutivas del orden internacional -en materia de derechos humanos y de desarrollo sostenible, por ejemplo-, lo mismo que en la determinación de las problemáticas mundiales. Son depositarias de los saberes prácticos y de la memoria de estas instituciones. Preparan, a veces con la ayuda de expertos elegidos por ellas, los textos jurídicos, los documentos que informan las opiniones públicas y la postura de los gobernantes. El discurso de las Secretarías suele ser de carácter convencional y no siempre sin parecido con el lenguaje estereotipado de algunas burocracias nacionales, debido a su organización jerárquica y a las presiones políticas que pesan sobre los funcionarios ansiosos de promoción. Las Secretarías, no obstante, tienen la función de reunir datos y análisis, movilizar símbolos, concebir programas y ponerlos en marcha, lo que les confiere una influencia política indiscutible. El brillo de estos trabajos se ha visto muy acrecentado gracias a *Internet*. Las Naciones Unidas, sus instituciones especializadas y los organismos anejos producen una gran cantidad de literatura que consta de revistas, estudios e informes de todas clases cuya audiencia real es difícil de medir, pero que, sin duda, ejercen una influencia en las opiniones públicas y en los responsables gubernamentales informándoles de innumerables aspectos de la vida internacional y orientando sus decisiones políticas.

Los informes y estudios del FMI y del Banco Mundial o de la OCDE se imponen sin competencia, ofreciendo datos económicos y estadísticos, indicadores de crecimiento y modelos de desarrollo. Estas instituciones tienen equipos de investigadores y redes de expertos cuya visión del mundo es análoga, siguen los mismos procesos de formación, están condicionados por el mismo molde ideológico y disponen de instrumentos técnicos de prestigio considerable. Sus informes se imponen sin verdadera competencia porque los países pobres en general no tienen los medios –en lo que se refiere a recursos humanos, instituciones de investigación académica, medios de comunicación- de producir otros datos estadísticos y otros análisis. De hecho, la casi totalidad de datos producidos sobre los países más pobres proceden actualmente de estas instituciones. Éstos comprenden prescripciones relativas a la evolución económica y social, que proceden en gran parte de las universidades y centros de investigación anglosajones. Por este procedimiento, orientan la definición de las estrategias de desarrollo. Sus instrumentos de análisis suelen ser inadecuados para entender algunas situaciones económicas y sociales. Contienen análisis basados en teorías aproximativas. Proponen hipótesis imposibles de comprobar. Bajo la administración del Presidente Clinton, el Banco Mundial desarrolló una nueva retórica “social”

pero sin discutir las estructuras internacionales que afectan al devenir de los países pobres, en concreto, la degradación de los términos de intercambio y la fluctuación de los precios de los productos básicos. El discurso del Banco Mundial sobre la pobreza es también ilusorio. Consiste en enunciar datos numéricos –por ejemplo, los relativos a los millones de personas que viven con menos de 2 dólares por día- y en análisis macroeconómicos que tratan sobre el crecimiento de los PNB que tienden a difundir una visión parcial del desarrollo.

Las Naciones Unidas no están sometidas a las mismas presiones políticas, si bien el PNUD es también tributario de sus principales donantes. Sus Informes anuales sobre el desarrollo humano se emplean en promover los postulados de la economía neoclásica, defendiendo las concepciones de libertad, democracia y vínculo social que encuentran un amplio eco en el mundo occidental. Se basan en análisis que proceden de un círculo restringido de instituciones e investigadores anglosajones. Una de las últimas obras del PNUD, *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century* tiene la característica de reunir autores que proceden casi exclusivamente de universidades americanas, especialmente de Harvard. El mensaje resultante es de un simplismo penoso en torno a la noción de *bienes públicos*, como la paz, la salud, el medio ambiente sostenible, los derechos humanos y la estabilidad financiera, opuestos a los *males públicos* que son lo contrario de lo que está bien. Este discurso es una especie de concentrado de la ideología neoliberal en la medida en que oculta los aspectos conflictivos de la realidad social y de la política internacional especialmente, como si todos los problemas se pudieran resolver gracias a las buenas decisiones de los gobiernos o de los actores de la sociedad civil con la ayuda del mercado.

Algunas organizaciones especializadas han experimentado en los últimos decenios largas crisis institucionales cuyas manifestaciones han sido la dispersión e insignificancia de sus actividades o los fenómenos de clientelismo y prebendas que minan gravemente su pretigio internacional. Algunas de ellas parecen difícilmente reformables por la profundidad de su crisis, dando la impresión de perdurar después de haber agotado su razón de ser y su utilidad funcional. Las organizaciones que pasan por este tipo de marasmo no contribuyen apenas a la solución de los problemas que entran en el ámbito de su competencia. No consiguen demostrar su "ventaja comparativa" en el seno de las Naciones Unidas en comparación con las ONG y las empresas privadas. Su contribución a la lucha contra la pobreza es insignificante. Se muestran incapaces de ofrecer a sus gobiernos orientaciones y asesoramiento en el ámbito de su competencia sectorial. Se caracterizan por tener una Secretaría desmoralizada, que se renueva poco, en torno a la cual gravita una gran cantidad de consultores que no tienen una misión clara. Las Naciones Unidas establecieron en 1994 una Oficina de Servicios de Control Interno que evalúa periódicamente las actividades y la gestión administrativa de los diferentes organismos de las Naciones Unidas. También hacen esfuerzos importantes por adaptarse a la cultura administrativa divulgada por las empresas transnacionales con el riesgo de incorporar lenguajes, prácticas de gestión, y objetivos de cuantificación inadecuados a su mandato. Las organizaciones especializadas recurren periódicamente a auditorías externas más o menos serias.

El valor y la eficacia de una organización dependen en gran medida de la personalidad que dirige su Secretaría. Aquellas cuyo Director General es débil desde el punto de vista de la gestión y de la autoridad intelectual, pierden mucha credibilidad. En el marco de su función, los jefes de las Secretarías deben estar en condiciones de definir las prioridades y la coherencia de los programas teniendo en cuenta el mandato constitutivo de la organización, pero también las innumerables

demandas de los gobiernos y de actores no gubernamentales. Tradicionalmente, las personalidades han desempeñado una función decisiva en el sistema de las Naciones Unidas. En efecto, es indiscutible que la historia de las Naciones Unidas y de las principales instituciones especializadas ha estado y sigue estando en gran parte moldeada por la personalidad de los Secretarios Generales o Jefes de la Organización.

Según la perspectiva weberiana, las burocracias modernas encarnan una forma de autoridad "legal-racional" que produce los conocimientos y las reglas impersonales inherentes a las exigencias de la modernidad. En realidad, la separación entre legitimidad de inspiración racional y autoridad de tipo carismático suele ser frágil. La política moviliza afectos y éstos mantienen una confusión constante entre los tipos de legitimidad definidos por Weber. Esta mezcla de lógicas racionales y realidades emocionales es manifiesta en las Secretarías de las OI. Su mundo, relativamente cerrado y jerarquizado, favorece una cierta personalización del poder, un tipo de autoridad que se basa ampliamente en el orden de los afectos. Esta dinámica es también inherente a las funciones normativas y simbólicas de estas organizaciones. En el marco de las Naciones Unidas, esta personalización del poder suele estar en relación con la debilidad intrínseca de los órganos constitutivos que constituyen mecanismos de control y orientación aleatorios debido sobre todo al excesivo número de Estados representados y a la diversidad de sus intereses y de sus capacidades de asumir sus funciones de orientación y vigilancia. Los dirigentes de las OI, una vez elegidos, tienen garantizada una forma de impunidad que los pone al abrigo de una dimisión forzada, al margen de las faltas que puedan cometer.

La responsabilidad de los gobernantes

Las OI que cumplen unas funciones consideradas necesarias por los Estados, no tienen problemas recurrentes de gestión. En cambio, las que no tienen una misión clara, aquellas a las que los gobiernos no llegan a asignar un mandato preciso y útil, tienen tendencia a parcelar sus actividades, sobre todo cuando están dirigidas por personalidades de poca envergadura. En estas circunstancias, las Secretarías producen una retórica estereotipada y engañosa, sin relación con la sustancia de su programa, de la que se hacen eco los representantes de los Estados Miembros. Formulan sus programas en términos grandilocuentes e imprecisos, multiplicando las actividades insignificantes y los proyectos-piloto".

Este tipo de situación involucra a los Estados. Los gobiernos se muestran incapaces de proponer estrategias coherentes convirtiéndose en correas de transmisión de las exigencias nacionales, lo que contribuye a la fragmentación de los programas. Les cuesta dar una nueva definición de los mandatos constitutivos de las organizaciones cuyo mandato es ya caduco. Suelen contribuir a la confusión de los programas adoptando en las grandes conferencias internacionales unas resoluciones imprecisas, capaces de justificar, más o menos, cualquier proyecto. Son directamente responsables de la partenogénesis institucional que sufren las Naciones Unidas pues toda gran Conferencia Internacional da origen a nuevas comisiones o a nuevas estructuras administrativas, cuya proliferación denuncian a continuación los mismos gobiernos.

Estos problemas institucionales reflejan en parte las disfunciones de los Estados Miembros. Los gobiernos y las administraciones de muchos países en desarrollo obedecen a modelos corporativistas o a lógicas clientelistas poco propicias para la promoción del interés público y por lo tanto, para la utilización y supervisión rigurosa de estas OI. Esta realidad política explica en

parte la resistencia que oponen los gobiernos de los países en desarrollo a los proyectos de reforma de las Naciones Unidas, pues no quieren renunciar a su participación, aunque sea simbólica, en las deliberaciones en el seno de las Naciones Unidas y de sus principales organizaciones especializadas, y desconfían de los proyectos que tienden a centralizar los procesos de decisión. Parecen adaptarse a la multiplicación de instancias sin poder real, pero con la ventaja de concederles una audiencia política, de permitirles participar en los asuntos multilaterales y de ofrecerles empleos. Por su parte, los países de la OCDE tienen dificultades para contratar a un personal diplomático de calidad, capaz de influir en la concepción y gestión de estas instituciones. La competencia del sector privado es una parte de la explicación, pero también se constata un desgaste de la situación de los diplomáticos que está en relación con la progresiva decadencia de su función política. La diplomacia multilateral requiere actualmente unos niveles distintos de profesionalidad. Ahora bien, el personal diplomático de formación general, que asume una gran diversidad de funciones en la representación de su país en el extranjero, -desde los análisis económicos y políticos, a las recepciones oficiales, pasando por la promoción cultural- ha agotado ampliamente su razón de ser. Los avances en los sistemas de comunicación permiten a los ministros de asuntos exteriores o a los jefes de gobierno dirigirse directamente a sus homólogos extranjeros, con frecuencia, sin siquiera consultar a sus diplomáticos. Las empresas no necesitan ya su ayuda para llevar a cabo sus actividades transnacionales. Así, la mayoría de los diplomáticos se tienen que contentar con asumir unas funciones de representación ficticias en parte y que no favorecen su movilización efectiva en el seno de las OI. A falta de instrucciones claras, y a veces también de las competencias técnicas adecuadas, sus diplomáticos apenas se interesan en la sustancia de los programas o en la índole de los principios que se debaten. Además, son propensos a buscar compromisos, actitud que no favorece la reforma de una organización desorientada. También contribuyen al auge de una retórica política irreal, desviando a las OI de sus funciones sectoriales.

Así, los ministerios de asuntos exteriores invierten en las instituciones de las Naciones Unidas con fines de representación política, para asegurar su presencia en el marco de comisiones o comités *ad hoc*. Los diplomáticos asumen tanto menos sus funciones de vigilancia y orientación por cuanto se dedican a obtener un puesto en el seno de la Secretaría para sí mismos o para un miembro de su entorno. Este desinterés por parte de los ministerios de asuntos exteriores se explica también por el hecho de que los mandatos y las actividades de las OI son relativamente mal conocidos por los partidos políticos, los parlamentos, los gobiernos y las opiniones públicas. Sus programas no siempre encuentran apoyo en el seno de los Estados Miembros, especialmente en los países occidentales. Por otra parte las ONG no asumen su función crítica de vigilancia y se conforman con seguir las actividades de los programas susceptibles de ofrecerles contratos de prestación.

En la misma lógica de desinterés, los Estados rechazan atribuir a las Naciones Unidas los medios necesarios para el cumplimiento de su mandato. Las Naciones Unidas y varias de sus organizaciones especializadas padecen una falta crónica de recursos, lo que afecta a sus capacidades en materia de desarrollo. En nombre de la lucha contra la pobreza, estas instituciones se van deslizando cada vez más hacia el registro de un discurso caritativo que inspira prácticas humanitarias. El Secretario General recordaba recientemente que el presupuesto de funcionamiento de la Secretaría de las Naciones Unidas en Nueva York, Ginebra, Nairobi y Viena y en las cinco Comisiones Regionales, ascendía solamente a 1,25 mil millones de dólares por año, lo que representaba 4 % del presupuesto anual de la ciudad de Nueva York y cerca de

mil millones de dólares menos que el coste anual del funcionamiento del servicio de bomberos en Tokio. No es raro, por lo demás, comprobar que los Estados Miembros se toman ciertas libertades en el pago de su contribución regular, ya sea por falta de recursos, ya sea porque de este modo entienden hacer constar su desaprobación con respecto a algunas decisiones tomadas por mayoría, o también para hacer presión en la orientación de los programas elaborados por estas organizaciones. Es verosímil que exista una relación entre esta falta de recursos y la retórica irreal que se despliega en el seno de las Naciones Unidas.

La autoridad de las OI se resiente de esta penuria, pues su influencia política, e incluso, su legitimidad está relacionada con su capacidad de aunar la palabra y la acción. Cuando se envía a los cascos azules de manera inadecuada o con medios insuficientes, se perjudica el prestigio de las Naciones Unidas, aunque sean los gobiernos, y en especial, las grandes potencias, los primeros responsables de esta realidad. Los recursos que el PNUD puede invertir en materia de desarrollo son muy escasos y no dejan de disminuir; son irrisorios en comparación con los del Banco Mundial, que se impone actualmente como la primera fuente de préstamos a los países en desarrollo, pues desembolsa anualmente 20 mil millones de dólares en proyectos que van, desde infraestructuras económicas, a proyectos sociales, culturales y medioambientales diversos. Esta organización, que responde a la lógica del mercado, puede así, invertir en proyectos de educación y salud medios financieros mucho más importantes que aquellos de los que disponen las organizaciones especializadas de las Naciones Unidas, y esto no siempre respetando los principios universalistas de las Naciones Unidas.

En realidad, esta penuria no es nueva. En el transcurso de la guerra fría, los Estados Unidos y sus aliados se dedicaron a marginalizar a las Naciones Unidas y las principales organizaciones especializadas, con la excepción de las instituciones de Bretton Woods, dejándolas al margen de las cuestiones esenciales del desarrollo, como la deuda, el comercio, los problemas financieros y monetarios. Siempre han considerado que la forma de funcionamiento político y las estructuras administrativas del sistema de las Naciones Unidas eran un obstáculo para la solución de los problemas planteados. Así, la UNCTAD desempeña en la actualidad una función totalmente marginal en el estudio y la gestión de informes relativos al comercio internacional o a la propiedad intelectual, temas que son tratados ante todo en el marco de la OMC o de la OMPI. Se encuentra en la imposibilidad de contribuir significativamente a poner en marcha un régimen que rija el comercio de las materias primas, no debido a su falta de eficacia, como se suele pensar, sino porque los Estados Unidos y sus aliados se han opuesto siempre a negociar en el marco de esta institución.

Los ataques americanos contra la burocracia de las Naciones Unidas han reflejado desde el decenio de 1980 una voluntad de disminuir el presupuesto de funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas demostrando una desconfianza general hacia estas organizaciones, y un afán de debilitarlas. Los Estados Unidos, acumulando los retrasos en su contribución estatutaria, han perseguido objetivos políticos. En efecto, esta penuria presupuestaria ha condicionado la orientación ideológica de las Naciones Unidas. La UNCTAD que fue creada en el decenio de 1960 para promover los cambios de estructuras comerciales, se ha unido desde entonces a los principios del mercado y de las inversiones de inspiración liberal, suavizando sus críticas a las estructuras dominantes. El centro para el estudio de las empresas transnacionales, surgido en el marco del NOEI para suscitar una reflexión crítica sobre estas empresas, se pasó rápidamente a su lógica dominante. Se podrían multiplicar al infinito los ejemplos de conformismo ideológico

de las Naciones Unidas, sobre todo analizando los resultados de las grandes Conferencias Mundiales del decenio de 1990. Este alineamiento ideológico de las Naciones Unidas es tanto más grave por cuanto afecta al pluralismo de las ideas y de las propuestas que son la base para el progreso económico y social. Las restricciones presupuestarias también obligan a las OI a llevar a cabo alianzas con las empresas transnacionales. El Secretario General de las Naciones Unidas, así como los dirigentes de las organizaciones especializadas, sobre todo de la OMS, apoyan esta evolución que parece poder proporcionar nuevos recursos financieros asumiendo riesgos éticos y políticos que distan mucho de ser insignificantes. *Timeo Danaos et dona ferentes*! Las empresas transnacionales compatibilizan los compromisos humanitarios selectivos con una lógica de mercado. Su apoyo a las Naciones Unidas o a organizaciones humanitarias conlleva riesgos éticos y políticos evidentes si se tiene en cuenta el hecho de que estas empresas persiguen unos objetivos de beneficios que pueden chocar frontalmente con la protección del medio ambiente o con los derechos humanos. Al apoyar a las empresas caritativas, se arrogarán también el poder de definir en parte el campo de intervención de las OI.

La mundialización, y sobre todo los avances en los sistemas de intercambio y comunicación, favorece la expansión del número y de la importancia de las ONG que son cada vez más activas en la esfera internacional. Es ya imposible hacer un censo de las ONG, fundaciones privadas, "comunidades de base", que luchan contra la pobreza y la degradación del medio ambiente. Este avance de los movimientos asociativos refleja también los cambios en las formas de producción inherentes a la evolución de la sociedad capitalista, en particular, el crecimiento del sector de los servicios. De hecho, la Unión Europea, las Naciones Unidas, y el Banco Mundial subcontratan cada vez más una parte creciente de sus proyectos de cooperación internacional a las ONG. Gracias a estos recursos públicos y a los medios que logran obtener de la esfera privada, las ONG pueden actuar en los ámbitos de competencia de las OI, lo más frecuentemente con su apoyo, especialmente en materia de medio ambiente, derechos humanos, desarrollo o acción humanitaria. En general, las ONG son más eficaces que las burocracias intergubernamentales. Las más notables disponen a veces de recursos presupuestarios importantes, superiores a los de algunas organizaciones especializadas o programas de las Naciones Unidas. Su "ventaja comparativa" se afirma en la contratación de su Secretaría, ya que no tienen las mismas presiones políticas a este respecto que las OI. Aparecen como una expresión de la "sociedad civil". No se preocupan por los grandes problemas estructurales, sino que se esfuerzan en realizar proyectos pequeños que refuerzan la autonomía y la autosuficiencia de las poblaciones pobres, orientaciones que expresan también los valores individualistas de las sociedades occidentales y que fomentan la dinámica del mercado. Los criterios para analizar sus resultados no son muy fijos y su gestión está poco controlada. En efecto, los militantes de las ONG tienen un nivel de experiencia profesional que no siempre está a la altura de su mandato. No es extraño que estén al servicio de empresas evangélicas nefastas o sean cómplices de regímenes represivos. Se están imponiendo cada vez más en el campo de las normas y los valores, arrebatando a veces a las Naciones Unidas la preponderancia y la legitimidad a este respecto. Tienen una libertad de palabra y de acción que no tienen las OI. Por otra parte, las asociaciones de consumidores, las organizaciones de trabajadores o patronos, también algunas empresas privadas, desempeñan un papel importante en materia de regulación social dedicándose a definir y cumplir los códigos de conducta y normas sociales. Este activismo, saludable desde muchos puntos de vista, puede también minar la conceptualización y la realización de políticas públicas coherentes. La nebulosa de las ONG tiende a gravitar en la órbita del mundo anglosajón y, por lo tanto, a reflejar las relaciones de hegemonía que influyen en las instituciones intergubernamentales.

Hacia nuevos mecanismos de regulación

La amplitud y gravedad de los problemas sociopolíticos de alcance mundial, especialmente la pobreza en masa, la degradación del medio ambiente, los conflictos armados y los movimientos de refugiados, reclaman la instauración a escala internacional de nuevos mecanismos de regulación social y de justicia distributiva. Estos fenómenos, que los países de la OCDE abordan cada vez más en forma de caridad humanitaria, exigen, por el contrario, unas nuevas políticas públicas, basadas en estrategias más coherentes que las del pasado. Si las empresas privadas y las ONG pueden contribuir ocasionalmente a transferencias de tecnología y de medios financieros hacia los países pobres del Sur, es ilusorio imaginar que se van a poder gestionar estos grandes desafíos planetarios instaurando un *gobierno* tecnocrático y despolitizado según las recomendaciones que florecen en el seno de las instituciones de Bretton Woods o de las fundaciones privadas americanas. El mercado no es un instrumento de regulación social; la expansión de las empresas transnacionales y de los flujos de capitales, favorecida por la política de liberalización de bienes y servicios, no resolverá la marginalización de los países pobres y la degradación del medio ambiente.

En lo inmediato, la violencia de las crisis financieras y sus efectos de contagio, ponen de manifiesto la necesidad de definir nuevamente el régimen de la cooperación monetaria internacional, teniendo en cuenta, sobre todo, los efectos desestabilizadores de los movimientos de capitales a corto plazo. Los debates en curso sobre el futuro del FMI reflejan esta exigencia de cambio. Las instituciones de Bretton Woods deben romper con unas políticas de estabilización o de ajuste que fomentan el desempleo y limitan las inversiones productivas. Las negociaciones en el marco de la OMC deberían tender a facilitar las exportaciones de los países pobres, haciendo posible a la vez que tomen medidas específicas para fomentar sus procesos de industrialización y el desarrollo de sus servicios.

La pobreza de masas y la degradación del medio ambiente exigen la movilización de enormes recursos para apoyar los proyectos de desarrollo a escala internacional. Para salvar las distancias entre las normas y los valores proclamados por las OI y los recursos que están en condiciones de movilizar, no basta ya con echar la culpa a la parsimonia de los Estados Miembros, en especial, la de las grandes potencias. Los gobiernos tienen sus propias tensiones de equilibrio presupuestario, determinadas sobre todo por el rechazo de sus opiniones públicas a financiar el desarrollo de los países pobres. Habrá que encontrar, pues, nuevos métodos para obtener estos recursos. La instauración de un impuesto internacional, por ejemplo, en algunas transacciones internacionales, o en los viajes, -según el modelo propuesto por el economista James Tobin- podría ser una solución a este problema.

No se podría adoptar una solución de este tipo sin reformar en profundidad las instituciones internacionales, sin poner en marcha otros mecanismos para gestionar y sobre todo, redistribuir los recursos procedentes de esta fiscalidad indirecta. Es evidente que las Naciones Unidas no tienen capacidad para asumir esta misión. La compleja estructura de esta organización, la heterogeneidad de los Estados Miembros, sobre todo desde el punto de vista político, económico y demográfico, no la predisponen para llevar a cabo unas estrategias de desarrollo coherentes. La problemática de la reforma del sistema de las Naciones Unidas seguirá estando de actualidad, pero es poco probable que, en los próximos años, desemboque en cambios institucionales

importantes. Tampoco es realista pensar que las grandes potencias puedan encargarse de este sistema de nuevas misiones y que acepten perder su preponderancia en las instituciones que controlan financiando la parte esencial de su presupuesto.

La dinámica de la mundialización, que conlleva la constitución de nuevos espacios económicos y sociales, acelerará sin duda los procesos de integración regional. Sin duda, el modelo de la Unión Europea no es transferible, tal cual, a otras regiones del mundo. Pero no por eso deja de constituir un avance histórico para responder a los desafíos de la mundialización, preservando los logros de la soberanía democrática. El hundimiento de los Estados de África podría llevar a término la emergencia de nuevos espacios de soberanía, mientras que los sistemas de cooperación económica regional en América Latina y Asia deberían ampliarse. Compartiendo su soberanía en el marco de estructuras de integración regionales, los Estados deberían estar en condiciones de asumir mejor sus responsabilidades para dominar los flujos financieros perturbadores, crear regímenes monetarios estables, luchar contra el desempleo y desarrollar unos sistemas de protección social adaptados a los cambios actuales.

Para paliar su déficit de regulación social, los gobiernos deben imperativamente reforzar su cooperación y crear otros mecanismos institucionales, tanto en el plano regional como internacional. Asimismo, tienen que inventar nuevos métodos para orientar y controlar a las organizaciones internacionales y esta reforma suscitará sobre todo una transformación del funcionamiento de los ministerios de asuntos exteriores. Esta transformación no es imaginable a corto plazo, teniendo en cuenta las orientaciones actuales de la política exterior americana, las debilidades institucionales de la Unión Europea y las dificultades internas por las que atraviesan los grandes países del hemisferio sur. Pero, no obstante, la reforma y los cambios de orientación de las instituciones internacionales se irán imponiendo, a medida que se pongan de manifiesto las contradicciones, las crisis y los conflictos inherentes a los cambios estructurales en curso. Por el momento, vemos surgir diferentes formas de protesta política, a la vez contra la influencia no controlada del mercado y contra las organizaciones que apoyan esta dinámica. Estos movimientos están tomando consistencia en un especio público transnacional que se amplía gracias a la mundialización. Y encuentran su legitimidad y su audiencia en la idea de que los Estados y las sociedades nacionales deben poder mantener un cierto dominio de su destino y que los principios y procedimientos de la democracia no están obsoletos.

Traducido del francés

Notas

1. Sobre la problemática de la legitimidad, ver. J.-M. Coicaud, *Légitimité et politique. Contribution à l'étude du droit et de la responsabilité politique*, PUF, 1997.

2. Informe del Secretario General, «Renovar las Naciones Unidas, un programa de reformas», A/51950, 14 de julio de 1997, p. 13.

3. "Nosotros, los pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI" http//www.org.

4. Asamblea General, Actas oficiales del quincuagésimo primer período de sesiones, Suplemento N0 1 (A/55/1) "Informe de la Secretaría General sobre la labor de la Organización", Nueva York, 2000, p. 22.

Nota biográfica

Jean-Marc Coicaud es Oficial principal a cargo de programas académicos en el Programa sobre Paz y Gestión de los Asuntos Públicos de la Universidad de las Naciones Unidas (Tokio). También es profesor de filosofía política en la New School University (Nueva York). Ha publicado Legitimacy and Politics. A Contribution to the Study of Political Right and Political Responsibility (Homeo Sapiens Editiones, Rosarion Argentina 2000), y en colaboración con Daniel Warner, Ethics and International Affairs: Extent and Limits (Ética y asuntos internacionales: alcance y límites) (2001) y con Veijo Heiskanen, The Legitimacy of International Organizations (La legitimidad de las organizaciones internacionales) (2001). Correo electrónico: coicaud@hq.unu.edu

Reflexiones sobre las organizaciones internacionales y la legitimidad internacional: limitaciones, patologías y posibilidades

Jean-Marc Coicaud

A primera vista, establecer una relación entre la legitimidad internacional y las organizaciones internacionales puede parecer discutible. Sin embargo, a pesar de sus limitaciones y defectos, a pesar de que su existencia y sus mandatos provocan una instrumentalización política, las organizaciones internacionales forman parte de la búsqueda de la legitimidad internacional, de una conducción regulada e integradora de las relaciones internacionales. Al hacer que el reparto de las responsabilidades y las perspectivas a largo plazo de los intereses colectivos formen parte de las preocupaciones internacionales, las organizaciones de que trata el artículo participan en la regulación de las relaciones internacionales. Representan la expresión, la defensa, la promoción y la proyección de una visión socializada de esas relaciones, fundamental para la búsqueda y la puesta en práctica gradual de la legitimidad internacional.

Por lo tanto, una manera de reflexionar sobre la gestión mundial de los asuntos públicos –su situación actual y el futuro que podría tener- consiste en analizar la forma en que las organizaciones internacionales representan la legitimidad internacional y participan en su creación. Las organizaciones internacionales constituyen un punto de partida adecuado para el análisis de la legitimidad internacional ya que su posición en la esfera internacional y sus mandatos las convierten, naturalmente, en actores de la gestión internacional de la cosa pública.

Desde esta óptica, el objetivo principal de este artículo es examinar la situación actual de la legitimidad internacional a través de la realidad de las organizaciones internacionales hoy en día, lo cual nos proporcionará una buena indicación sobre la posición y la evolución de las organizaciones internacionales y, además, probablemente nos brinde una oportunidad para hacer

el inventario de la situación actual y para referirnos al futuro del sistema internacional y de la gestión de los asuntos públicos a escala mundial al mismo tiempo. En este artículo se estudiarán tres asuntos principales. En primer lugar se evaluará la legitimidad actual de las organizaciones internacionales. En segundo lugar se examinará la contribución de esas organizaciones a la socialización internacional, que es otra manera de denominar la gestión de los asuntos públicos internacionales o mundiales. En tercer lugar se intentará prever y esbozar algunos de los aspectos esenciales en torno a los cuales es probable que giren el futuro del sistema internacional, las organizaciones internacionales y esa gestión mundial, y el de su legitimidad.

Evaluación de las organizaciones internacionales: limitaciones y patologías

La legitimidad de las organizaciones internacionales deriva originalmente de los Estados. No sólo los Estados las crearon, y fueron algunos de los más poderosos -las grandes naciones democráticas del mundo occidental, empezando por los Estados Unidos de América- quienes les atribuyeron sus mandatos, los aspectos esenciales de su programa normativo y operacional sino que, además, el reconocimiento de los Estados es fundamental para la legitimidad de esas organizaciones.

Sin embargo, al crear las organizaciones internacionales y al servirles de fuente de legitimidad, los Estados también establecieron un segundo criterio de legitimidad: la obligación de sobrepasar las limitaciones de cada uno de los Estados miembros. Sin imaginar su propia desaparición -ni mucho menos- los Estados vieron en las organizaciones internacionales unos instrumentos vitales para crear una cultura de valores y reglas por todos reconocidos, que propiciaran la adhesión y el bienestar comunes, capaces de elevarse por encima de las perspectivas estrechas e interesadas de los Estados. El imperativo de producir bienes colectivos a escala mundial que los Estados asignaron a las organizaciones internacionales -cada una según su mandato- resultó ser el más importante de los dos criterios de legitimidad. El significado y la validez social y política, y la dimensión común de la misión de las organizaciones internacionales provienen de este criterio. Su legitimidad sería evaluada y juzgada en función de su capacidad para cumplir con él a lo largo del tiempo[1].

Las organizaciones internacionales se han esforzado por resolver y superar las limitaciones de los distintos Estados miembros. Desde el comienzo trataron de evitar, mediante los procedimientos y el fondo, los aspectos que constituyen una fuente de división y trastornos y que aparecen al integrar semejante diversidad. Intentaron sublimarlos y transformarlos en un valor añadido para alcanzar de esa manera mayor reciprocidad internacional, responsabilidad compartida y transparencia.

Las organizaciones internacionales no sólo se aseguraron cierto nivel de legitimidad que puede compensar los aspectos menos felices de las legitimidades nacionales debidos a las deficiencias estatales, sino que también se propusieron complementarlas e incrementarlas apoyando las acciones de los Estados siempre y dondequiera que fuera necesario y contribuyendo al cambio de la identidad de los Estados y a su apertura a las nuevas consideraciones multilaterales mundiales.

Sin embargo, hasta ahora el resultado final no es concluyente. A pesar de los logros de los cincuenta últimos años -que nunca deberán darse por sentados ni descuidarse-, y a pesar, en particular, de todos los avances realizados desde el principio de la decenio de 1990, el éxito no ha

sido fácil de alcanzar. Las perspectivas ombliguistas y las diferencias entre los Estados no han desaparecido, atormentando permanentemente a las organizaciones internacionales y menoscabando su legitimidad. Lo demuestra ante todo la relativa falta de convergencia y de coherencia de los valores y las políticas entre las organizaciones internacionales y dentro de ellas.

Divergencia e incoherencia de los valores y las políticas

Este problema afecta menos a las organizaciones internacionales especializadas que se ocupan de temas muy técnicos[2], pero se convierte en un verdadero desafío cuando se trata de organizaciones internacionales con una misión simbólica y, por lo tanto, estratégica. Ejemplo de ello son las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods. Estas organizaciones se ocupan de problemas como el crecimiento económico, el desarrollo y la seguridad; problemas en los que hay mucho en juego y sobre los cuales a menudo existen controversias sobre la forma de tratarlos y resolverlos. Sin embargo, las organizaciones deben interpretar un papel protagónico en el análisis de esos asuntos difíciles. De ahí que la tendencia de estas organizaciones a carecer de convergencia y de coherencia en sus valores y políticas sea un problema.

La propensión -debida a los desacuerdos sobre los valores y políticas- a que el curso de los proyectos y acciones entre las distintas organizaciones, e incluso entre distintas políticas de una misma organización, sea desordenado de manera casi institucional, da una mala imagen. Los efectos de la divergencia y de la incoherencia son perjudiciales para la credibilidad internacional de las organizaciones. Primero, porque es poco probable que produzcan resultados positivos. En este sentido los mínimos que se deben alcanzar son la coherencia, la congruencia y la regularidad. La limitación de las políticas a acciones retóricas y superficiales de las que, en realidad, no se pueden esperar mejoras importantes ni concretas, y la desenfrenada fragmentación en materia de políticas (comprendidas las decisiones y medidas adoptadas en función del apoyo estrecho y segmentado que a menudo generan la divergencia y la incoherencia[3]) no las pueden reemplazar. Además, la divergencia y la incoherencia crean una impresión de confusión e ineficacia, dentro y fuera de las organizaciones. Esto socava el valor interno y externo de la organización y, peor aún, también disminuye el significado global y la validez del mandato que, se supone, la organización debe poner en práctica.

Lamentar la falta de convergencia y de coherencia que caracteriza frecuentemente a las iniciativas de las organizaciones internacionales no significa que se ignore o rechace el carácter positivo de los desacuerdos en cuanto a lo que se debe hacer para resolver los problemas inmediatos. Porque, dentro de los límites de la competencia, los desacuerdos sobre las ideas, valores y políticas son el oxígeno de las instituciones públicas. Éstas -ya sean nacionales o internacionales- no pueden existir ni ser legitimadas sin esos debates. Tampoco significa que la evolución de los contextos y problemas no deba provocar cambios en los valores, políticas y estrategias. Más bien, la crítica por la falta de convergencia y de coherencia apunta concretamente a las carencias de representación, participación y procedimientos de toma de decisiones que causan dichas patologías institucionales en las organizaciones internacionales.

En las organizaciones internacionales que se ocupan de las cuestiones de la paz y la justicia mundiales, las deficiencias de los resultados que arroja la toma de decisiones, y sus efectos decepcionantes, obedecen principalmente a problemas de representación, participación y de la propia adopción de decisiones. No es sorprendente, habida cuenta de los fuertes vínculos

existentes entre los mecanismos de representación, participación, deliberación y decisión, el fondo de lo que se debate y decide, y la aplicación de las decisiones o si se considera la complejidad de la tarea que supone para las organizaciones internacionales asumir la amplia diversidad que abarcan. En este contexto, unos procedimientos de representación y de participación discutibles terminan por explicar lo que parecen ser dos tendencias recurrentes: la oscilación entre las deliberaciones interminables y las decisiones *ad hoc* tomadas a puertas cerradas por pequeños comités y políticas que probablemente obedezcan a motivos ocultos[4]; y la aplicación desigual de las decisiones. En otras palabras, el debilitamiento de la legitimidad resultante de las consecuencias negativas de la falta de convergencia y coherencia es, a su vez, producto de las fallas de la legitimidad de mecanismos discutibles de representación, participación y adopción de decisiones.

Manifestantes disfrazados de extraterrestres entregan un folleto a un policía durante la cumbre celebrada por la OCDE en junio de 2000 en Bolonia, Italia
Giorgio Benvenuti/AFP/EPA/ANSA

Organizaciones internacionales y clientelismo

De acuerdo con su misión multilateral, las organizaciones internacionales reciben el apoyo de sus Estados miembros y cuentan con su cooperación, y ambos les son decisivos. Algunos países -como por ejemplo los países nórdicos y el Canadá - están comprometidos estructuralmente con el multilateralismo. Las grandes potencias democráticas también respaldan, hasta cierto punto, los imperativos multilaterales; de no ser así en las últimas décadas no se hubiera avanzado en los asuntos multilaterales. Pero, en general, de una u otra manera, las organizaciones internacionales con mandatos no especializados no han sido capaces de establecer una base fuerte,

institucionalmente profunda y ampliamente arraigada, de miembros y colaboradores dedicados, en primer lugar y por encima de todo, a las dimensiones singulares de su tarea. Lo que han hecho más bien ha sido encontrar principalmente clientes para sí mismas. Las peleas a que puede dar lugar la atribución de puestos de alto, o incluso mediano, rango es uno de los tantos ejemplos triviales de clientelismo en estas instituciones. Otro ejemplo, probablemente más decisivo, es la repercusión de las distintas modalidades de composición de la organización. El derecho de veto selectivo ha hecho del FMI, el Banco Mundial y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas unos "cotos vedados", terrenos casi privados de los países más desarrollados y poderosos que, con demasiada frecuencia, satisfacen fundamentalmente sus propias necesidades. En cambio, la política de "un voto por escaño" ha permitido que la Asamblea General se transforme en uno de los terrenos de juego e instrumentos favoritos de los países en desarrollo.

En este proceso, que es aún más perjudicial habida cuenta de la posición central y la notoriedad de estas instituciones en el sistema de las Naciones Unidas, se tiende a perder las cualidades integradoras y universales de su mensaje. En lugar de afirmar la universalización y la conjunción de los intereses particulares, la tendencia al clientelismo contribuye a la particularización de los intereses universales. Al socavar la reivindicación de universalismo de las organizaciones internacionales generalistas, esta inclinación socava un aspecto esencial de su legitimidad. Ceder a esta lógica constituye una derrota.

Más aún, este fallo, que puede generar desencanto y una desintegración en los aspectos normativo, político e institucional, no es fácil de salvar ya que tiende a autoalimentarse. Por definición, a la clientela no le interesa la integración y la inclusividad, ni los posibles beneficios de inversiones a largo plazo que suponen el compromiso en favor del bien público. Más bien, su principal objetivo suele ser la satisfacción de sus intereses exclusivos e inmediatos. Como tal, el clientelismo surge en parte de la incapacidad de las organizaciones internacionales para transmitir y obtener la confianza en su capacidad para proporcionar lo que su mandato exige, dar suficiente seguridad para ganar paciencia y tiempo. Ante la incertidumbre del futuro, optar por el clientelismo y centrarse en la obtención de ganancias a corto plazo parece ser la mejor apuesta. A veces, para invertir esta lógica ruinosa, las organizaciones internacionales buscan nuevos apoyos que, idealmente, podrán ayudarlas en el cumplimiento de su mandato. Esto suele, sin embargo, disparar un aumento de las exigencias de los clientes. Los nuevos apoyos exigen su precio mientras que los viejos clientes aumentan las apuestas. Así pues, las más de las veces, lo que parecía una posibilidad de salvación aumenta aún más la particularización y la segmentación de los intereses y la dificultad de poner fin al círculo vicioso[5].

La incapacidad para proyectar de manera decisiva y convincente el sentido de universalización y de trascendencia de los intereses particulares explica el menoscabo de la reputación de las organizaciones internacionales. Excepto en ciertos círculos radicales de distintas filiaciones políticas, muy pocos son los críticos cuya severidad los lleva a abogar por la disolución de esas organizaciones. La mayoría de la gente reconoce la necesidad de que existan. Sin embargo, con frecuencia su apoyo no va mucho más allá y la percepción desarticulada de dichas organizaciones, que varía en función de la satisfacción o insatisfacción de sus clientes, es bastante inquietante. Una organización que responde a los enfoques e intereses de los países desarrollados será bien vista por estos últimos, pero correrá el riesgo de que los países en desarrollo la evalúen negativamente y la perciban como a un enemigo, y viceversa.

Estas imágenes adversas, basadas en intereses creados divididos, no son precisamente un voto de confianza. ¿Cómo podrían serlo, considerando que cuanto más se asocia a una organización con iniciativas que parecen favorecer a una clientela más que a otra, más sufrirá la legitimidad de su política y más se cuestionará y debilitará su legitimidad en tanto que institución? Lo peor sucede cuando, a pesar y a causa de la cultura del clientelismo, ningún Estado miembro se reconoce en la organización ni se identifica con ella y su misión multilateral.

Bajo nivel de institucionalización

Las organizaciones internacionales no son las únicas entidades que poseen estos aspectos "a la medida del interesado". Los Estados y los propios gobiernos nacionales afrontan el desafío de universalizar los intereses particulares. Incluso cuando funcionan correctamente, es decir, cuando están integrados y producen bienes colectivos aceptablemente dentro de lo que cabe, nunca lo logran por completo. Rara vez sus decisiones y acciones alcanzan plena aceptación. También ellos tienen clientes y detractores en su esfera nacional. Sin embargo, dado que las organizaciones internacionales tienen un carácter derivado respecto a los Estados, la tendencia a adoptar políticas a la medida de los intereses del cliente se transforma en un impedimento fundamental para su legitimidad. En lugar de situar en el centro las cualidades multilaterales de las que depende en primer lugar su legitimidad, esta tendencia las abandona en la periferia. De allí el bajo nivel de institucionalización multilateral de las organizaciones internacionales.

La desproporción entre los estatutos de las organizaciones internacionales y los medios de que disponen para cumplir los mandatos y objetivos consignados en dichos estatutos es una buena ilustración del bajo nivel de institucionalización. Por supuesto, los estatutos y los mandatos y objetivos que dictan tienen una función retórica, de orientación y de definición de misiones que sobrepasa todos los proyectos que se podrán realizar por completo algún día. Esto es particularmente cierto en el caso del amplio mandato de organizaciones internacionales tales como las Naciones Unidas (seguridad mundial y prosperidad) y el Banco Mundial (erradicación de la pobreza), como en el de los que se esbozan en las constituciones, declaraciones de derechos y principios en los que se basa la mayor parte de las naciones modernas. Por seguro, el mandato de una organización internacional no presupone que el logro de dichos objetivos recaiga necesariamente sobre ella. El alcanzarlos forma parte de un esfuerzo sistemático en el que deben participar los Estados, los países desarrollados y en desarrollo, las personas morales y los individuos. Por eso, hay quienes sostienen que la responsabilidad de las organizaciones internacionales consiste, fundamentalmente, en colmar los intersticios entre las contribuciones de los demás actores. Otros afirman que la disparidad entre los presupuestos asignados a las organizaciones internacionales[6] y la necesidad de racionalizar los costos obra en favor de una visión más equilibrada de la institucionalización de tales organizaciones.

Por acertados que sean estos argumentos, lo cierto es que si los estatutos, los mandatos y los objetivos de las instituciones internacionales se han de tomar realmente en serio, los medios puestos a su disposición para cumplirlos deben ser adecuados, aunque sólo sea de manera mínimamente aceptable. Hay un límite por debajo del cual la falta de recursos impide que los esfuerzos se vean coronados de éxito.

En última instancia, el bajo nivel de institucionalización que caracteriza a las organizaciones internacionales se observa en que, en lugar de ser instituciones mundiales con una integración

internacional y un alcance operativo adecuado y eficaz, suelen ser organizaciones centradas en la sede. En este caso, la cabeza visible puede estar muy lejos del resto de la organización y de sus actividades de terreno, hasta el punto de que, a veces, a ambos les cueste reconocer al otro como parte de la misma entidad. Como las deficiencias internas suelen traducirse en una proyección de poder reducida, esta situación explica en buena medida la cohesión insuficiente de los procesos de toma de decisión y la ejecución errática de las operaciones de terreno[7]. En consecuencia, lo que las organizaciones internacionales han construido hasta ahora, más que una densa telaraña o matriz multidireccional, es una frágil red con un poder de captación o de atracción[8] normativo, operativo y político relativamente escaso, sobre los países desarrollados y en desarrollo[9].

Los países miembros, en particular los más poderosos, ¿se sienten obligados a comprometerse internacionalmente para satisfacer un anhelo de solidaridad y responsabilidad más allá de sus fronteras, sin jamás esperar o buscar en realidad resultados concretos o mejoras? Cabe preguntárselo, sobre todo dado que la escasez de recursos que aqueja a ciertas organizaciones internacionales parecería deberse, fundamentalmente, al carácter condicional del compromiso político de los Estados con las iniciativas multilaterales. Si así es, el nivel relativamente bajo de institucionalización de las organizaciones internacionales, y de la integración y socialización internacional[10] que acompañan a la institucionalización, debe explicarse en relación con las distintas fuentes y modalidades de legitimidad que habitan en el sistema internacional y los dilemas de acción que crean.

Las organizaciones internacionales, la socialización internacional y el dilema de la legitimidad internacional

La contribución de las organizaciones internacionales a la socialización internacional, aunque bastante modesta y siempre necesitada de asistencia exterior, es muy importante e irreemplazable, sobre todo porque hay esferas en las cuales esas organizaciones desempeñan un papel singular y fundamental. Tal es el caso cuando se trata del desarrollo del derecho internacional a través de la práctica. En este ámbito, los debates y resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas desempeñan una función fundamental. Para entender la medida en que esta función ayuda al establecimiento de la legitimidad internacional, es necesario comprender de qué manera la función se ve afectada por las variadas reglas normativas cuyo reconocimiento estructura las relaciones internacionales. Para entenderlo, se debe reflexionar sobre los grandes principios que rigen la política internacional, que intentan garantizar un orden internacional lo más justo posible, y sobre la forma en que las organizaciones internacionales y, en particular, las Naciones Unidas, se relacionan con esos principios[11].

Principios internacionales, determinación e indeterminación normativa

Igualdad soberana de los Estados, libredeterminación de los pueblos, prohibición de la amenaza del uso de la fuerza, solución pacífica de los conflictos, no intervención en los asuntos internos de los otros Estados, respeto de los derechos humanos, cooperación internacional, y buena fe. Estos son algunos de los principios más importantes que constituyen las normas fundamentales y estructurales del derecho internacional y del sistema internacional. Explican claramente a los Estados las reglas fundamentales del juego de la vida internacional y describen una ética aplicable en los asuntos internacionales. Son las condiciones globales mínimas para la legitimidad del sistema internacional, tanto en materia de valores como de modalidades de

acción. Al apoyar el avance del imperio de la ley a nivel internacional, combinan cuatro cualidades principales.

Primero, los principios internacionales son producto de la historia. Su reconocimiento y establecimiento en tanto que principios son el resultado de una evolución histórica que condujo a percibirlos como fundamentales para la socialización de las relaciones internacionales. Segundo, los principios internacionales son una interpretación de la realidad internacional que incluye dimensiones descriptivas y prescriptivas. La dimensión descriptiva da cuenta de la realidad del paisaje internacional en el momento en que se establecen esos principios, incluidos los ideales y valores de esa realidad. La dimensión prescriptiva participa en el mapa ético del mundo internacional. Hace la distinción entre las líneas de acción que se pueden aplicar y las líneas que se han de evitar, entre lo recomendable y lo condenable. Tercero, los principios internacionales ayudan a fijar la estructura y el horizonte de la validez social y el significado del sistema internacional. La arquitectura normativa y jurídica del orden internacional se construyó basándose ampliamente en ellos, desde sus características más generales hasta las más particulares. Las normas, pautas, reglas y reglamentaciones de los distintos aspectos de las relaciones internacionales socializadas están, directa o indirectamente, asociadas a esos principios. Cuarto, sirven de directrices para las deliberaciones, decisiones y acciones de los actores que participan en la política internacional. Muestran las direcciones que tomar para alcanzar un sistema internacional más justo -por ejemplo, un sistema internacional que intente reducir las desigualdades de la distribución internacional del poder y dar realce a los comportamientos de reciprocidad.

Gracias a estas cualidades, los principios internacionales que rigen las relaciones internacionales confieren un sentido profundo de determinación normativa al sistema internacional. A pesar de que todos estos principios fueron previstos para crear un sistema internacional coherente, algunos de ellos son más compatibles y convergentes que otros, por ejemplo, la prohibición de la amenaza del uso de la fuerza, la solución pacífica de los litigios y la cooperación internacional. Estos principios se refuerzan claramente unos a otros. La determinación normativa del sistema internacional engendrada por los principios internacionales traza las líneas generales de la conducta legítima y de las responsabilidades de los actores en la esfera internacional. La determinación normativa suministra una prueba de los requerimientos de la legitimidad internacional puesto que indica el significado de la justicia internacional: el requisito mínimo -en términos de procedimiento y sustancia- de un orden internacional justo.

Además de crear la determinación normativa, los principios internacionales dejan sitio a la indeterminación normativa. La aplicación de los principios internacionales presupone una interpretación necesaria para evaluar si los acontecimientos actuales corresponden a la visión y las disposiciones de los principios de las relaciones internacionales, y si se debe hacer algo con respecto a dichos acontecimientos para garantizar la socialización.

Indeterminación normativa, legitimidades y legitimidad internacional

La indeterminación normativa de los principios internacionales también refleja la incertidumbre sobre las prioridades que el sistema internacional debe acordar a los elementos de la justicia internacional. En efecto, aunque fueron pensados para que fueran coherentes, y destinados a serlo, los principios internacionales constituyen un orden normativo que alberga y representa una

relativa pluralidad de valores que no son completamente convergentes. Esto es una manifestación de las distintas legitimidades que conviven en la legitimidad internacional, tal como fue expresada y buscada en función de los principios internacionales. Concretamente, ¿qué significa esto?

Significa, para empezar, que en su búsqueda de justicia internacional, los principios internacionales son el reconocimiento de distintos ideales-valores y una adaptación a ellos. El que un número importante y estratégico de actores acepte esos ideales-valores como válidos vuelve obligatorios su reconocimiento y adaptación. Los actores se identifican con los ideales-valores y los respaldan como principios para que sean un elemento indispensable de la búsqueda y el establecimiento de un sistema internacional justo y viable, y también como condición de su propia integración y participación en el sistema internacional. En este contexto, los principios reconocidos y adaptados parecen ser los componentes de los sistemas y paradigmas de la legitimidad, sin los cuales el orden internacional no podría existir ni esperar satisfacer su derecho a la legitimidad. Por ejemplo, la legitimidad del sistema internacional actual no existiría sin la soberanía de los Estados y la legitimidad nacional, de la cual la soberanía del Estado una parte esencial[12]. Que el respeto de los derechos humanos sea fundamental para la dimensión democrática de la legitimidad del sistema internacional constituye otra ilustración de este fenómeno.

El reconocimiento y la adaptación de esos principios es de una importancia vital para la inclusividad del sistema internacional, y para el diálogo intersubjetivo entre los actores y las relaciones interactivas con la historia que sus cualidades socializadoras aspiran a expresar, defender y fomentar. El problema es que introducen una indeterminación normativa que no es necesariamente coherente. El reconocimiento debido de un principio, el valor sustancial que conlleva, la interpretación y la aplicación a las que conduce, pueden estar en conflicto con el contenido, la interpretación y la aplicación de otro u otros principios cuyo reconocimiento es igualmente decisivo. Por lo tanto, si la inclusión de los distintos principios es un requisito y una ventaja para la legitimidad del sistema internacional, también produce discrepancias. Tomemos como ejemplo la no intervención en los asuntos internos de los otros Estados y el respeto de los derechos humanos; ambos son valores de suma importancia para los actores. Pero pueden oponerse el uno al otro y, por lo tanto, estar en competencia. Su aplicación puede suponer el optar por uno de ellos, lo cual suele generar dificultades y dilemas, cuando no un estancamiento.

Otro ejemplo son las interpretaciones discutibles de los principios por parte de los actores. Las interpretaciones en conflicto afectan a algunos de los principios internacionales más importantes, como la soberanía. En los debates sobre las intervenciones humanitarias del decenio de 1990 se opusieron dos interpretaciones conceptuales de ese principio. Por un lado, hubo quienes propugnaban una interpretación territorial de la soberanía basada, fundamentalmente, en la opinión de que las naciones son territorios independientes dentro de los cuales las instituciones políticas nacionales tienen derecho a ejercer un poder casi ilimitado e indiscutido. En este caso, la autonomía del Estado en el plano internacional se concibe como muy poco negociable. Por otro lado, hubo quienes presentaron una interpretación de la soberanía que subrayaba su dimensión democrática, insistiendo en la importancia de que el punto de partida fuera la autonomía de los individuos y de sus derechos humanos[13]. La primera interpretación obtuvo el apoyo del mundo no occidental y, en particular, de los países en desarrollo que ya estaban bajo el dominio de una potencia, o que temían pasar a estarlo. La segunda fue la preferida por las naciones democráticas

occidentales. Ahora bien, dichas naciones, y en particular las más poderosas, suelen escatimar su apoyo a la soberanía democrática si los efectos infringen su propia autonomía de toma de decisiones, tal como lo demuestran las reservas de los Estados Unidos de América respecto de un tribunal penal internacional. Esto no simplifica las cosas.

Las relaciones entre los principios internacionales y sus posibles interpretaciones divergentes varían según las circunstancias, las relaciones de fuerza y, desde un punto de vista general, según la evolución de la cultura política internacional. Dichas relaciones pueden ser tranquilas y sin incidentes; esto sucede cuando la realidad internacional es bastante estable (cuando, por ejemplo, la sociedad internacional se pone de acuerdo sobre un principio o una interpretación por encima de las otras, ya sea porque lo impone el equilibrio de las relaciones de poder a nivel internacional, tal como sucedía en cierta medida durante la guerra fría, o porque se llega a un consenso normativo). Pero en otros momentos esas relaciones pueden ponerse tensas; esto ocurre cuando las relaciones internacionales sufren cambios continuos y pasan por la incertidumbre normativa que acompaña tales transiciones. Al final, las complejas relaciones que caracterizan a los principios internacionales y a algunas de sus interpretaciones son cambiantes. Esos cambios revelan cuán ambivalente y oscilante es la comprensión de la sustancia de la justicia internacional, y son una indicación de la identidad mixta del sistema internacional contemporáneo y su influencia en quienes toman las decisiones.

Organizaciones internacionales y justicia internacional: el dilema de la interpretación y la aplicación

Esto es lo que tienen que afrontar las organizaciones internacionales. Su búsqueda de legitimidad -o sea, su contribución a la creación de un sentido de legitimidad internacional- tropieza con la dificultad de interpretar y aplicar los principios internacionales. Esta situación no es única. En realidad, es una ilustración, entre otras, de las modalidades de la búsqueda de la justicia en la cultura democrática contemporánea. Cuanto más se reconoce a la perspectiva histórica y a la pluralidad como parte de la condición humana, más se las percibe como valores positivos que dan origen a derechos, y más se alejan el estudio y la aplicación de la justicia de la idea de que la verdad práctica, el bien, es uno y para siempre. Evaluar lo que es correcto, lo que es bueno en medio de cambios y pluralidad sólo puede complicar la investigación y la aplicación de la justicia. Esto dificulta el proceso a nivel individual, sobre todo porque el poder y la responsabilidad de distinguir lo correcto de lo equivocado recae cada vez más en cada individuo, tanto en su vida personal como en sus interacciones sociales[14]. Lo cual también complica el proceso a nivel nacional, ya que las instituciones políticas cada vez son menos capaces de respaldar e imponer una concepción del bien, y se ven cada vez más obligadas a admitir y organizar el pluralismo de manera dinámica.

El problema es aún mayor en el plano internacional. En primer lugar, la amplitud de la diversidad que hay que afrontar y conciliar es mayor que a los niveles nacional e individual. La pluralidad cultural, económica y social suele ser mayor y más profunda. Manejarlas no es tarea fácil, como lo demuestran los dilemas relacionados con la evaluación del equilibrio adecuado entre la universalidad y la diversidad internacional, y como lo atestigua, por otra parte, la complejidad del logro de un “consenso sobre la diferencia”.

Además, la identificación y la extensión de la responsabilidad y la solidaridad a nivel internacional son problemáticas. La identificación, la extensión de la responsabilidad y la solidaridad forman círculos concéntricos. Cuanto más lejos del centro intentan llegar, más se diluyen. La humanidad allende las fronteras es el mayor de esos círculos, pero no genera el tipo de compromiso que el ámbito nacional puede producir, por ejemplo, en los países desarrollados que están integrados política, social y económicamente. Como la humanidad más allá de las fronteras es ámbito de competencia de las organizaciones internacionales, se les complica su compromiso con la justicia internacional. Se ven obligadas a afrontar los dilemas planteados por los ideales democráticos y su divulgación -conjugar las dimensiones internacionales, nacionales e individuales, destinadas probablemente a satisfacer en última instancia a los individuos- y la doblegación de esos ideales debida a la persistencia de la línea divisoria entre "nosotros" y "ellos"[15].

Si las opciones y las preferencias de las organizaciones internacionales, expresadas por los principios internacionales y sus interpretaciones y aplicaciones, deben ser imparciales y legítimas, tienen que ser también lo más abarcadoras posible. Comparten este imperativo con la elaboración y la evolución de los principios internacionales y el orden normativo que generan. Deben respetar esta condición para evitar que se las catalogue de instrumentos de la ideología occidental. Por ello, a lo largo de los años, los principios internacionales y las organizaciones internacionales han debido integrar cada vez más -aunque no siempre de buena gana, y con la oposición de los partidarios del *statu quo*- los puntos de vista de los países en desarrollo. También por ello, en los últimos años las organizaciones internacionales han debido reconocer la creciente influencia de las organizaciones no gubernamentales y han ajustado sus programas políticos y normativos a los asuntos que estas últimas traen al primer plano de la política internacional.

Sin embargo, la inclusividad no supone presentar y suscribir todas las demandas. Presupone una selección, lo cual conduce a aceptar tres desafíos en particular. Para empezar, se necesita la capacidad para definir las prioridades entre las preferencias y las opciones potenciales. La definición de las prioridades no debe ser absoluta; una opción no debe quedar desprovista para siempre de sus alternativas de validez. La opción puede ser temporal, dejando abierta la posibilidad de estudiar otras elecciones en el futuro. Con todo, la necesidad de coherencia supone que las opciones sean relativamente consecuentes a lo largo del tiempo. Por lo tanto, mantener el rumbo es indispensable.

En segundo término, la conveniencia sólo debe entrar mínimamente en la definición de las prioridades y opciones enmarcadas por la inclusividad selectiva. La definición de las prioridades y opciones debe ser seria. Requiere habilidad para discernir y tratar los asuntos estratégicos del momento, para lo cual las organizaciones internacionales deben estar dispuestas a abordar temas que pueden ser ajenos u opuestos a los enfoques e intereses de las grandes potencias. Ello requiere que se examinen los problemas, puesto que su ignorancia y su irresolución continua serían consideradas un error estructural de las organizaciones internacionales, y esto socavaría la justificación normativa de su existencia. El valor, la fuerza política y moral, esenciales para seguir este camino, ya poco corrientes en los contextos nacionales, son todavía más escasos a nivel internacional. Del dicho al hecho hay un trecho que, con demasiada frecuencia, las organizaciones internacionales nunca recorren.

En tercer término, las difíciles opciones relacionadas con la cohesión problemática de los principios internacionales y el estudio de los múltiples estratos de la realidad se complican porque los cuerpos donde se delibera y se toman las decisiones en las organizaciones internacionales tienen que vérselas, por decirlo de algún modo, con un blanco móvil. La idea de lo que es correcto suele cambiar con la evolución de la política internacional. Por lo tanto, esas organizaciones deben tomar en consideración la plasticidad histórica del entorno en el "abanico de interpretación" en el que se basan para deliberar, decidir y actuar –los principios conexos, los acontecimientos expuestos y los distintos parámetros de las situaciones que consideran[16]. El contexto de hoy puede ser distinto del de mañana, incluso a causa de las deliberaciones, decisiones y acciones de las organizaciones internacionales, y eso debe de tenerse en cuenta. No sólo está en juego la tentativa de resolver las crisis en el terreno, sino también la repercusión que puedan tener las deliberaciones, decisiones y acciones en el futuro de las organizaciones internacionales y su legitimidad, y en la evolución de los valores y prácticas que dan cuerpo al sistema internacional y a su legitimidad.

El futuro de la legitimidad internacional: la posibilidad del constitucionalismo internacional

Las organizaciones internacionales no desaparecerán. Aunque se las critica constantemente en casi todas partes, son demasiado necesarias para desaparecer del escenario de la política internacional. Las críticas genéricas de que son objeto ilustran esta necesidad. Si no tuvieran importancia, las organizaciones internacionales rimarían con apatía y no con críticas y discusiones acaloradas. Aun así, y si bien hay razones para imaginar que seguirán desempeñando un papel importante en el futuro, esto no debe ser una invitación a la complacencia. Para asegurar y aumentar su pertinencia, así como su contribución a la legitimidad internacional, las organizaciones internacionales deberán aceptar una serie de importantes desafíos.

La necesidad de organizaciones internacionales en el futuro

Hay cinco elementos fundamentales que abogan a favor de la importancia de las organizaciones internacionales en el futuro de la política internacional. La primera es el aumento de la interdependencia, que requiere una mayor coordinación. Las organizaciones internacionales son las candidatas naturales para satisfacer la necesidad de coordinación, negociación e institucionalización de la interdependencia internacional. La segunda razón consiste en que, si las tendencias actuales de la economía internacional siguen su curso, las desigualdades a nivel internacional probablemente aumentarán, en lugar de disminuir. Es muy dudoso que las organizaciones internacionales por sí solas puedan invertir la tendencia, sobre todo sabiendo que el "consenso de Washington" y las organizaciones internacionales que participaron en él -el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC)- han tendido a perpetuar las desigualdades económicas internacionales en lugar de combatirlas. Sin embargo, siempre que se efectúen las correcciones necesarias, las organizaciones internacionales podrían contribuir a moderar la tendencia a la desigualdad garantizando, por ejemplo, que los asuntos sociales permanezcan en el orden del día internacional y presionando para que se los estudie realmente. Así se evitaría una mayor polarización internacional. Tercero, el papel y el poder crecientes de los actores privados, de las fuerzas de la mundialización en la política y la economía internacionales, que ilustran los llamados a la liberalización y la privatización, no eliminan la exigencia de la transparencia política. Sólo la hacen más necesaria. El imperativo de la transparencia política presupone la capacidad de

identificar a las fuentes de poder, sus modalidades y efectos en términos de socialización. De otra forma, ¿cómo sería posible evaluar, controlar y desafiar al poder, cómo se podría evaluar su legitimidad? A los actores privados les resulta difícil satisfacer esta necesidad, fundamentalmente porque carecen del mandato necesario para hacerlo. Por otro lado, esto corresponde a las perspectivas y responsabilidades de las instituciones públicas, tanto nacionales como internacionales. Desde este punto de vista, las organizaciones internacionales son prácticamente irreemplazables. Cuarto, si las organizaciones internacionales no existieran, la evolución de la formulación de los principios y normas de la integración internacional, de un derecho internacional que se proponga alcanzar una mejor socialización, se podría detener. Incluso con sus defectos, tales organizaciones albergan, entienden e intensifican las normas del discurso público sobre la legitimidad internacional. Representan un lugar esencial para debatir y negociar las mejoras de la identificación, la participación, la representación, la proyección de la solidaridad y la responsabilidad a nivel internacional. Quinto, dado el carácter multilateral creciente de la política internacional, hay una exigencia de que se tomen en cuenta enfoques que no sean nacionales sobre los problemas internacionales y mundiales. Las organizaciones internacionales, directa o indirectamente, son decisivas para el desarrollo de esos enfoques no nacionales, tanto desde un punto de vista político, como normativo e intelectual.

El desafío del constitucionalismo internacional

Por todas estas razones, las organizaciones internacionales son un elemento clave para el establecimiento gradual de la legitimidad internacional concebida en el marco del constitucionalismo internacional, entendiéndose por constitucionalismo la teoría cuyo objetivo fundamental, a nivel nacional e internacional, es la relación entre la fuente de autoridad del poder político y el control práctico de su ejercicio (que, dicho sea de paso, es una definición posible del problema sociofilosófico de la legitimidad). Sin embargo, que las organizaciones internacionales sean necesarias no garantiza que su existencia y su legitimidad y, por lo tanto, su contribución al fortalecimiento de la legitimidad internacional, estén aseguradas automáticamente. Para representar un papel de importancia estratégica en la creación del constitucionalismo internacional -incluida la limitación de la distribución desigual del poder (económico, político y cultural) y la defensa de los derechos humanos- tendrán que salir airosas en cinco desafíos fundamentales.

El primero de ellos consiste en conjugar la diversidad sin aniquilarla. Esto supone afrontar el hecho de que, en el plano internacional, la pluralidad es mucho más profunda -por lo que atañe a diferencias culturales, niveles de desarrollo y aspiraciones- que en el plano nacional. En este caso se trata de instrumentar una cultura multilateral que no se convierta en una herramienta de la extensión y la colonización occidental. Otro aspecto del problema estriba en encontrar la manera de proceder para que el orden internacional no se convierta, en su regulación de apertura, en una monopolización del poder disimulada y muy antidemocrática que favorezca y promueva los intereses de Occidente. En otras palabras, ¿cómo militar por una democratización de la esfera internacional que no sea el caballo de Troya de un control antidemocrático del mundo por parte del mundo occidental? Esta es, realmente, la pregunta decisiva, ya que dar una respuesta positiva y optimista resulta sumamente delicado. En particular, supondría encontrar el modo de democratizar aún más la hegemonía económica, política y cultural de la que forma parte el proyecto multilateral[17]. Esta es la condición expresa para que el acceso al poder y la circulación

de éste -en contraposición con el monopolio del acceso al poder y a su ejercicio- no se encuentren en contradicción con los propios acuerdos multilaterales.

En segundo lugar, será necesario que las organizaciones internacionales fortalezcan el frágil significado de comunidad internacional. Para superar esta debilidad, deberán imaginar y aplicar mecanismos más sólidos de identificación, participación, representación, responsabilidad y solidaridad mundial que los actuales. Sin embargo, el fortalecimiento del significado de comunidad mundial no debe imaginarse como la construcción de un arma contra las esferas nacionales, o incluso regionales. Si el desarrollo de una comunidad internacional legítima no se puede reducir a la imposición de un modelo cultural, tampoco puede basarse en la exclusión unilateral o en la eliminación de las formas existentes de asociación política. Lo aconsejable es buscar formas de sinergia y complementariedad entre los distintos estratos de la política contemporánea. En este contexto, las cualidades democráticas de los acuerdos políticos nacionales, regionales e internacionales constituyen una ventaja que ha de capitalizarse para negociar y facilitar la fundación de un sentido común internacional.

En tercer lugar, para que puedan contribuir a acrecentar el sentido de comunidad internacional y constituir una jurisdicción y una herramienta para ese sentimiento, las organizaciones internacionales deberán operar un cambio profundo de su visión del mundo. Con demasiada frecuencia, y a pesar del mensaje abarcador que es uno de sus distintivos, se alinean junto al *statu quo* y las clases dirigentes. Sirve de ilustración el hecho de que la incorporación a una organización internacional, más que un llamamiento y una dedicación a los valores progresistas, pueda formar parte de una estrategia prestigiosa de salida profesional para las élites de los países en desarrollo -por lo general aun más que para las élites de los países desarrollados- que son quienes realmente se benefician de las desigualdades políticas, económicas y sociales de sus propios países, que se supone que, en principio, las organizaciones internacionales deberían en parte combatir y corregir. Desde este punto de vista, sería decisivo que cambiara la percepción de que las organizaciones internacionales buscan su propia ventaja y constituyen sinecuras para quienes trabajan en ellas.

Las organizaciones internacionales tendrán que revisar sus relaciones de cooperación con quienes, a la vez, colaboran y compiten con ellas; se trata, en particular, de Estados, acuerdos regionales, actores privados, organizaciones no gubernamentales e individuos. Este es el cuarto desafío que deben afrontar. Mejorar las relaciones de colaboración con dichos actores será una tarea compleja, en particular porque el programa de cada uno no coincide necesariamente con los de los demás. Por lo tanto, poner a punto la cooperación de las organizaciones internacionales con dichos actores acarreará no sólo la adaptación de aquéllas sino también reajustar la forma en que esos actores perciben su función y se perciben a sí mismos.

Los Estados deberán defender menos sus poderes soberanos; estar más dispuestos, por ejemplo, a compartir el poder con las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales, y más atentos a las exigencias de los individuos. Además, será positivo que demuestren cierta flexibilidad institucional sin adoptar una actitud de imitación de la ideología económica de las empresas privadas. Los acuerdos regionales, empezando por la Comunidad Europea, habrán de aclarar los objetivos y los modos de operación de sus relaciones y estrategias multilaterales. Por ejemplo, probablemente la Comunidad Europea tenga que encontrar un equilibrio viable entre utilizar el proyecto europeo como una herramienta de competencia

internacional y transformarlo en una parte integrante de la red multilateral. Las organizaciones no gubernamentales deberán ser más conscientes de los imperativos de representación y delegación correspondientes al ejercicio de las responsabilidades públicas: la autodesignación no puede sustituirlas. Las empresas privadas deberán estar más orientadas hacia el bien público. Como en el caso de los individuos, podría ser necesario llegar a un acuerdo sobre el hecho de que la defensa de los derechos individuales no puede igualar estrictamente a la cultura del derecho debido y, por lo tanto, no se debe realizar a costa del sentido de responsabilidad.

El quinto desafío para las organizaciones internacionales consiste en manejar los efectos paradójicos de la cultura democrática contemporánea. El mayor sentido de la responsabilidad a nivel internacional y la proliferación simultánea de una cultura individual del derecho debido a nivel nacional (en particular gracias a la difusión de la versión norteamericana de la democracia) que puede ser incompatible con la solidaridad constituyen, efectivamente, un rompecabezas para las instituciones comprometidas con la socialización internacional. ¿Qué se debe hacer con estas dos tendencias? ¿Se pueden seguir desarrollando de manera paralela? ¿Proseguirá la evolución de la cultura democrática internacional contemporánea la búsqueda liberal del derecho debido, o tomará una senda más republicana -en la cual la cultura democrática moderna en su conjunto está histórica e ideológicamente arraigada - con la mayor sensibilidad a las preocupaciones mundiales de sociedad y de ciudadanía que pueda acarrear? De las respuestas a dichas preguntas depende en gran medida la legitimidad futura de las organizaciones internacionales y de la política internacional.

El análisis de estos razonamientos nos lleva a concluir con las tesis siguientes:

- Es probable que el buen gobierno internacional sea una realidad y funcione correctamente sólo si las cualidades esenciales de los principales actores, que actualmente se encuentran más o menos en competencia -organizaciones internacionales, Estados, actores privados internacionales- hacen un esfuerzo común para superar sus propias limitaciones.
- La representación, la transparencia y la responsabilidad son los principios que las organizaciones internacionales, los Estados y los actores privados internacionales deben considerar como sus líneas directivas normativas para lograr un buen gobierno.
- Para empezar, la metodología institucional y los mecanismos necesarios para ir más allá de la retórica y hacer del buen gobierno internacional una realidad presuponen una identificación clara de los participantes involucrados y de sus atribuciones respectivas. Además, la colaboración y la participación no deben limitarse a las organizaciones internacionales, los Estados y los actores privados internacionales. Deberán encontrarse formas imaginativas para atraer a la gente –a la gente corriente. Puede parecer ingenuo, pero puesto que la cultura democrática constituye, hasta nuevo aviso, el marco de referencia de nuestro mundo, no se podrá llegar a la gestión de la cosa pública a escala internacional sin incluir a la gente, sin hacer que forme parte del proceso. Sencillamente, así debe ser.
- La necesidad de tender un puente, de una u otra manera, entre las normas nacionales e internacionales constituye otro aspecto de la metodología y del mecanismo institucionales para que el buen gobierno se vuelva realidad. Esta política debe tener presentes dos imperativos. Primero, el proceso se debe efectuar de manera cruzada o matricial. No se trata de conectar solamente las normas económicas y financieras

nacionales e internacionales. Hay que hacer otro tanto con las normas políticas y sociales nacionales e internacionales. Tal vez sea más importante asegurarse de que la conexión económica y financiera, y la conexión política y social, sean paralelas, compatibles y susceptibles de referencia recíproca. Segundo, y obviamente esto suscita debates acalorados -se trata probablemente del núcleo del problema-, las modalidades de los procesos de conexión deben encontrarse en el marco de los principios y valores.

- Por último, estas condiciones sólo serán aplicables si se entiende por gestión de la cosa pública a escala internacional lo que yo pienso que se debe entender, es decir, una forma relativamente integrada de gestión mundial concebida para que tenga sentido en lo económico, en lo tecnológico, pero también en lo político y en lo social. En otras palabras, una forma relativamente integrada de gestión de la esfera mundial con la cual la gente se pueda identificar y a la que pueda referirse de forma cómoda y significativa, porque conjuga la socialización internacional (la integración) con el constitucionalismo internacional (verificaciones y equilibrio).

Traducido del inglés

Notas

1. Cf. De Senarclens, Pierre, *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales* (Mundialización, soberanía y teorías de las relaciones internacionales) (París: Armand Colin, 1998), págs. 41-42.
2. Aunque las organizaciones muy especializadas o técnicas –como por ejemplo la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)- son menos visibles y atractivas que las organizaciones con mandatos más amplios, también tienen, a su manera, una importancia estratégica. La regulación y la cooperación internacionales no tendrían la misma envergadura si no contaran con su contribución. Además pueden enfrentar problemas polémicos de manera polémica, tal como lo hacen el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).
3. Esto puede suceder de manera simultánea o consecutiva.
4. Dicho sea de paso, las deliberaciones sin fin fomentan la multiplicación de las decisiones *ad hoc* y las políticas con segundas intenciones.
5. La proliferación de las instituciones internacionales se puede explicar en parte por este motivo. Si bien se crean nuevos órganos e instituciones especializadas nuevas para estudiar problemas emergentes, a veces también son creados para satisfacer a una clientela que hasta entonces estaba frustrada por su falta de reconocimiento en las instituciones existentes.
6. Mientras que algunas organizaciones carecen de los fondos necesarios para sus actividades cotidianas, otras nadan en la abundancia. Esta disparidad es una indicación interesante sobre la forma en que los Estados miembros poderosos conciben la función de las organizaciones internacionales y sus prioridades.
7. La falta de cohesión también puede influir sobre el curso de las carreras en las organizaciones internacionales. En la Secretaría de las Naciones Unidas, por ejemplo, las carreras efectuadas en la Sede y las carreras de terreno son muy distintas. La dificultad de los funcionarios de terreno para obtener un puesto en la Sede, y la reticencia de los funcionarios de la Sede a pasar mucho tiempo en el terreno, porque sienten que podría

significar un exilio permanente del epicentro, constituye una ilustración reveladora. Mientras tanto, a pesar de que sería muy necesario, no se comparten los conocimientos que se habrían podido compartir si existieran puentes institucionales sistemáticos entre ambos tipos de trayectorias profesionales.

8. Sobre el poder de atracción, véase Franck, Thomas M., *The Power of Legitimacy among Nations* (El poder de la legitimidad entre las naciones) (Oxford: Oxford University Press, 1990), por ejemplo, pág. 204.
9. La repercusión de las organizaciones internacionales en los países desarrollados ha significado, en la mayoría de los casos, la incorporación de las normas internacionales en el marco jurídico nacional, por lo que la aplicación de las políticas en los ámbitos nacional e internacional es coherente. En esos países el elevado nivel de integración económica, social y política va a la par de la legislación. En cambio, en los países en desarrollo, la intervención concreta de las organizaciones internacionales suele preceder a la influencia normativa. La falta de integración social, económica y política hace que la obediencia a la legislación sea mucho menor. Por lo tanto, la prioridad es prestar asistencia técnica para intentar mejorar la situación, ya que no se pueden esperar grandes cambios rápidos y positivos, basados en la aplicación de las nuevas normas.
10. El término "socialización" se utiliza para calificar el proceso de integración social, teniendo en cuenta los imperativos de la justicia, es decir, la importancia de la reciprocidad y la dinámica de los derechos y deberes entre los actores.
11. Este tipo de análisis es genérico. Por lo tanto, también se aplica a otros ámbitos de las relaciones internacionales, siempre y cuando se tengan en cuenta las características específicas de cada uno de ellos. Si se reflexiona sobre las relaciones económicas internacionales y sobre los principios internacionales y las organizaciones responsables de su reglamentación, por ejemplo, será necesario tener presentes dos factores. Primero, los principios son, seguramente, una mayor fuente de profundas controversias en las relaciones económicas internacionales que en el ámbito del orden y la seguridad internacionales. Segundo, la participación de los actores públicos en este campo es objeto de una mayor contestación que en el terreno de la seguridad internacional. En este contexto, proseguir la búsqueda de una explicación global de la reglamentación mundial conduciría al examen de las interacciones entre la seguridad mundial o la reglamentación política por un lado, y las reglamentaciones económicas mundiales y los cambios que están sufriendo, por el otro.
12. La soberanía es una manera de minimizar los efectos de la desigual distribución del poder internacional. La concepción del derecho, incluido el derecho internacional, debe entenderse como el arte de intentar igualar dos poderes desiguales.
13. Cf. Allott, Phillip, *Eunomia: New Order for a New World* (Eunomia, nuevo orden para un nuevo mundo), (Oxford: Oxford University Press, 1990), págs. 246-249.
14. El comportamiento ético es cada vez menos parte integrante de la sociedad y se ha vuelto, fundamentalmente, un asunto de elección personal. Más que nunca, quienes deciden si deben actuar en conformidad con la ética son los individuos. Si se piensa que la ética es un asunto de responsabilidad y autonomía individuales, se podría describir la cultura contemporánea como un periodo de ética por excelencia. Este fenómeno se debe entender en el contexto del desarrollo de la autonomía individual, que suele ser la marca de fábrica del orden y desarrollo global de las sociedades industriales avanzadas. También se lo observa, por ejemplo, en las creencias religiosas. En las sociedades tradicionales ser creyente forma parte de la identidad social definida de cada individuo; en las sociedades modernas, en cambio, se piensa que las creencias religiosas son un asunto de fe personal.

Sin embargo, no se debe olvidar que, en materia de asuntos éticos, la importancia del poder y de la responsabilidad de los individuos en las sociedades modernas no contradice el hecho de que todavía se ejerce dentro de los límites sociales y en relación con la identidad de la sociedad y su concepción de la justicia.

15. La participación de las organizaciones internacionales en la búsqueda de la justicia se debe analizar en relación con la necesidad creciente de redefinir los asuntos clásicos de la filosofía política. Tradicionalmente, los asuntos relativos a la justicia, la autoridad y los derechos casi siempre se han estudiado desde una óptica nacional, pero la internacionalización de las sociedades y la socialización de la dimensión internacional que están en marcha requieren una adaptación de esta óptica al paisaje político emergente. En este campo todavía queda mucho por hacer.
16. Uno de esos parámetros puede ser la opinión pública de las grandes potencias democráticas. La participación de estas potencias en los asuntos internacionales y la influencia de la opinión pública sobre la conducta política de dichos países aumenta la importancia política y normativa de la opinión pública de las potencias democráticas occidentales. En este contexto, la opinión pública y su adhesión a la solidaridad internacional quizá sea más firme en la parte continental de Europa Occidental que en los Estados Unidos de América.
17. Según este camino no supone hacer recaer toda la responsabilidad en los países desarrollados, sino que incluye la esperanza de que los países en desarrollo asuman sus propias responsabilidades. Por ejemplo, las minorías privilegiadas de los países en desarrollo tendrían que abandonar sus mentalidades de víctimas dependientes de los Estados occidentales, a menudo combinadas con el hecho de que son corresponsables y beneficiarias locales por excelencia del desarrollo desigual de sus propios países.

Nota biográfica

François-Xavier Merrien es profesor de Ciencias Sociales en la Universidad de Lausana, Suiza. Ha consagrado la mayoría de sus trabajos a las transformaciones de los regímenes de Estado benefactor y a las modificaciones de la acción pública en la era de la mundialización. Entre sus últimas publicaciones se pueden citar L'État-providence ("El Estado benefactor") (2000, 2ª edición), Towards a New Governance for Universities ("Hacia una nueva gobernación de las universidades") (en colaboración con D. Braun, 1999) y Face à la pauvreté ("Ante la pobreza") (1994). Correo electrónico: f.merrien@issp.unil.ch

.

Las nuevas políticas sociales del Banco Mundial: el caso de las pensiones de jubilación

François-Xavier Merrien

Las políticas sociales de las grandes organizaciones internacionales todavía no se han estudiado con detenimiento (Deacon, 1997). A partir de los resultados de nuestros estudios anteriores[1], en este artículo utilizaremos un marco de interpretación basado en siete hipótesis:

- Primero, el enfoque que define a las organizaciones internacionales como comunidades epistémicas aporta una nueva visión sobre las luchas de ideas, de interpretaciones y de símbolos que acompañan a su acción internacional. Una comunidad epistémica está compuesta por redes de expertos quienes "tienen en común un modelo de causalidad y un conjunto de valores políticos. Los une la profunda creencia en este modelo y en el compromiso de reflejarla en la política pública, lo cual, piensan, mejorará el bienestar de la humanidad" (Haas, 1990, 42). Los expertos de las organizaciones internacionales no viven aislados. Rara vez fueron ellos quienes concibieron las ideas que los inspiran. Dichas ideas suelen haber sido inventadas por "círculos de intelectuales" preexistentes (la escuela keynesiana, los economistas de Chicago, etc.). Trabajan y se apoyan en círculos de pensadores a quienes interesa y apasiona la aplicación de dichas ideas, y las políticas que les están asociadas.
- En todo momento histórico coexisten varias comunidades epistémicas que se oponen unas a otras. Una misma organización puede tolerar divergencias dentro de su marco de interpretación. Sin embargo, los períodos históricos estables se caracterizan por la hegemonía de un paradigma compartido.
- El peso de las comunidades epistémicas siempre es función de cierto orden internacional. El orden reglamentado según Bretton-Woods (sobre todo en el contexto de la guerra fría) es relativamente favorable a las tesis de la reglamentación social. Inversamente, el sistema internacional que vio la luz en las décadas de 1970 y 1980 (en

competencia imperfecta), mientras que a la capacidad de planificación y de intervención del Estado se le atribuían todas las virtudes. En estas circunstancias, la OIT constituía la principal comunidad epistémica de la esfera social (Bonvin, 1998; Maupain, F., 2000). En la declaración de Filadelfia (1944), que volvió a definir los objetivos de la OIT, se proclama: "El hombre no es una mercancia". Aunque el Banco Mundial se situaba en el polo del desarrollo, sus ideas y políticas no estaban en contradicción con las de la OIT. La base epistemológica de la acción de la OIT definía de manera particular al actor social, el Estado, la sociedad civil y el papel de las políticas sociales.

- Concepción del actor social como ser de buena voluntad, poco previsor, miope, poco planificador, sujeto a riesgos sociales colectivos y, por lo tanto, susceptible de transformarse en víctima. Esta definición del actor social justifica las reglas obligatorias para protegerlo de sí mismo, y la protección social que le permita afrontar con serenidad los riesgos de la existencia: responsabilidad colectiva, sistemas de seguros sociales, etc.
- Una concepción clasista de la sociedad. Para la OIT, la oposición estructural entre los patrones y los sindicatos constituye el núcleo de las sociedades El devenir de las sociedades modernas está constituido por el desarrollo inexorable de la sociedad salarial. La protección social debe ir a la par del trabajo asalariado. Debe servir para superar el enfrentamiento estéril de clases y llegar a un compromiso corporatista (haciendo hincapié en los interlocutores sociales, la libertad sindical, etc.). El sindicalismo es el representante natural de la sociedad civil. La colaboración entre los sindicatos y las asociaciones patronales constituye la garantía de una sociedad de progreso.
- Una concepción del Estado inspirada en las teorías de Weber y Durkheim. La finalidad del Estado es el interés general. Los funcionarios del Estado son desinteresados. La acción del Estado puede corregir o suplir las debilidades del mercado y constituir, de esa manera, una garantía de equidad. Es un mediador. También debe reglamentar cuidadosamente el sector social y controlar directamente a los organismos de protección social. El Estado debe favorecer el desarrollo económico y social. También es un mediador entre los intereses opuestos del capital y del trabajo.
- Una concepción "keynesiana" de la economía. La economía privada es miope. El equilibrio no es natural. Los gobiernos pueden manejar las políticas económicas mediante los instrumentos de la macroeconomía. El pleno empleo es posible. La esfera social es un amortiguador para las crisis y también un reductor de crisis sociales y un factor del crecimiento.

Tanto a pié como a caballo, la policía intenta desalojar a manifestantes que protestan frente a la sede del Banco Mundial, en Washington, D.C., Estados Unidos, abril de 2000.
Shawn Thew/AFP

El "acuerdo de Washington" (Williamson, 1990) entrañó una inversión total de la perspectiva y la idea del valor intrínseco del mercado se tornó predominante. Se hizo hincapié en los efectos perversos de las actividades de reglamentación y redistribución. De acuerdo con las teorías del "public choice" ("elección pública"), el nuevo paradigma negó a las elites de los Estados toda aptitud para hacer las cosas bien. Se volvió al principio de responsabilidad individual. El aspecto social sólo fue considerado un apéndice de la economía y una red de protección. El Banco Mundial encabezó la reforma de los sistemas de protección social. La OIT se vio reducida a una posición defensiva. El nuevo acuerdo supuso una nueva concepción del individuo, del mercado, del Estado y de las políticas sociales:

- El mercado es el mejor mecanismo de asignación de riquezas. Todos se beneficiarán del crecimiento ("Growth is Good for the Poor" – "El crecimiento es bueno para los pobres"). Basta con liberar a las fuerzas del mercado para crear riqueza y para que ésta se refleje en un aumento general del nivel de vida.
- Las elites políticas y administrativas tienden a abusar de sus posiciones. Las instituciones privadas, con o sin fines de lucro, son más eficientes y menos corruptas que las instituciones públicas. Hay que privatizar las empresas y servicios públicos. En el ámbito de la protección social hay que preferir el mecanismo de seguros privados y desarrollar la competencia entre quienes prestan esos servicios.
- Los sindicatos no constituyen representantes legítimos de los trabajadores, sino asociaciones que tienden a desviar el interés general en beneficio del interés corporatista y que recurren a la presión para garantizar la perennidad de los derechos

adquiridos y la atribución de rentas sociales, mientras que los más desfavorecidos quedan sin defensa.

- El actor social ya no es una víctima que se debe proteger, sino un ser racional y responsable que calcula sus oportunidades. Se le debe permitir que haga elecciones racionales y evitar los fenómenos de "moral hazard" ("riesgo moral") y de elección adversa.
- La sociedad no está compuesta por clases, sino por individuos. Sin embargo, pueden existir escalas de riqueza y de influencia e, incluso, una polarización de la sociedad entre ricos y pobres, grupos favorecidos y desfavorecidos. Es preciso que la política social (pública) ayude a los desfavorecidos a adquirir su autonomía. Los demás grupos sociales se deben asegurar de manera voluntaria. La política de ayuda a los pobres y a las víctimas debe estar en manos, principalmente, de las organizaciones no gubernamentales, que son los representantes más legítimos de la sociedad civil.

Al redefinirse el problema se quebrantó la configuración existente de las políticas y los actores encargados de la aplicación de dichas políticas. Así, al hacer hincapié en la crisis futura de los regímenes de jubilación públicos, el Banco Mundial introdujo una nueva manera de abordar el asunto de las pensiones, desestabilizó a los defensores de los regímenes públicos, dividió a las elites políticas y posibilitó, en muchos casos, la formación de una nueva mayoría de ideas y la creación de nuevos organismos encargados de las nuevas políticas:

- El acuerdo "post-Washington", término utilizado por numerosos autores (Stiglitz, 1999) se puede caracterizar por el cuestionamiento de cierto número de postulados que, hasta ese momento, las organizaciones hegemónicas consideraban reconocidos:
- Abandonado a sí mismo, el mercado no tiene necesariamente por corolario un equilibrio económico.
- Se debe prestar atención a las consecuencias sociales de las políticas de ajuste y evitar que éstas sean demasiado drásticas.
- Es indispensable reforzar las instituciones estatales antes de liberalizar los mercados.
- Las políticas sociales (antipobreza) son importantes y deben acompañar a las medidas de política económica.
- En las reformas hay que ser pragmático y tener en cuenta las herencias institucionales y normativas.

Aunque es posible albergar dudas sobre la verdadera revolución paradigmática que representan estos rectificativos, se pueden subrayar las circunstancias históricas de estos virajes decisivos.

El origen de las rupturas en materia de política social

El viraje "neoliberal" que confiere progresivamente la hegemonía al Banco Mundial en la definición de las políticas sociales a escala internacional se debió a dos factores. El primer factor estaba relacionado con la crisis de legitimidad de los Estados benefactores desarrollados, confrontados con la recesión económica, el aumento del desempleo y la marginación social. El segundo factor fue la crisis del modelo de desarrollo estatal industrialista y desarrollista en América Latina, que justificó la intervención económica, y luego social, del Banco Mundial. Poco más tarde, tras la caída del "bloque socialista", el período de transición a la economía de mercado se convirtió en un excepcional terreno de experimentación para el Banco Mundial.

La primera condición importante, que hizo posible el desarrollo y la supremacía de los nuevos discursos, estuvo relacionada incontestablemente con la crisis del modelo económico keynesiano de finales de la década de 1970. Ya en los años 1970-1980, la noción de crisis del Estado benefactor tuvo una repercusión internacional. Se refería a dos elementos: la crisis financiera de los Estados benefactores y la crisis de legitimidad. La última fue la más importante. La orientación de las propuestas de los expertos fue muy clara: había que reducir el peso del Estado, desreglamentar la economía, suprimir los obstáculos a los intercambios internacionales, reforzar el sentido de las responsabilidades sociales, reducir la importancia de la protección social (Yergin, Stanislaw, 2000; Spulber, 1997). De común acuerdo con los economistas de las grandes universidades y de los "think tanks" ("grupos de expertos"), los especialistas del Banco Mundial, así como los del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) participaron en esta reorientación del pensamiento económico.

La segunda razón se basó en hechos reales. La crisis de América Latina propulsó al Banco Mundial al primer plano de la reforma económica y social. La severa crisis de los años 1980 provocó un nuevo examen completo de las políticas desarrollistas que se aplicaban desde los años 1960. El grave déficit de la balanza de pagos, los déficit presupuestarios, los déficit de los sistemas de seguridad social y los considerables porcentajes de inflación, pusieron fin al modelo de desarrollo estatal industrialista y desarrollista de las décadas precedentes. Esta crisis confirió una influencia considerable a las organizaciones de préstamo internacionales tales como el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las cuales, con el apoyo de ciertas minorías privilegiadas de dichos países (Centeno, Silva, P., 1998), impusieron desde un principio un programa económico de ajustes estructurales conforme a la nueva argumentación económica: medidas de austeridad sumamente severas, reorientación de la producción a la exportación, un programa de desreglamentación y de privatización de las actividades estatales y recortes en los presupuestos sociales. Las consecuencias inmediatas de estas políticas fueron la destrucción de empleos, el aumento del paro, la reducción del nivel de vida, la acentuación de las desigualdades sociales y el aumento de la marginación social y de la pobreza a gran escala.

Las consecuencias sociales de las políticas de ajuste que el Banco Mundial impulsó lo obligarán a interesarse, por primera vez, en la esfera de la protección social y, en particular, las jubilaciones.

Si en un principio las recomendaciones fueron fundamentalmente de orden macroeconómico, al acabar la década de 1980, la protección social pasó a ser uno de los ámbitos principales de intervención del Banco Mundial.

Aprovechando su función de organismo de préstamo internacional, el Banco Mundial asumió el liderazgo en materia de política social. Y, en este sector como en todos los demás, sus recomendaciones se inspiraron en la nueva doctrina neoliberal. Las políticas de protección social de los trabajadores, defendidas por la OIT, fueron el blanco de una intensa campaña de deslegitimación. El Banco Mundial fomentó, a nivel mundial, un nuevo programa de políticas sociales cuyos aspectos esenciales eran: la privatización de los regímenes de jubilación (según el modelo de Chile), una menor protección de salud para las clases medias y una asistencia social dirigida exclusivamente a los más necesitados (Banco Mundial, 1994, 1996). Los países en desarrollo y los países del antiguo bloque comunista se transformaron en el laboratorio de experimentación de las reformas de la protección social.

El objetivo redistributivo, propugnado tradicionalmente por la OIT y los profesionales de los seguros sociales, fue abandonado en beneficio de una política de ahorro individual acompañada por una serie de políticas sociales destinadas a los más pobres (Birdsall, Graham, Sabot, 1998).

Como consecuencia, fundamentalmente, de los efectos sociales desastrosos de las crisis asiática y latinoamericana del final de la década pasada, y también de los movimientos sociales de los últimos años, hoy en día el acuerdo de Washington tiende a desmoronarse. Los responsables de las grandes organizaciones se ven obligados a admitir el marco institucional, sin el cual el mercado no puede existir. "El mercado por el mercado" ya no es la doctrina dominante. Sin embargo, la nueva doctrina sigue defendiendo un modelo residual de política social cuyo efectos estigmatizantes son conocidos.

El nuevo esquema de las políticas sociales que recomienda el Banco Mundial

La influencia del Banco Mundial en la creación de nuevos esquemas en materia de políticas sociales en los países en desarrollo se ejerce a cuatro niveles:

- En primer lugar, mediante sus publicaciones, cursillos y recomendaciones, el Banco Mundial legitima y contribuye a desarrollar un nuevo modo de comprensión de los temas sociales cuyos fundamentos se inspiran, fundamentalmente, en los trabajos de la escuela de Chicago.
- En segundo lugar, el Banco Mundial participa directamente en los ataques a la antigua doctrina social y sus defensores (la OIT en particular).
- En tercer lugar, en el contexto de los planes de ajuste, el Banco Mundial es uno de los principales participantes en la elaboración y la aplicación de los nuevos programas de acción social, tanto en América Latina como en Europa Central y Oriental y en los otros continentes.
- Por último, al condicionar su ayuda financiera a la aceptación de los programas presentados por los países que la solicitan, el Banco Mundial puede ejercer una influencia desmesurada.

Al no poder examinar en detalle el conjunto de las recomendaciones del Banco Mundial sobre las políticas sociales, nos limitaremos a uno de los ámbitos de intervención más representativos de las políticas de protección social modernas: el sector de las pensiones de jubilación que es también una de sus esferas de intervención privilegiadas.

El Banco Mundial y las pensiones de jubilación

El Banco Mundial se impuso en este debate con la publicación, en 1994, del informe *Evitar la crisis del envejecimiento. Nuevas políticas para proteger a las personas de edad y promover el crecimiento*. Este informe constituye, a la vez, una condena inequívoca de los regímenes públicos de pensiones de jubilación y la promoción de una nueva ortodoxia en la que se reemplazan los regímenes públicos colectivos de reparto con prestaciones definidas por planes de capitalización con cotizaciones definidas.

Si la misión fundamental de la OIT y de la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS)[3] consiste en la pericia en materia de pensiones de jubilación, el interés del Banco Mundial se debe a su función de banco de desarrollo. Por ello, se interesa en la estabilidad económica, en las medidas que favorecen la emergencia de mercados de capitales y también en los efectos de los regímenes de jubilación sobre los comportamientos económicos y demográficos. Por lo tanto, su interés por la reforma de los regímenes es legítima. En cambio, su intervención activa en el debate público, sus múltiples tentativas, a lo largo de los años 1990, de deslegitimar las posiciones de la OIT y la AISS son, como mínimo, discutibles. Si se hubiera tratado de señalar los fallos incontestables de las políticas que defendían las otras dos organizaciones, su posición habría sido comprensible, pero todo hace pensar que los argumentos del Banco Mundial eran mucho menos sólidos de lo que parecía (Beattie, McGillivray, 1995; Stiglitz, 1999; Gillion, 2000). En definitiva, la crítica acerba del Banco Mundial sobre los sistemas públicos de jubilación por capitalización sólo será pertinente si se aceptan sus propios paradigmas, los cuales, a su vez, se inspiran directamente de la teoría de la escuela de Chicago. Pero si se toma un poco de distancia, algunas de las críticas se esfuman y otras se vuelven mucho más mesuradas. A veces, los conflictos de paradigmas provocan controversias insolubles (Rein, Schön, 1994). Al verse obligado a actuar, el Banco Mundial debe adoptar posturas mucho más pragmáticas.

En sus publicaciones de los años 1980 y 1990, e incluso en otras más recientes, el Banco Mundial defiende una posición sumamente precisa, que es exactamente opuesta a la posición que recomiendan tradicionalmente los especialistas de los seguros sociales. El mensaje es claro: hay que abandonar los regímenes de jubilación de reparto con prestaciones definidas (“pay-as-you-go – defined benefits: payg-db”), y optar por regímenes totalmente capitalizados, administrados por el sector privado (“privately managed, fully funded, defined contribution: ff-dc”) y con aportaciones predefinidas.

El Banco Mundial justifica esta evolución invocando su voluntad de acabar con las disfuncionalidades inherentes a los primeros[4]. El análisis de los sistemas públicos reposa en nueve elementos que constituyen el núcleo de su crítica y que motivan, según él, un cambio de paradigma:

- las elevadas aportaciones surten efectos negativos en el mercado laboral;
- inducen una evasión hacia los sectores informales para evitar el pago de las aportaciones;
- favorecen el aumento de las jubilaciones anticipadas, y por lo tanto empeoran la relación de dependencia de las generaciones;
- disminuyen el volumen del ahorro a nivel nacional. Sin embargo, Estelle James (1998, 255) admite que esto último todavía no ha sido comprobado de manera empírica;
- frenan o limitan el desarrollo de los mercados financieros;
- producen baja rentabilidad;
- provocan efectos de sustitución: en caso de déficit de los regímenes de jubilación, los Estados deben financiar la deuda en detrimento de inversiones más rentables; en caso contrario, los gobiernos utilizan el excedente a su libre albedrío ;
- a menudo, los regímenes públicos tienen efectos regresivos, a pesar del efecto de redistribución aparente (Banco Mundial, 1994, 131, 133-34);
- las primeras generaciones que se beneficiaron de los regímenes públicos se ven favorecidas respecto a las generaciones posteriores.

Además, el Banco Mundial considera que, ineluctablemente, los gobiernos utilizan los regímenes públicos de jubilación con fines políticos, prometiendo pensiones elevadas por razones puramente electoralistas, y no dudan en reducirlas cuando no pueden cumplir sus promesas. Utilizan la opacidad del sistema de reparto para privilegiar a los grupos que los apoyan (sus "constituencies"-"electorados"-: ejército, funcionarios, empleados del sector público y del sector estatal).

El anverso del cuestionamiento radical de los sistemas públicos ("payg-db") es la recomendación de un paso rápido a un sistema de capitalización individual ("ff-dc"). La desconfianza ante la acción del Estado (teoría de las "governments failures" –"deficiencias del gobierno"-, inspirada directamente por la teoría del Public choice –"elección pública"), está en el origen de los argumentos sobre los efectos no equitativos, y a veces regresivos, de los regímenes de jubilación, los riesgos de malversación de las cotizaciones y la necesidad de pasar a regímenes de capitalización, administrados por sociedades privadas (fondos especializados, compañías de seguros u otras instituciones financieras).

En nombre del imperativo de la estabilidad macroeconómica, de la necesidad de desarrollar los mercados de capitales y de controlar las evoluciones demográficas, el Banco Mundial sostiene el paso a cuentas individuales de capitalización con cotizaciones definidas. El modelo chileno que instauró el régimen de Pinochet (aconsejado por los "Chicago Boys") se transformó en el modelo de referencia. Se basa en el principio de la cotización individual (la empresa ya no debe aportar la suya), de la capitalización integral y de la administración de dichos fondos por parte de empresas privadas que compiten entre sí. Durante la transición a la economía de mercado de los antiguos países comunistas, el Banco Mundial organizó misiones de estudio en Chile (y en Argentina) en beneficio de los políticos, altos funcionarios, sindicalistas y periodistas de los países de Europa Central y Oriental.

De manera sintomática, el modelo suizo, que mantiene la contribución de los empresarios en el segundo nivel y la participación de los interlocutores sociales en la gestión de los fondos, no es objeto de ninguna publicidad. Para el Banco Mundial, el mejor viraje es el viraje más radical.

Es cierto que el Banco Mundial también recomienda la creación de un primer nivel de reparto con el fin de preservar un mínimo de protección social para los más pobres. Pero de todas maneras, recomienda que el primer nivel sea lo más bajo posible para que el segundo resulte más atractivo.

Las recomendaciones surtieron efecto. Después de Chile, Argentina, Bolivia, Colombia, México, el Uruguay, el Perú, El Salvador, Polonia, Hungría, Kazajstán y Letonia también adoptaron, de manera más o menos radical, la línea chilena.

Al finalizar esta presentación, se plantean tres preguntas:

1. Desde un punto de vista teórico: ¿son atinadas las recomendaciones del Banco Mundial? ¿Es correcto su análisis de la superioridad de las ventajas de los regímenes privados con cotización definida respecto a los regímenes públicos de reparto?
2. Desde un punto de vista práctico: ¿cuáles han sido las consecuencias de las recomendaciones del Banco Mundial?

3. Por último: ¿cuál es la posición actual del Banco Mundial en materia de pensiones de jubilación? ¿Acaso se orienta hacia una postura más sensible a las preocupaciones sociales?

¿Son atinadas las recomendaciones del Banco Mundial?

Digámoslo enseguida: lamentablemente, es innegable que parte del diagnóstico del Banco Mundial es pertinente; en particular en lo relativo a las distorsiones en materia de equidad (James, 1998, págs. 256-259), particularmente preocupantes si se considera que, para el Estado social[5], la justicia social es un objetivo por alcanzar. Esto es verdad tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. Pero el problema principal persiste: evaluar con precisión si los fracasos se deben ineluctablemente, como lo afirma el Banco Mundial, a la estructura institucional elegida (pública, obligatoria, de reparto, con cotización definida), y si la solución que recomienda (privada, de capitalización, con cotización definida) es realmente adaptada.

En lo que se refiere al primer punto, veinte años después de que se tomaran las primeras medidas de reestructuración forzada de los regímenes de protección social en América Latina, se puede empezar a emitir un juicio un poco más neutral sobre la necesidad de las reformas, la forma en que se las aplicó y las otras estrategias posibles.

A nivel internacional, las políticas de ajuste fueron vigorosamente criticadas y no contradecimos sus conclusiones esenciales: fueron políticas sumamente violentas que condujeron a sectores enteros de la población a la pobreza y a la angustia por el provenir; además, no cumplieron sus promesas. En cambio, es imposible defender la situación de los regímenes de seguridad social en América Latina. Era urgente reformarlos.

Desde el principio, la posibilidad de aplicar una política social coherente en América Latina estuvo minada por las contradicciones existentes entre unos sistemas sociales de reparto de las riquezas que se sitúan entre los menos igualitarios del mundo, una democratización incompleta o desnaturalizada, una baja integración de los trabajadores en el mercado formal del trabajo y la tentativa de aplicación de unos sistemas de seguridad social que conllevan necesariamente cierto grado de inclinación por la solidaridad.

En este aspecto, los países latinoamericanos acentúan las tendencias inherentes a los sistemas corporatistas y conservadores del Estado benefactor es decir, como lo demostró Esping-Andersen (1999), la tendencia a privilegiar la solidaridad dentro de los grupos profesionales respecto a la solidaridad general. Además, la estructura socio económica pervierte aún más el principio de solidaridad nacional. En otras palabras, la herencia es de mucho peso y frena las posibilidades de reformas internas.

En muchos países y en particular en los pioneros de la creación de la seguridad social[6], la creación de seguros sociales permitió la aparición de un lazo político entre los líderes populistas y la clase asalariada urbana produciendo, a partir del ideal social, una deriva clientelista (Mesa-Lago, 1978). En ese juego corporatista, las distintas categorías profesionales negociaron su apoyo político al régimen a cambio de beneficios específicos. Por lo tanto, la seguridad social se fue desarrollando en función de un proceso de segmentación corporatista desigual, en el que se

otorgaron beneficios desproporcionados respecto a su contribución a los grupos que disponían de mayores recursos. Se trataba, en primer lugar, de los militares, luego de los funcionarios, de los empleados cualificados del sector público y, por último, de los trabajadores del sector industrial que son los primeros beneficiarios de los sistemas de seguros sociales separados en otros tantos regímenes distintos. Por otra parte, muchos gobiernos se dispensaron de la necesidad de una buena gestión financiera de los regímenes, y no dudaron en utilizar las reservas para financiar otras políticas sin ninguna relación con la seguridad social. Los sistemas de seguridad social sólo cubren a un porcentaje reducido de la población. Las personas de edad, los enfermos y las mujeres en paro están muy mal protegidos y los más desfavorecidos, es decir, los que no encuentran trabajo en el sector formal, se encuentran sin ninguna protección social.

La otra consecuencia del sistema de intercambio político entre los políticos populistas y las organizaciones sindicales corporatistas es que frena cualquier posibilidad de reforma. Los dirigentes se encuentran en la imposibilidad de cambiar los intereses arraigados en la estructura productiva basada en el proteccionismo del Estado. El juego perverso de las movilizaciones sindicales y de las concesiones políticas, inherente a los regímenes populistas, permite sin duda una mejora de la condición de los asalariados, pero en ningún momento responde a la necesidad de equidad general, ni tampoco a la consolidación de los regímenes de seguridad social.

Desde ese punto de vista, la necesidad de reformar los regímenes de seguridad social en América Latina y, en particular, los regímenes de jubilación, es imperiosa. Queda planteada una pregunta relativa al valor de las recomendaciones que condenan de manera inapelable a los regímenes públicos y defienden a los sistemas privados e individualizados.

La evaluación de las reformas propuestas puede y debe hacerse a dos niveles: por un lado, a nivel teórico y, por otro, a nivel práctico.

A nivel teórico, los debates revelan la existencia de dos bandos. La mayoría de los economistas liberales -no es sorprendente- defienden esta estrategia. En cambio, la mayoría de los expertos en seguridad social y de los especialistas manifiestan su desacuerdo profundo tanto con las observaciones del Banco Mundial como con las estrategias que propone.

En un artículo de gran resonancia, publicado en 1995, Roger Beattie y Warren Mc Gillivray[7] afirmaron que la estrategia recomendada por el Banco Mundial era sumamente arriesgada y, por lo tanto, inaceptable. Entrando en detalles, tienden a demostrar que:

- el riesgo que los individuos deben asumir es incomparablemente mayor que en un régimen público porque las cotizaciones, definidas, producen pensiones indefinidas. El riesgo es mucho mayor para los trabajadores que ganan sueldos bajos;
- un sistema de capitalización no resuelve el problema de la transición demográfica;
- como la privatización de la gestión no garantiza su eficiencia, se podría producir una mayor corrupción que provocaría un aumento de la reglamentación por parte del Estado;
- desde un punto de vista técnico, durante la transición se plantearía el difícil problema de la financiación simultánea de los nuevos fondos de ahorros personales y las pensiones de los jubilados; no hay ninguna solución para resolver este problema de manera realmente satisfactoria;

- la financiación fiscal del primer nivel podría aumentar los riesgos políticos de cuestionamiento de los derechos sociales.

Los autores concluyen que “no es nada seguro que las propuestas del informe sobre las jubilaciones se traduzcan en pensiones adecuadas y aceptables, ni tampoco que resulten viables desde los puntos de vista técnico y administrativo. Un enfoque más eficaz y menos perturbador (…) consistiría en concentrar los esfuerzos sobre las medidas necesarias para rectificar los defectos de concepción y las injusticias de los regímenes en vigor” (1995, 24).

Más allá de la evaluación de los riesgos de las reformas recomendadas, es indispensable interesarse en la validez de las hipótesis teóricas en las que se basan las propuestas del Banco Mundial.

Desde hace veinte años se vienen publicando numerosos informes sobre la crisis del envejecimiento y las reformas de los regímenes de jubilación. La publicación del informe del Banco Mundial volvió a poner estos problemas sobre el tapete y dio origen a nuevos análisis.

Lo menos que se puede decir es que no se ha llegado a un acuerdo sobre los análisis expuestos en el informe de 1994 y en los informe ulteriores. La crítica más inesperada[8], y una de las más severas, emanó de Joseph Stiglitz[9] (junto con Peter Orszag), economista principal y número dos del Banco Mundial: *Volver a pensar la reforma de las jubilaciones: Diez mitos sobre los regímenes de seguridad social*. El estudio se basa en el principio de que “La necesidad de efectuar reformas serias no aporta nada sobre las reformas específicas que se deben emprender en países específicos. Y, lamentablemente, las evaluaciones de las reformas posibles han sido ocultadas por una serie de mitos que han dominado los debates públicos y han hecho descarrilar los procesos de toma de decisiones racionales”. Las ideas siguientes fueron consideradas como mitos : 1) las cuentas de las jubilaciones individuales aumentan necesariamente la tasa de ahorro; 2) el rendimiento de las cuentas individuales es necesariamente más elevado; 3) la baja de los rendimientos de los regímenes de reparto señala la existencia de un defecto interno; 4) el hecho de invertir en acciones en lugar de obligaciones del Estado no tiene consecuencias macroeconómicas; 5) las cuentas individuales animan a trabajar más; 6) los regímenes de prestaciones definidas inducen a retirarse más joven del mercado del trabajo que los regímenes de cotizaciones definidas; 7) la competencia entre los fondos de jubilación lleva necesariamente a reducir los gastos de administración y gestión; 8) el que los gobiernos sean con frecuencia corruptos e ineficaces justifica el paso a regímenes de jubilación privados; 9) la presión para que los gobiernos ayuden a los regímenes en quiebra es mayor en los regímenes públicos y, por último, 10) los regímenes públicos siempre están mal administrados.

Por otra parte, Stiglitz y Orszag reiteran una observación hecha con frecuencia por los expertos de la OIT y la AISS: la tendencia del célebre informe de 1994 a inferir cadenas causales erróneas que conducen a propuestas ilógicas. Por ejemplo, la que consiste en deducir, a partir de defectos del funcionamiento reales de los sistemas públicos de reparto, que los defectos derivan lógicamente de la estructura de dichos sistemas, y de allí la necesidad de pasar a regímenes diferentes. En realidad, también pueden producirse defectos de funcionamiento similares en los sistemas privados de capitalización. Por lo tanto, para resolver problemas de este tipo, puede ser más eficiente reformar los sistemas públicos en lugar de emprender reformas costosas y arriesgadas. Si se evalúan los costes sociales de las reformas recomendadas durante tanto tiempo

por los expertos del Banco Mundial, basadas en hipótesis tan poco fiables, se puede pensar que tal vez sea demasiado tarde. Al final de esta crítica devastadora, poco se salva del trabajo realizado por los expertos del Banco Mundial en materia de pensiones de jubilación. Finalmente, la conclusión de los autores, según la cual "el mejor enfoque puede variar de un país a otro en función de las actitudes sobre la posibilidad de compartir los riesgos, la redistribución entre las generaciones y, también, en función de otros factores" es sin duda la mejor que se puede adoptar si se abandonan las hipótesis idealistas de la economía neoliberal[10].

Debemos subrayar que estas críticas no son nuevas y que ya han sido expuestas por numerosos expertos, en particular en la OIT y la AISS. Es posible preguntarse si las críticas de Stiglitz y Orszag tienen, o tendrán, una influencia real en las prácticas del Banco Mundial. Si inducirán, aunque sólo sea en alguna medida, una modificación de sus enfoques y abrirán, como declara Joseph Stiglitz, una era "postacuerdo de Washington".

Numerosos especialistas han demostrado los efectos sociales, a menudo dramáticos, de las reformas introducidas en América Latina y en Europa Central y Oriental en función de las recomendaciones de los expertos del Banco Mundial. A estos últimos les es fácil responder que no son responsables de los pormenores de las reformas emprendidas por los gobiernos. Obviamente, es difícil defender que las políticas de ajustes son las responsables de la situación social dramática en la que se encuentra América Latina desde hace veinte años. Como también lo es demostrar científicamente que las recomendaciones del Banco Mundial (y del FMI) son las únicas responsables de las crisis monetarias asiática, brasileña y rusa que sumieron a millones de personas en la pobreza. Sin embargo, numerosos economistas, y de los más importantes, tales como Joseph Stiglitz y Jeffrey Sachs, declaran que en esos contextos particulares, la adopción de dichas políticas -necesaria para la obtención de préstamos- y en particular de las políticas de austeridad presupuestaria -que dan la prioridad absoluta a la lucha contra la inflación y la deuda pública- acentuaron las crisis en lugar de contribuir a resolverlas.

Al Banco Mundial no le será fácil eximirse de sus responsabilidades en materia de pensiones de jubilación. En efecto, el informe de 1994 incluye recomendaciones que, tomadas al pie de la letra por algunos gobiernos de América Latina y de los países en transición, condujeron a una caída brutal del nivel de vida de los jubilados, situando a millones de ellos por debajo del umbral de pobreza.

Dichas recomendaciones se referían a las mejores medidas que era necesario adoptar para efectuar convenientemente el paso de los regímenes de reparto a los regímenes de capitalización. Porque la transición plantea un problema particularmente difícil de resolver: cómo financiar al nuevo sistema mientras se siguen financiando las pensiones de los jubilados actuales (problema llamado de "la doble cotización"). Como solución, el Banco Mundial propone que se reduzcan las pensiones del antiguo sistema o que los derechos adquiridos sólo se tomen en consideración de manera parcial (WB, 1994, págs. 263-270)[11]:

> "Una recomendación destacada de este informe consiste en que se reformen los antiguos regímenes públicos, ya sea justo antes de la transición a un nuevo régimen, ya sea simultáneamente. La reforma de los regímenes públicos es importante porque conducirá a mejorar la eficacia económica y la equidad. También volverá a definir los derechos que pueden invocar los trabajadores y los jubilados y, por consiguiente, reducirá el nivel de los

impuestos o de los préstamos a los que el gobierno podría tener que recurrir para financiar la deuda de la seguridad social. En definitiva, aumentará la motivación para que los trabajadores pasen de un sistema al otro." (WB, 264).

"El régimen público de jubilación debe ser reformado. Hay que instituir un nuevo porcentaje de jubilación (respecto al salario) que sea más realista. Dicho porcentaje modesto debe ser reajustable con respecto a la inflación (…) se debe organizar una campaña extensiva de información al público para que sus esperanzas sean más realistas y para que tenga en cuenta que las antiguas promesas son malas para la economía e imposibles de cumplir." (265)

"Si el cálculo de la deuda implícita es demasiado generoso, los jubilados y los trabajadores de edad saldrán ganando ya que seguirán cobrando jubilaciones que seguramente el gobierno no hubiera podido abonar…" (271).

"Los pagos a dichos grupos no pueden ser demasiado generosos. La reforma supone, en general, que se reduzca la amplitud del nuevo primer nivel (…) sólo se podrá hacer si las personas de edad están convencidas de que es imposible mantener la amplitud actual. Con este fin, en Chile los altos funcionarios organizaron una campaña intensiva en los medios de comunicación para convencer al pueblo de que el antiguo sistema estaba al borde de la bancarrota (272) (…) los jubilados, y los trabajadores a quienes les falta poco tiempo para jubilarse durante el período de transición de un régimen de jubilación al otro, recibirán una pensión pública que los mantendrá por encima del umbral de pobreza."

En definitiva, el razonamiento del Banco Mundial en 1994 estaba muy lejos de la filosofía del buen gobierno democrático y civil que defiende actualmente. Era un razonamiento dirigido exclusivamente a los gobernantes. El maquiavelismo de los pasajes que acabamos de citar es escandaloso.

Esta actitud cínica, basada en el adagio de que el fin justifica los medios, y que es el precio que se ha de pagar por la transición, es la responsable de la hostilidad popular que suscitan las reformas recomendadas por el Banco Mundial. En todos los países donde se aplicó esta última recomendación, su precio humano y social fue enorme. Tanto en América Latina como en Europa Central y Oriental (Ferge, 2000), millones de jubilados se vieron reducidos a la miseria a pesar de que cotizaron durante toda su vida[12].

En un análisis sobre la política de reforma de las pensiones de jubilación impulsada en Hungría bajo los auspicios del Banco Mundial, expertos húngaros independientes[13] subrayaron las tres etapas de sus recomendaciones. Durante el primer período (hasta 1992), las recomendaciones proponían reducir el coste de las pensiones mediante la disminución de la deuda social a los jubilados; durante el segundo período (1992-1994) hacían hincapié en la necesidad de contener los gastos y de aumentar la participación en la vida activa. A partir de 1994, el Banco Mundial propuso su plan de transformación radical (los tres niveles).

Si bien admiten que las reformas eran necesarias, Susza Fergé y sus colaboradores se oponen tanto a los recortes de presupuesto de los que fueron víctimas los jubilados, como a la decisión arbitraria de favorecer la aplicación de una reforma radical cuyos riesgos no fueron suficientemente evaluados. Están convencidos de que, aunque las decisiones fueron tomadas por las nuevas clases dirigentes húngaras, lo hicieron con pleno apoyo del Banco Mundial.

El Banco Mundial prestó muy poca atención a las consecuencias sociales de sus programas durante los veinte últimos años.

No porque sea sordo a las preocupaciones sociales, sino simplemente porque integra su reflexión y su acción en el paradigma liberal neoclásico renovado por la escuela de Chicago. En otras palabras, supone que la simple liberación de las fuerzas del mercado provocará un aumento del crecimiento económico, beneficioso para todos[14].

El "acuerdo de Washington" simboliza admirablemente este punto de vista.

Las políticas de ajuste, orientadas fundamentalmente a reducir la inflación; la reforma del Estado ("Lean State" – "Estado magro"); la desreglamentación económica y la privatización de las empresas y del sector público fueron anunciadas como las políticas que conducirían directamente al crecimiento. Sus promotores admiten que, a corto plazo, pueden causar sufrimiento y una agravación momentánea de los niveles de vida, pero añaden que las cosas habrían sido peores sin los ajustes y sobre todo que, a medio y largo plazo, la situación de las personas se verá formidablemente mejorada.

¿Un nuevo acuerdo post-Washington en materia de pensiones de jubilación?

En los cuatro últimos años, los razonamientos y las políticas han sufrido una modificación. Actualmente, nuevas consideraciones tales como la necesidad de tener más en cuenta los problemas de la pobreza (y del medio ambiente) forman parte de las preocupaciones del Banco Mundial. ¿Nos estaremos orientando hacia un nuevo acuerdo, tal como lo afirman algunos observadores?

No es fácil responder a esta pregunta. Evidentemente, en materia de jubilaciones han surgido nuevos razonamientos que hacen hincapié en la necesidad de conciliar los objetivos de crecimiento económico y la protección social, así como en la necesidad de tener en cuenta las tradiciones históricas y las preferencias de los beneficiarios y de no promover forzosamente el paso a sistemas de capitalización individual[15].

A pesar de su evolución hacia una atenuación de las posiciones polémicas frente a otras organizaciones internacionales, que se refleja en sus actitudes menos dogmáticas y más pragmáticas que antes, hay un paradigma teórico y práctico (político) del Banco Mundial que sigue siendo muy distinto del que defienden la OIT y la AISS. Más que de una "nueva convergencia" (Queisser, 2000), sería justo hablar de un alto al fuego teórico y de pragmatismo político. El nuevo pragmatismo refleja, a la vez, los fracasos del Banco Mundial, el eco de las corrientes contestatarias externas y las divergencias internas de la organización.

Conclusión

Las políticas sociales del Banco Mundial son objeto de múltiples controversias, sobre todo porque ya se ha comprobado que sus pretensiones sobre su capacidad para formular recetas de desarrollo universalmente válidas no corresponden a la realidad.

Sin embargo, no siempre es fácil pronunciarse con claridad sobre las políticas sociales del Banco Mundial. La razón principal es que, evidentemente, en el seno de la organización, hay divergencias de fondo y de forma. Coexisten allí ideólogos del mercado, pragmáticos decididos e, incluso, defensores de políticas sociales en la mejor tradición europea. Es difícil entender el origen de dichas divergencias: tipo de contratación del personal; culturas de la organización y/o académicas; evolución de los puntos de vista provocada por experiencias históricas dolorosas; conflictos de poder e, incluso, tentativas de golpe de Estado teórico. Es un estudio sociológico que, si fuera realmente posible, habría que hacer algún día.

A pesar de todo, y a condición de tomar una distancia suficiente, hay una evolución evidente de las posiciones mundiales del Banco Mundial, que van por buen camino.

En primer lugar, la ideología de mercado ha perdido importancia y el institucionalismo económico adquiere un peso cada vez mayor y más saludable, como lo demuestran los cuestionamientos de las políticas puramente económicas y monetaristas del FMI en Asia y Rusia. Las políticas sociales que recomienda el Banco Mundial son menos ardientemente neoliberales y más ampliamente sociales. Además, suele prestar oídos a las críticas y ya no se niega a escuchar a quienes recomiendan que se tomen en consideración los efectos sociales y las esperanzas de la población. Es difícil sostener posiciones dogmáticas cuando la realidad no responde a las exigencias de la teoría, cuando los efectos previstos se hacen esperar, o resultan contrarios a las esperanzas, y cuando la teoría, que hasta ayer era dominante, enfrenta el desafío de otras teorías cuyo contenido encierra mayores posibilidades.

Desde el punto de vista de las políticas sociales, el diagnóstico es difícil y los sentimientos contradictorios

Por un lado, no todos los diagnósticos del Banco Mundial carecen de fundamento. Debemos admitir que una parte de sus análisis, en particular cuando se refiere a las derivas clientelistas y corporatistas de algunos regímenes de seguridad social, son fundadas, y no sólo en los países en desarrollo de América Latina, sino también en los países del sur de Europa y, de manera más solapada, también en los países de Europa continental[16]. Aunque no haya sido una innovación, y aunque las soluciones que recomendó para afrontarlos sean particularmente discutibles, era necesario llamar la atención sobre el problema de las jubilaciones y el desafío demográfico. Y, en parte, estaba justificado subrayar los límites del modelo de seguridad social que defendían la OIT y la AISS, en particular su dificultad para integrar la fuerza de trabajo del sector informal, así como también la dificultad de que los sindicatos la representaran.

El análisis es más complicado cuando se trata de las recomendaciones. Por un lado, al recomendar con ahínco la privatización de los regímenes de seguridad social y la reducción de la deuda social, el Banco Mundial impulsó a los países en desarrollo a adoptar una estrategia arriesgada cuyos efectos serían visibles demasiado tarde. Por suerte, parece que actualmente ha adoptado una posición mucho menos dogmática. Pero muchos países en desarrollo ya han tomado la vía radical que recomendaba el Banco Mundial (Williamson, Pampel, 1998). Queda por resolver el problema principal: ¿cómo se comportarán los regímenes completamente privados –en que los individuos asumen todos los riesgos- durante los períodos de inversión del crecimiento? ¿Podrán garantizar los subsidios de vejez a los grupos de bajos ingresos y a las

clases medias? Visto el ritmo actual de disminución de la velocidad del crecimiento mundial, pronto lo sabremos.

Finalmente, el escenario internacional se ha transformado en un terreno de discusiones sobre el futuro de los Estados benefactores y el sitio que deben ocupar respectivamente el Estado, el mercado, las asociaciones y las empresas privadas en el ámbito social y, de manera más general, sobre los mejores medios para estabilizar el sistema de mercado mundial. La lucha entre organizaciones internacionales, Estados, empresas privadas y grupos de interlocutores para justificar los análisis y posiciones opuestos sobre cuáles deben ser las políticas sociales y el tipo de políticas que se deberían adoptar es simbólica. La mundialización es cada vez mayor. Sin duda, algunas de estas controversias son imposibles de resolver por completo; en estas condiciones, una posición pragmática e incremental, que preste oídos a las críticas, abierta a las evaluaciones, parece la única digna de crédito. ¿Es esta la vía elegida por el Banco Mundial? Es demasiado pronto para afirmarlo.

Traducido del francés

Notas

1. "Etat et politiques sociales; contribution à une théorie néo-institutionnaliste" (“Estado y políticas sociales, contribución a una teoría neoinstitucionalista”), Sociologie du Travail, N°3, 1990, págs. 27-51; "Les politiques publiques entre paradigmes et controverses" (“Las políticas públicas entre paradigmas y controversias”) en CRESAL (dir.), Les raisons de l'action publique (“Las razones de la acción pública”), París: l'Harmattan, 1993, págs. 87-100; L’Etat-providence (“El Estado benefactor”), 1997, París: Presses Universitaires de France; “Implementing Major Reforms of the Welfare State: France and Switzerland Compared” (“Aplicación de las principales reformas del Estado benefactor: Comparación de Francia y Suiza”) , en Stein Kuhnle, comp., Survival of the European Welfare State (“Supervivencia del Estado benefactor europeo”), Londres, Routledge, págs. 128-145.
2. Dichos momentos fueron analizados en François-Xavier Merrien, “Nouveau régime économique international et devenir des Etats-providence” (“Nuevo régimen económico internacional y devenir de los Estados benefactores”) en Pierre de Senarclens, dir., Maîtriser la mondialisation (“El control de la mundialización”), París: Presses de Science po, 2000, págs. 77-113.
3. Asociación Internacional de Seguridad Social, Ginebra, Suiza.
4. Entre la considerable bibliografía véase, por ejemplo, el excelente informe de Estelle James, 1998, “Pension reform: an efficiency-equity trade-off” (“Reforma de las pensiones de jubilación: ¿una solución de compromiso entre eficiencia y equidad?”), en Birdsall Graham, C., Sabot, R., comps., 1998, págs. 253-271.
5. Por ejemplo, el tratamiento privilegiado que se reserva a ciertos grupos sociales, y también el recurso extremo que consiste en no reajustar las jubilaciones a la inflación para reducir sus montos, lo cual es, evidentemente, un cuestionamiento particularmente hipócrita del contrato social.
6. Los países latinoamericanos se apresuraron a aplicar el modelo de seguros sociales. Si se tiene en cuenta la elaboración de las primeras leyes significativas, muchos de ellos, y en particular Chile, Argentina, Uruguay, Costa Rica y, en menor grado, el Brasil y México, fueron los primeros que se lanzaron en esta dirección, incluso antes que los Estados Unidos

de América, Suiza, Canadá y España. Dicha cronología demuestra que los factores externos (grado de industrialización y de urbanización) no siempre son los factores esenciales para el desarrollo de los Estados benefactores.

7. De la OIT y de la AISS respectivamente.
8. Habiendo participado personalmente en esa conferencia, puedo asegurar que quienes no habían sido advertidos previamente se sintieron sumamente sorprendidos.
9. En esos tiempos ocupaba el cargo de economista principal del Banco Mundial. Renunció al cargo unos meses más tarde.
10. La historia que narran Michael Dobbs y Paul Blustein en el *International Herald Tribune* del 13 de septiembre de 1999 revela la influencia real (y nefasta) de las ideologías: "Otoño de 1996. Boris Yeltsin acababa de derrotar a los comunistas en unas elecciones presidenciales que marcaron un hito, y el embajador de los Estados Unidos de América estaba muy entusiasmado. Después de tres años y medio, Thomas Pickering volvía a su país. Pero antes de irse quería compartir su visión sobre el futuro de Rusia con los hombres de negocios norteamericanos que estaban esperando para invertir miles de millones de dólares en lo que había dado en llamarse "el salvaje, salvaje Este". "Dentro de tres años –declaró el embajador- los norteamericanos podrán viajar a ciudades tales como Sochi y Samara tan fácilmente "como viajan hoy a Chicago y Cleveland". Podrán alojarse en "hoteles de más de tres estrellas" y alquilar coches norteamericanos. El "fabuloso lejano Este ruso" vibrará económicamente tanto como el resto de la costa del Pacífico, incluidos Singapur, el Japón y el Silicon Valley en California. La legislación impositiva y las normas contables se "parecerán a las normas occidentales". Sobre todo, los negocios en Rusia serán "más estructurados, más previsibles y menos arriesgados". El Sr. Pickering, un diplomático sumamente respetado, que se sigue ocupando de las relaciones entre su país y Rusia desde el cargo de Subsecretario de Estado para los Asuntos Políticos, es decir el tercer cargo en importancia del Departamento de Estado, terminó sus predicciones anunciando que en el otoño de 1999, Rusia sería "uno de los principales interlocutores comerciales de los Estados Unidos de América". Tres años después de la despedida del embajador en la Cámara de Comercio Estadounidense de Moscú, Rusia ocupa el puesto N° 30 de los países con quienes los Estados Unidos de América mantienen relaciones comerciales, entre Colombia y la República Dominicana. Hertz y Avis todavía no han penetrado el prácticamente inexistente mercado de alquiler de coches en las provincias rusas. El producto nacional bruto ruso cayó en picado en un 50% durante la última década. Más de 60 millones de rusos –aproximadamente la mitad de la población- viven por debajo del ya bajo umbral de pobreza oficial… En los últimos meses, lo que era conocido como el "acuerdo de Washington" relativo al comercio con Rusia se vino abajo. El Banco Mundial, en particular, se transformó en un vivero de disidentes sobre la política en Rusia con su economista principal que sugirió que, lo primero que se habría debido hacer era reconstruir las instituciones –tales como un sistema judicial viable, por ejemplo- en lugar de imponer el conjunto tradicional de directrices monetarias recomendadas por el Fondo Monetario Internacional".
11. Simultáneamente, el Banco Mundial acusó a los gobiernos de no haber sido capaces de respetar sus promesas y de haber descuidado los derechos de propiedad de los jubilados, y aseguró que la única manera de respetarlos consistía en recurrir a los "ff-dc".
12. En Argentina, durante los dos meses siguientes a la decisión de Menem (por recomendación del Banco Mundial) de reducir las jubilaciones a 150 dólares estadounidenses por mes, se suicidaron 32 jubilados (Paul, 1995, 697).

13. Expertos húngaros, bajo la dirección de la especialista en políticas sociales S. Ferge, participantes en la iniciativa SAPRI (Structural Adjustment Participatory Review Initiative, Iniciativa Participativa de Análisis de Ajuste Estructural), iniciada por Stiglitz a petición de organizaciones cívicas.
14. "En esos tiempos, los profesionales occidentales de la economía estaban -y siguen estando- convencidos de su propia versión de la falacia romántica, que data de hace por lo menos cinco siglos, sobre la perfección "natural" de los hombres, que luego la sociedad corrompe. Creían que los hombres eran capitalistas por naturaleza. Y que bastaría con suprimir los obstáculos socialistas al capitalismo en Europa del Este y en la antigua Unión Soviética cuanto antes para que los hombres reaccionaran y crearan, espontáneamente, una prosperidad capitalista. El propio Alan Greenspan admitió que él (o "nosotros", como le gusta decir) estaba seguro de que la caída del comunismo "establecería automáticamente un sistema basado en la libre empresa". Daba por sentado que la "naturaleza humana" era capitalista. Resultó ser, declaró, "nada natural, sino cultural". La cultura no tiene nada que ver con la economía. Lo que se produjo fue un desastre, el equivalente de la Gran Depresión en los Estados Unidos de América". William Pfaff, "Good Economics, Maybe, but Villainous Policy for Real People" ("Una buena economía, quizás, pero una mala política para la gente real"), *International Herald Tribune*, 26 de agosto de 1999.
15. "El Banco Mundial adoptó distintos enfoques en materia de reformas. En Lituania, por ejemplo, apoyó al gobierno en la elaboración y puesta en marcha de un régimen relativamente modesto, financiado por reparto y basado en la redistribución. Por otra parte, sigue trabajando en la creación de regímenes adicionales voluntarios… Recomendó una solución similar para el antiguo régimen financiado por reparto en Bulgaria, el joven régimen de la República de Corea y el reciente régimen de Tailandia. En Letonia, la reforma se basa en cuentas ficticias financiadas por reparto… En Kazajstán, la reforma consistió en reemplazar un régimen financiado por reparto, por un régimen financiado por capitalización. Se recomendó un enfoque similar en Bolivia, el Perú y México, mientras que los proyectos de reforma para Argentina y Costa Rica se basan en un enfoque de dos niveles". (Robert Holzmann, 2000, 1, pág. 30).
16. Incluso en Francia, la imposibilidad histórica (1945-1947) de imponer un régimen único de jubilación, y la existencia de regímenes separados se opone, evidentemente, a la solidaridad nacional, pero no por ello se ha llegado a la conclusión de que sería necesario privatizar el régimen de seguridad social francés.

Referencias

BANCO MUNDIAL, Averting the old age crisis. Policies to protect the old and promote growth ("Alejar la crisis del envejecimiento. Políticas para proteger a las personas mayores y promover el crecimiento"), 1994.

BANCO MUNDIAL, From Plan to Market: Assessing Aid: what works, what doesn't and why? ("Del proyecto al mercado: Ayuda para la evaluación: ¿qué funciona, qué no funciona y por qué?"), Washington DC: Banco Mundial 1996.

BEATTIE, R. y MCGILLIVRAY, W., "A Risky Strategy: Reflections: on a World Bank Report" ("Una estrategia arriesgada: reflexiones sobre un informe del Banco Mundial"), *International Social Security Review*, Vol. 48, 1995, págs. 5-22.

BIRDSALL, N., GRAHAM, C., SABOT, R., comps., 1998, Beyond Trade Offs. Market Reform and Equitable Growth in Latin America ("Más allá de las opciones. Reforma del mercado y crecimiento equitativo en América Latina"), Washington DC: IADB/Brooking Institution Press.
BONVIN, J-M., 1998, L'Organisation internationale du travail. Etude sur une agence productrice de normes ("La Oficina Internacional del Trabajo. Estudio sobre una institución que produce normas"), París: PUF.
CENTENO, M. y SILVA, P., comps., 1998, The Politics of Expertise in Latin America ("Las políticas de los expertos en América Latina"), Londres: Sage.
DE SENARCLENS, P., 2000, dir., Maîtriser la mondialisation ("El control de la mundialización"), París: Presses de Science Po.
DEACON, B., 1997, Global Social Policy ("Política social mundial"), Londres: Sage.
EMMERIJ, I., comp., 1997, Economic and Social Development into the XXI Century ("Desarrollo económico y social en el siglo XXI"), Washington DC: IADB
ESPING-ANDERSEN, S., 1999, Les trois mondes de l'Etat-providence ("Los tres mundos del Estado benefactor"), París: Presses Universitaires de France (1990).
GILLION, C., 2000, "Développement et réforme des régimes de retraite de la sécurité sociale: l'approche du BIT" ("Desarrollo y reforma de los regímenes de jubilación de la seguridad social: el enfoque de la OIT"), Revue internationale de sécurité sociale, Vol. 53, N° 1, págs. 43-78.
HAAS, E. B., 1990, When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Relations ("Cuando saber es poder: tres modelos de cambio en las relaciones internacionales"), Berkeley: University of California Press.
HOLZMAN, R., 2000, "L'approche de la Banque Mondiale quant à la réforme des pensions" ("El enfoque del Banco Mundial sobre la reforma de las pensiones de jubilación"), Revue internationale de sécurité sociale, Vol. 53, N° 1, págs. 13-42.
MAUPAIN, F., 2000, "L'O.I.T., la justice sociale et la mondialisation" ("La OIT, la justicia social y la mundialización"), La Haya: Martinus Nijhoff Publishers.
MERRIEN, F-X., 2000, "Nouveau régime économique international et devenir des États-providence" ("Nuevo régimen económico internacional y devenir de los Estados benefactores"), en P. de Senarclens, *Maîtriser la mondialisation* ("El control de la mundialización"), París: Presses de la Fondation nationale de Sciences po.
MERRIEN, F-X., 2000, "La restructuration des États-providence: "dépendance de sentier", ou tournant néo-libéral? Une interprétation néo-institutionaliste" ("La reestructuración de los Estados benefactores: ¿"dependencia de trayectoria" o viraje neoliberal?"), Recherche sociologique, N° 2, Louvain-la-Neuve, octubre, págs. 29-44.
MESA-LAGO, C., 1978, Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality ("Seguridad social en América Latina: grupos de presión, estratificación y desigualdad"), Pittsburgh: University Press.
MESA-LAGO, C., 1991, Social Security and Prospects for Equity in Latin America ("Seguridad social y perspectivas para la igualdad en América Latina"), Washington DC: Banco Mundial.
PAUL, S. y PAUL, J., 1995, "The World Bank and the Attacks on Pensions in the Global South" ("El Banco Mundial y los ataques a las jubilaciones en el Sur mundial"), *International Journal of Health Services*, Vol. 25, N° 4, págs. 697-725.
QUEISER, M., 2000, "La réforme des pensions de retraite et les organisations internationales: de la critique à la convergence" ("La reforma de las pensiones de jubilación y las organizaciones internacionales"), Revue internationale de sécurité sociale, Vol. 53, N° 2, págs. 35-54.

REIN, M. y SCHÖN, D., 1994, Frame Reflection: Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies (“Reflexión estructural: hacia la resolución de controversias políticas insolubles”), New York: Basic Books.
SPULBER, N., 1997, Redefining the State. Privatization and Welfare Reform in Industrial and Transitionnal Economies (“Redefinición del Estado. Privatización y reforma de la seguridad social en las economías industriales y de transición”), Cambridge: Cambridge University Press.
STIGLITZ, J., 1999, “Wither reform? Ten Years of the Transition” (“¿Una reforma marchita? Diez años de transición”), Banco Mundial, Annual Bank Conference on Development Economics.
WILLIAMSON, J., 1990, “What Washington means by policy reform” (“Qué se propone Washington con la política de reforma”), en Williamson J., comp., Latin American Adjustment: how much has happened? (“Ajuste latinoamericano, ¿qué se ha conseguido?”), Washington DC: Institute for International Economics, págs. 5-20.
WILLIAMSON, J., PAMPEL, F., 1998, "La privatisation de la sécurité sociale est-elle une solution judicieuse pour les pays en voie de développement?" (“¿Es atinado privatizar la seguridad social en los países en vías de desarrollo?”), Revue internationale de sécurité sociale, Vol. 51, N° 4, 1998, págs. 3-37.
YERGIN, D., STANISLAW, J., 2000, La grande bataille. Les marchés à l’assaut du pouvoir (“La gran batalla. Los mercados al asalto del poder”), París: Odile Jacob.

Nota biográfica

Luiz A. Pereira da Silva es Economista Principal en el Banco Mundial. Correo electrónico: Lpereiradasilva@worldbank.org. Durante las crisis asiáticas (1997-1998) fue asignado en comisión de servicios al Banco Japonés de Cooperación Internacional (JBIC) y el Instituto de Política Fiscal y Monetaria (IFMP) del Ministerio de Hacienda del Japón. Sus publicaciones más recientes son: Boom and Bust in East-Asia (con Masaaki Kuroyanagi, 2000) y Can Moral Hazard Explain the Asian Crises (con Masaru Yoshitomi, 2000).

Las instituciones financieras internacionales (IFI) y las enseñanzas políticas de las crisis asiáticas de 1997-1998

Luiz A. Pereira da Silva*

Introducción: El papel de las instituciones financieras internacionales[1] durante las grandes crisis económicas y financieras

Incluso antes de que los manifestantes de Seattle y Praga acusaran tan ruidosamente a las IFI de "gobernar el mundo y perjudicar a los pobres", era evidente que las instituciones de Bretton Woods venían suscitando una ola de protestas, tal vez menos estentóreas, pero bastante generalizadas, contra su legitimidad. Las críticas contra la condición y el poder de las IFI se vienen acentuando cada vez más, invocando para ello diversos motivos: filosóficos, ¿están las IFI contribuyendo a legitimar un concepto de supranacionalidad?; políticos, ¿qué vinculación existe entre las IFI y Wall Street?; sociológicos, ¿cuál es la función de la nueva élite tecnocrática de las IFI?, y económicos, ¿por qué las ideas de las IFI están dominadas por el pensamiento neoclásico? No se trata en este artículo de resumir el inmenso acervo de bibliografía que va desde la izquierda hasta la derecha del espectro político y tiene ramificaciones en una densa y rica producción académica. Sólo es posible examinar un grupo selecto de autores para comprender el enorme alcance de la crítica.

Incluso los críticos más radicales se muestran un tanto fascinados por la "cultura" y "disciplina" interna de esas instituciones, tal vez inferior únicamente a la iglesia católica del medioevo o al partido leninista típico (S. George y F. Sabelli [1994]). Para muchos esa fuerza sirve para imponer una visión "totalitaria" del proceso de desarrollo, basada en un enfoque ideológico y tecnocrático de las transformaciones económicas y sociales, y cumple todas las condiciones para lograrlo. Esa visión monolítica puede destruir, por defecto o a propósito, el tejido social de los países en desarrollo y perjudicar a los grupos vulnerables. Otros, como T. Killick [1995], examinan de manera exhaustiva los programas ejecutados por el FMI en los países en desarrollo. A su juicio, no existe ninguna confirmación empírica de una conspiración contra los pobres. Por otra parte, estima que los programas del Fondo han tenido un efecto real más bien limitado, pero

reconoce que atribuyen una confianza excesiva a las políticas de reducción de la demanda para corregir el desequilibrio de la balanza de pagos, imponiendo además con frecuencia condiciones inadecuadas. Paradójicamente, según se sostiene, en los casos más brillantes de un marcado crecimiento económico y profundas transformaciones sociales (los Tigres del sudeste asiático) poco es lo que se debe a las recetas del FMI. Nos encontramos aquí ante una especie de paradoja entre el reconocimiento de las IFI como animales políticos sofisticados y su función relativamente ineficaz de reguladores internacionales.

Sin embargo, la opinión moderada de Killick podría estar tergiversada por su periodo de observación, en el que no se produjeron crisis importantes. En realidad, se espera evaluar de manera más objetiva el poder de las IFI durante un periodo de crisis. Desde luego, cuando un gobierno está postrado y debilitado por una crisis económica y, en consecuencia, debe buscar la asistencia de las IFI, se puede valorar realmente la capacidad de éstas de influir en el curso de la historia. De Gregorio, Eichengreen, Ito y Wyplosz [1999] examinan precisamente el papel del FMI frente a los nuevos tipos de crisis relacionadas con un mundo financiero mundializado. Dichas crisis (de las cuales la variedad asiática es un buen ejemplo) son más difíciles de detectar y predecir que las antiguas crisis de la balanza de pagos debidas a problemas de competitividad comercial. El FMI se vio obligado a aumentar de manera espectacular el volumen de préstamos y a agregar al diseño de sus programas campos de reformas estructurales, como el sector financiero y la banca. Sin embargo, nos encontramos frente a la misma paradoja. Con más (aparente) influencia (a saber, préstamos de mayor cuantía y más campos de control), el FMI no pudo impedir (ni resolver) otras crisis similares que siguieron a la asiática, a saber, Rusia (1998) y el Brasil (1998-1999), y la Argentina con Turquía (2000-2001).

Así, desde el punto de vista de la izquierda, la excesiva influencia de las IFI en la determinación de las políticas de los países del Asia Oriental destruyó la vida de millones de personas. Desde el punto de vista de la derecha, las IFI fueron sencillamente incapaces de influir lo suficiente en las políticas nacionales (y en otros factores económicos) para evitar una nueva ola de turbulencias financieras. Así pues, ¿qué está sucediendo?

Yendo aún más lejos, la izquierda quiere cerrar las IFI debido tanto a su excesivo poder para someter las políticas nacionales en una forma no democrática sino tecnocrática, como a sus recetas *a priori* en favor del "libre mercado"[2]. Pero la derecha también quiere cerrarlas porque no son lo suficientemente fuertes para cambiar de manera decisiva las políticas nacionales y aplicar realmente los principios del "libre mercado". Además, producen "más mal que bien": su intervención durante las crisis sirve para la "supervivencia de los no aptos" y produce "riesgos morales"[3] que generan incompetencia. En una palabra, las IFI no son eficaces y cuestan demasiado al contribuyente de los distintos países.

¿Quién tiene razón? No pueden ser verdaderas ambas argumentaciones. O bien, ¿pueden serlo? ¿Hay realmente una contradicción entre instituciones planificadas y dotadas para alertar y hacer que cambien las políticas nacionales y al mismo tiempo impotentes cuando se ven confrontadas a la economía política de Estados soberanos y su relación con el orden internacional?

Exagerando un poco, podemos imaginar dos maneras distintas en que las IFI actúan en el orden internacional.

Se pueden considerar como un complicado mecanismo mediante el cual la élite capitalista moderna (y hoy dominante) de los países del G-7 amplía las reglas “capitalistas” del juego, imponiendo cuando puede (y las crisis son desde luego una buena oportunidad) cambios en la conducta de otras élites (a veces más tradicionales y, por consiguiente, reticentes) de los países menos desarrollados. En ese sentido las IFI contribuyen a la modernización del capitalismo, su continuo proceso de integración y autorregulación, es decir, son sencillamente instrumentos de una aceleración de la tendencia histórica del capitalismo a convertirse en un sistema mundial. Sin embargo, las IFI son las depositarias de un conjunto de normas, por definición parciales, según las cuales habrá siempre un centro “dominante” del sistema y una periferia “dominada”.

No obstante, las IFI se pueden considerar también como el embrión del futuro servicio civil en un mundo democrático mundial de interlocutores en pie de igualdad. Las normas que han fijado son el preludio de un sistema mundial de buen gobierno. En ese sentido contribuyen a la reglamentación económica y financiera del orden internacional, junto con otras organizaciones internacionales (incluidas las demás de las Naciones Unidas), pero con una función específica. Precisamente tratan de imponer a todos el mismo conjunto de principios legítimos.

Ravi Pradhan, de 10 años, remolca en bicicleta una carretada de bolsas de plástico destinadas al reciclaje, Calcutta, febrero de 2000.
Deshakalyan Chowdhury / AFP

Abordaremos en orden los argumentos de la izquierda y la derecha. A mi juicio, ambas opiniones, aparentemente opuestas, pueden reflejar en parte la verdad. Utilizaré el ejemplo de la

anatomía de una gran crisis muy reciente (la asiática de 1997-1998), para analizar el papel de las IFI, examinar las críticas en su contra y proponer posibles alternativas con imparcialidad. Si bien tendré que recurrir a argumentos económicos técnicos, trataré de distanciarme de la economía lo más posible y referirme a la cuestión más amplia que se está analizando.

¿Es la derecha derecha? ¿Se sobreestima el poder de las IFI?

La idea de que se puede tener a las IFI por responsables directas de las grandes crisis, como la de Asia, se puede deducir de la siguiente "inferencia": "las IFI son las principales defensoras de la mundialización"[4]; ahora bien, "la mundialización causó las crisis"; luego, "las IFI causaron las crisis". Me parece que una declaración tan terminante es una grave exageración de lo que realmente pueden hacer las IFI (y, además, de paso, de lo que es la mundialización). En la mayoría de los casos las IFI no pueden doblegar realmente las políticas nacionales sobre el comercio, por no hablar de la liberalización financiera. O por lo menos, como se verá más adelante, esto no sucede sin que otras fuerzas tiren en la misma dirección. Sin embargo, hay que entender, en primer lugar lo que se está debatiendo.

a) El nuevo mundo de la movilidad del capital

Si se quiere entender la relación que existe entre las IFI y las crisis asiáticas, es necesario comprender la índole tanto del nuevo mundo de la movilidad del capital, como de los enormes flujos de capital privado. No se trata de un fenómeno "creado" por las IFI, sino al que, por el contrario, éstas tuvieron que adaptarse. En realidad, la aparición del movimiento de grandes capitales privados a raíz de la liberalización financiera de la mayoría de los países del G-7 y algunos mercados emergentes planteó un ingente problema, por no decir una amenaza, a las operaciones básicas de las IFI.

El espectacular incremento de los flujos de capital privado desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo es uno de los elementos clave del nuevo orden internacional que apareció en los años 90. Mientras que en los años 50 la circulación total de capital hacia los países en desarrollo ascendía a unos 22.000 millones de dólares (de los cuales unos 9.000 millones eran capital privado), a mediados de los años 90 se cifró en 282.000 millones (de los cuales 247.000 millones eran capital privado).

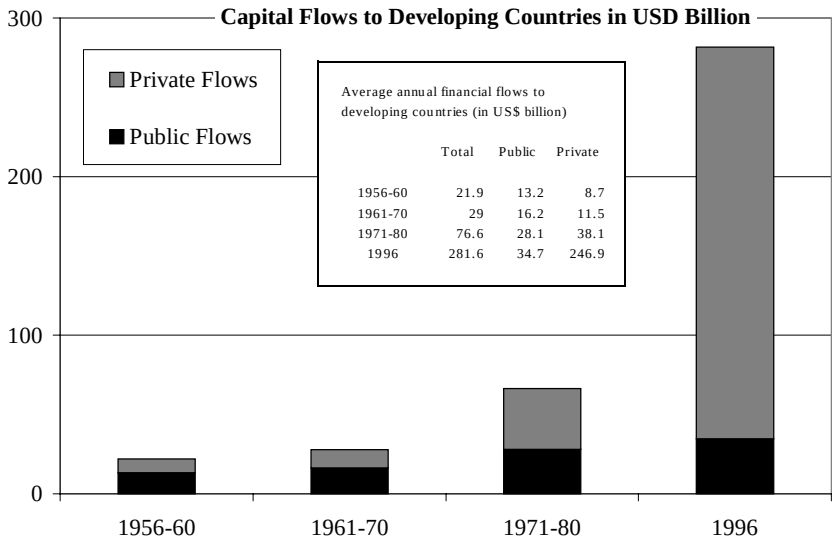


Figura 1 : Flujos de capital a los países en desarrollo en billones de US$

Esta tendencia se debió tanto a "factores impelentes" en los países desarrollados, como a "factores atrayentes" en los países en desarrollo, entre los cuales cabe destacar los siguientes:

- Grandes inversores institucionales, muy activos en los mercados financieros internacionales, ya que gracias a los cambios de reglamentación los fondos mutuos y de pensiones, las compañías de seguros y los bancos comerciales pudieron invertir en los mercados emergentes[5]. Todos diversificaron su cartera y aprovecharon los elevados beneficios que ofrecían esos mercados.
- El logro de una inflación baja en la mayoría de los países desarrollados coincidió con la disminución de los tipos de interés en el G-7, en algunos casos acompañada por el fin de un ciclo comercial (el Japón después de la explosión de su "burbuja" en 1989) o una recesión económica mitigada (los Estados Unidos a comienzos de los años 90).
- Ciertos cambios de política en los mercados emergentes que favorecieron la estabilidad macroeconómica, la apertura de sus mercados, las privatizaciones y la inversión extranjera directa coincidieron con la generalización de la desregulación y la liberalización financieras (véase Fischer B., Reisen H. [1992]), programa éste apoyado por las IFI y bien recibido por los banqueros del G-7, aunque impugnado por otros grupos de las economías emergentes, como veremos más adelante.

b) Problemática de las IFI: entender el nuevo mundo del capital mundial

Las IFI tuvieron que cambiar de manera drástica para sobrevivir en este nuevo entorno. Era el tercer embate contra su subsistencia[6]. Entre las IFI, el Fondo Monetario Internacional (FMI) fue creado en 1994 como guardián del sistema mundial de tipos de cambio, fijos pero ajustables. Desde los años 50 hasta finales de los 80 fue limitada la movilidad de capitales y las principales funciones del Fondo fueron: a) resolver la crisis de las balanzas de pago financiando déficit temporales que solían ser pequeños (debido a la escasa movilidad de capitales y la existencia de controles); b) velar por que los países adoptaran políticas (fiscales y monetarias) que fueran coherentes con su tipo de cambio, y c) recomendar pequeños cambios en el tipo de cambio

(devaluación) cuando se presentaban constantemente desequilibrios en la balanza de pagos y además asegurarse de que esos cambios no desestabilizaban a otros países ni a los clientes comerciales.

Esa "edad de oro" del FMI correspondió al concepto de "vigilancia" del orden internacional, según el cual la supervisión y las recomendaciones de política se basaban en un modelo "analítico" muy simple sobre la manera como se generaban y transmitían los desequilibrios. En términos sencillos, el déficit de la balanza de pagos (por ejemplo, un volumen demasiado elevado de importaciones) debía tener un equivalente monetario (alguien lo financiaba) en virtud de un sistema de tipo temporal fijo de cambio. El célebre modelo Polak[7] constituía la base para elaborar la programación financiera, marco sobre el cual el FMI prepararía sus programas y recomendaciones destinados a los países miembros. Según ese marco, la "corrección" de cualquier desequilibrio era (relativamente) sencilla y se basaba en el control de la expansión de dinero y crédito, sobre todo si el gobierno tenía tendencia a incurrir en déficit elevados. Un excesivo crecimiento del crédito terminaría por agotar las reservas de moneda extranjera y poner en peligro la paridad (fija) del tipo de cambio. La fuerza de la "programación financiera" en un mundo de poca movilidad de capitales se debía a que en la mayoría de los casos era eficaz para resolver las crisis de la balanza de pagos. La combinación de una "devaluación" con la "moderación fiscal" solía re-equilibrar[8] la balanza de pagos de un país dado. En cierto sentido, era un mundo fácil en el que se podía dejar de lado la volatilidad de la cuenta de capital.

c) Nuevos tipos de crisis altamente tecnológicas de este nuevo mundo, que se producirán en el siglo XXI

Sin embargo, en los años 90 ya no se mantendrían esos supuestos. Los desequilibrios originados en la balanza de pagos empezaron a desempeñar un papel mucho más importante en las crisis internacionales. Por ejemplo, la "programación financiera" prestó poca atención a los factores que determinaban los flujos de capital y su movilidad (por ejemplo, expectativas, entorno de la inversión, inversores institucionales y otros agentes del mercado internacional de capitales), que fueron el fundamento de un periodo de rápido crecimiento y liberalización financiera a finales de los años 80 y desembocaron en la crisis asiática. El modelo Polak no pudo tratar ese nuevo tipo de crisis que empezó a preocupar a las IFI a mediados de los años 90.

En efecto, para explicar las crisis asiáticas es preciso entender la bonanza de esas economías antes de su implosión. Las crisis de 1997-1998 estuvieron precedidas de un largo periodo de prosperidad económica y financiera, conocido como "bonanza". Fue un periodo en que coexistió un alto índice de crecimiento con sólidos fundamentos macroeconómicos que no precisaron ninguna "intervención" del FMI. La crisis llegó en un determinado momento después de que la prosperidad se convirtiera en una "burbuja financiera" que terminó por explotar. Fue un golpe para las IFI. Si bien muchos de sus técnicos (además de los expertos y otros analistas de riesgos) eran plenamente conscientes de los "peligros" de las "burbujas financieras"[9] y estudiaron las "señales de alerta temprana" de una (posible) crisis en Asia, no fue posible imponer un "cambio" de política a su debido tiempo. ¿Por qué fueron impotentes las IFI?

En parte debido a la "falta de influencia". Paradójicamente, las IFI estaban destinadas a "intervenir" únicamente después de una crisis debida a la explosión de la burbuja. Es muy poco lo que pueden hacer durante el periodo de prosperidad, aunque detecten signos preocupantes.

Siguen siendo más bien las “salas de urgencia” de los hospitales financieros y no “prevención médica”. En todo caso, su incapacidad para evitar la crisis asiática contribuyó al deterioro ulterior de su imagen.

Otra razón es el cambio del volumen, la composición y la velocidad de la movilidad del capital privado en los años 90. Se produjo una drástica modificación (véase Banco Mundial [1996-1997]) en la composición de los flujos financieros hacia los mercados emergentes. En un contexto de integración financiera mundial, los movimientos de capital privado (en particular préstamos bancarios, inversión extranjera directa e inversión de cartera) superaron con creces el flujo de capital público hacia los mercados emergentes. La deuda privada (a corto plazo) aumentó rápidamente dentro de ciertos marcos institucionales y macroeconómicos. Por ejemplo, pese a las mejoras de las políticas[10] macroeconómicas propiamente dichas destinadas a garantizar la continuidad y la adecuada madurez de los flujos de capital, su volatilidad sigue siendo un problema, debido a varios factores: cambios institucionales en los países emisores y receptores; una liberalización y apertura financieras mal articuladas; la fragilidad de la actitud de los inversores, y el volumen relativamente grande de acumulación de posibles capitales de salida (en instrumentos de deuda a corto plazo y en el mercado de acciones y valores).

La mayoría de las nuevas crisis que se produjeron en la balanza de pagos durante los años 90 (México en 1994-1995, Asia en 1997-1998 y el Brasil en 1998-1999) se debieron a cambios en esas cuentas de capital[11] y no a la “vieja” historia de que la balanza de pagos estaba amenazada por un exceso de importaciones, como lo predecían las IFI. Esos cambios son repentinos, aunque no del todo imprevisibles. Son frecuentes el contagio y el pánico: cuando un país es sacudido por la crisis, se ve afectada inmediatamente la actitud de los inversores de todo el mundo y se da una mayor probabilidad de “infección” en otros mercados emergentes (por ejemplo, grandes salidas de capital causadas por el pánico). Asimismo, esas nuevas crisis de cuentas de capital cobran su fuerza destructora de la vinculación “contable” entre las entradas de capital y los mecanismos de transmisión local (el sistema bancario nacional). Las crisis se vieron acompañadas de bancarrotas masivas de compañías y bancos.

d) Programa de las IFI sobre liberalización financiera

En el nuevo mundo de movilidad del capital las IFI abogaron sin duda alguna por los beneficios de la integración financiera, pero tenían además sus ideas sobre la manera de efectuar sin riesgo alguno la desregulación y liberalización financieras. No obstante, fueron sorprendidas por los acontecimientos y por las políticas económicas de los países del G-7 y de los mercados emergentes. Por lo tanto, es un tanto excesivo decir que las IFI “imponían” a los mercados emergentes un programa de liberalización financiera. Discutamos este punto que bien parece paradójico.

Los análisis de las IFI señalaban correctamente los riesgos y los beneficios de la liberalización financiera de los mercados emergentes, así como la debida secuencia de esas políticas. Los países debían empezar liberalizando las cuentas corrientes y el comercio y pasar a la liberalización del sector financiero únicamente cuando se contara con un sólido sistema para supervisar la calidad de los activos y el crédito. Al no haber reguladores locales enérgicos, surgía el peligro de que los bancos hicieran empréstitos a corto plazo en moneda extranjera y, por consiguiente, los mercados

emergentes debían procurar no avanzar demasiado rápido hacia la integración con los mercados financieros mundiales.

Es cierto que la posición (y el optimismo) de las IFI respecto de los beneficios de la liberalización financiera fue a veces ambigua. Así, se estimaba que incluso si los países receptores sólo tenían poca capacidad de supervisión bancaria, podrían abrir plenamente sus cuentas de capital (con "resultados espléndidos" en un comienzo, como en el caso de Indonesia). Algunos sostenían que en ese caso los bancos y las sociedades locales no recurrirían necesariamente a demasiados empréstitos del sector privado a corto plazo, ya que por definición el sector privado sería sensato y prudente en sus políticas de préstamos. En realidad, fueron ingenuos o cínicos los reformistas inspirados por el programa del "consenso de Washington". En efecto, "olvidaron" la economía política de los sectores financieros de los mercados emergentes. Presionados por muchos, entre ellos los mercados internacionales de capital, los políticos locales efectuaron una liberalización mal articulada del sector financiero, junto con las cuentas de capital, o sea exactamente lo contrario de lo que recomendaban los análisis de las IFI.

Para agravar la situación, en vez del prudente comportamiento que se esperaba de un sector privado consciente de los peligros, los prestadores y los prestatarios, nacionales pero también extranjeros, hicieron todo un despliegue de "exuberancia irracional" desde luego en Asia, pero además anteriormente en otras regiones (por ejemplo, en el Cono Sur de América Latina). Esa euforia terminó como de costumbre en la burbuja de precios de activos, valores y crédito, que estalló algo más tarde.

En conclusión es que las IFI se vieron atrapadas en la compleja dinámica de la política y la economía entre el G-7 y los mercados emergentes. Bien podían tener un "marco analítico correcto". Pero no podían impedir que los bancos del G-7 y la banca privada local creara burbujas que terminaran por estallar. Una vez que esto se produjo, la fuga en busca de calidad de los activos, debida a la falta de controles del cambio extranjero, desencadenó una grave crisis monetaria (imposible de manejar cuando no se trata de un país con superávit de capital, como el Japón). De allí en adelante, es siempre la misma historia. La crisis monetaria a su vez se convierte naturalmente en una crisis del sector bancario y empresarial que puede alcanzar proporciones gigantescas. La amplitud de los daños depende de la proporción de influencia (crédito/PNB) del país, el volumen de las deudas contraídas por las sociedades y los bancos a corto plazo en moneda extranjera y su concentración en las manos de inversores internacionales sin experiencia. Presa del pánico, los mercados no suelen estar dispuestos a correr el riesgo de refinanciar los créditos.

En consecuencia, ¿se puede decir que las IFI son el factor concluyente que influyó en la decisión de los países de efectuar la liberalización financiera sin dotarse de las debidas salvaguardas? ¿O bien, que las IFI nada tuvieron que ver en esas decisiones? Se ha señalado que el principal impulso de la liberalización financiera de Tailandia, por ejemplo, (véase el recuadro siguiente) provenía del país mismo y de la presión ejercida por las instituciones financieras del G-7. La situación de Tailandia era boyante. No tenía ningún programa con el FMI ni con el Banco Mundial. Por consiguiente, las IFI poco podían influir en sus decisiones políticas.

¿Pueden las IFI presionar solas por la liberalización financiera? En términos teóricos, sí; en la práctica, no. La verdaderas tendencias y decisiones se producen por una compleja interacción

entre los bancos del G-7, inversores privados, compañías de seguros, autoridades y políticos del país, etc. Así pues, las IFI no pueden influir realmente en las decisiones de un país. Se ha exagerado su función a ese respecto.

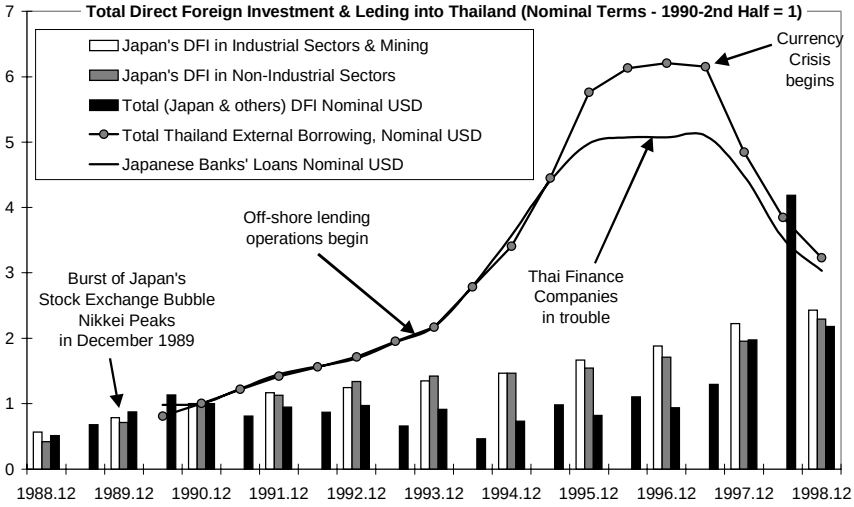
Recuadro 1: El papel de las IFI y el ejemplo de la crisis de Tailandia

El ejemplo de Tailandia analizado en mi actual investigación sobre las crisis asiáticas[12] me vuelve escéptico en cuanto a esta alternativa convencional que atribuye a las IFI o demasiada o ninguna importancia. Mi crítica fundamental es que "el tango es cosa de dos", o en otras palabras, que las acusaciones de la derecha o la izquierda contra las IFI omiten una cuestión importante. Hay un problema de "demanda", pero al igual que en el caso de las drogas, está unido a la oferta. Hay interacción política entre el análisis de las IFI, las reformas de macropolíticas de los mercados emergentes y su programa más que ambicioso de transformación de sus sectores financieros. Todo esto se mezcla con la economía política de los mercados emergentes (reformistas contra conservadores, industriales contra banqueros, exportadores contra productores nacionales, sindicatos contra personas independientes, etc.) y además las políticas del G-7, en particular Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón.

En primer lugar, en muchos casos el ciclo de auge y caída de los flujos de capital que observamos empieza con movimientos financieros y macroeconómicos en los grandes países de emisión y no necesariamente en el país receptor. Por ejemplo, es de todos aceptado en Asia que la apreciación del yen después de los Acuerdos Plaza de 1985, el estallido de la burbuja financiera del Japón a finales de 1989, etc., fueron factores determinantes para explicar el considerable auge de la inversión extranjera directa del Japón en Asia. La necesidad de mayores beneficios y nuevos mercados después del pico del ciclo bursátil y comercial del Japón fue el motivo principal de ese aumento de la actividad internacional de las sociedades y bancos japoneses. Anteriormente en los años 80, gracias a la liberalización de las transacciones internacionales (una decisión reguladora únicamente japonesa) algunas grandes sociedades consideradas relativamente seguras pudieron emitir sus propios instrumentos en los mercados internacionales de capital, liberándose así de su dependencia de la financiación tradicional bancaria en el mercado japonés. A su vez, esa situación llevó a los bancos a buscar nuevos mercados, algunas veces fuera del Japón.

En segundo lugar, y para continuar con el mismo ejemplo del Japón y Asia, es importante comprender la dinámica y la índole específica de los movimientos de capital antes de precisar con exactitud en qué momento y en qué forma se precisa de políticas. Las primeras entradas de capital en Asia Oriental provenientes del Japón fueron inversiones directas en especie y, por lo general, en el sector manufacturero de exportaciones. Se concretaron en fondos propios y sociedades de capital riesgo y se remontan a comienzos o mediados de los años 80. Esas empresas eran buenos prestatarios. Su finalidad era reexportar (Malasia, Singapur, Hong Kong) o alimentar mercados locales boyantes pero solventes (Tailandia y Corea). Los empréstitos de las empresas de capital riesgo estaban garantizados por su Oficina Central del Japón, y la filial local del banco más importante de la Oficina Central de Tokio[13] solía hacer los préstamos del capital de operaciones.

En esas condiciones, esta primera ola de inversión extranjera directa desencadenó el ponderado "milagro" de elevado crecimiento de Asia Oriental. Sin embargo, la rentabilidad de esas cuentas de las empresas de capital a riesgo despierta el apetito de otros inversores y bancos. El éxito de dichas empresas inicia un enérgico ciclo comercial a nivel local. Sin embargo, en muchos casos el mercado local está protegido o cerrado; en particular se racionan y controlan las licencias bancarias. De ahí que los posibles nuevos interlocutores (por ejemplo, bancos extranjeros grandes e influyentes[14] de los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea) ejerzan presión para acelerar la liberación y apertura del sector financiero (por ejemplo, la concesión de licencias plenas a nuevas instituciones bancarias, distintas de las que ya funcionaban desde hacía largo tiempo). Para presionar, los nuevos interlocutores (bancos, fondos) suelen obrar con energía y ampliar sus activos[15]. Los nuevos interlocutores (con licencias bancarias limitadas) buscarán nuevos negocios y proyectos de mayor riesgo, inevitablemente, propuestos por compañías y bancos locales. Empieza así una cola de préstamos impulsados por la demanda que pueden terminar en la burbuja financiera.



Tomemos, por ejemplo, el caso de Tailandia. Es sólo una ejemplo y la historia es similar a la de otros países de Asia Oriental. El cuadro muestra la evolución de la inversión directa del Japón (columnas en blanco y gris) en Tailandia, desglosadas por sector de destino (columnas en blanco para la inversión directa en industria y minas, columnas en gris para la inversión directa en sectores no industriales). El cuadro muestra además el crecimiento concomitante de las demandas transfronterizas de los bancos japoneses (línea recta; tomado de la base de datos del Banco de Pagos Internacionales). El cuadro sitúa de nuevo todos los datos, que se presentan en términos nominales, para que sean iguales a 1 a comienzos de 1990 (la caída del Nikkei). Asimismo muestra que la inversión extranjera directa en los años 90 está dividida en partes más o menos iguales entre el sector industrial y el no industrial. Así, no hay inversión excesiva de los bancos japoneses en el sector de servicios no productivos. Y la cuantía de los préstamos del Japón (empréstitos externos de Tailandia a los bancos japoneses) acompaña la inversión financiera directa en una proporción relativamente fija (es decir, prácticamente el mismo índice de crecimiento).

La situación empieza a cambiar después de 1993-1994, sobre todo en los países en los que hay un mercado nacional en auge (Corea y Tailandia). Los préstamos (y desde luego los empréstitos) se aceleran de manera considerable. Hay una "burbuja" de préstamos otorgados a Tailandia por los bancos japoneses, que excede en mucho de los índices de crecimiento de la inversión financiera directa del Japón. A mi juicio, esos préstamos se deben a la desregulación de la competencia. Los bancos que prestan en exceso no son los tradicionales de las empresas seguras de capital a riesgo que existen en Tailandia. Son más bien los que habían adoptado un comportamiento agresivo, potenciando su parte en los mercados sin tener en cuenta los riesgos. Pero no son únicamente los "nuevos" bancos japoneses los que se comportaron de esa manera. Acentuaron esa tendencia bancos estadounidenses y europeos. Sin embargo, ¿cómo puede explicarse esa burbuja por los efectos de la inversión extranjera directa de otros países que también atrae créditos bancarios? La línea "punteada" que figura sobre el cambio de los préstamos de bancos japoneses muestra que las demandas generales (por ejemplo, empréstitos externos de fuentes distintas del Japón) aumentan incluso más rápidamente que los préstamos bancarios del Japón. Y esto no guarda relación alguna con las entradas generales de inversión extranjera directa en Tailandia (columnas negras), que permanecen muy estables durante el ciclo de crecimiento elevado.

En una palabra, se sugiere que tras una primera ola segura de inversión extranjera directa, una competición desenfrenada de los "nuevos" bancos por partes de mercado durante una segunda ola de movimientos de capital[16] tal vez sea la principal razón que explique las burbujas financieras observadas en Asia Oriental. No hay pruebas convincentes de que los "riesgos morales" (garantías de las IFI) hayan desempeñado un papel importante, es decir, que las "garantías implícitas de los gobiernos" hayan atraído banqueros e inversores extranjeros. Los bancos no necesitaban de esa seguridad para precipitarse en los negocios. E incluso si tal hubiera sido el caso, la conducta agresiva de los bancos es más que suficiente para explicar la burbuja. De hecho, el supuesto de "riesgos morales" parece un argumento interno posterior de justificación de muchos administradores de fondos y bancos.

¿Es la izquierda derecha? ¿Acentuaron las IFI las crisis asiáticas?

En la Sección 2 sostuvimos que, contrariamente a lo que percibe el gran público, las IFI sólo habían ejercido una influencia moderada en las políticas de Asia durante el periodo de liberalización financiera que desembocó en el auge de los tigres asiáticos. En efecto, sólo fueron parte de un panorama más amplio que produjo un proceso de integración en los mercados financieros mundiales, en los que los agentes privados ejercían una influencia mucho mayor. Sin embargo, una vez que la crisis golpeó a Tailandia, Indonesia y Corea, las IFI se encontraron en mejores condiciones para influir en las políticas nacionales y tal vez "imponer" un programa de reformas que esos países habían dejado de lado. En ese sentido, la crisis fue una oportunidad para recobrar influencia. En esto podrían tener razón los críticos pertenecientes a la izquierda. ¿Existen pruebas de una interferencia directa de las IFI en las políticas adoptadas por los países afectados por la crisis? ¿Y se podría argumentar que entonces las IFI acentuaron la depresión con malas políticas? ¿Y que de hecho acentuaron las crisis asiáticas?

a) Cronología de lo que hacían las IFI a mediados de 1997 cuando empezó la crisis

Hubo gran confusión y perplejidad cuando empezaron las crisis asiáticas. En primer lugar, no era clara la índole de dichas crisis: comenzaron como una crisis monetaria en Tailandia (julio de 1997), pero pronto se convirtieron en crisis totales financieras y bancarias en Tailandia y el resto de la región (Indonesia, Malasia, Corea y Filipinas). La enormidad de la depresión económica en que se sumieron rápidamente los países afectados por la crisis puso en peligro en un momento dado la estabilidad de la economía mundial.

En segundo lugar, la velocidad del contagio tomó a todos por sorpresa. En un comienzo, todo el mundo, incluidas las propias IFI (véanse las actas de las reuniones anuales del FMI y el Banco Mundial, celebradas en Hong Kong en octubre de 1997) trató de negar la gravedad de la crisis. Algunos descartaron los riesgos de contagio regional, pero muy pronto todos (técnicos, expertos y decisores de las instituciones de Bretton Woods) tuvieron que hacer frente a la realidad. Las evaluaciones del contagio hechas ulteriormente (véase FMI [1998]) confirmaron los elevados coeficientes de correlación entre los movimientos del tipo de cambio y los precios bursátiles en Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia.

En tercer lugar, múltiples fuerzas tiraban en direcciones opuestas. Algunos problemas (la crítica de la derecha) provenían de la crítica general[17] que hacían los países del G-7 de las instituciones de Bretton Woods por no haber detectado y prevenido las crisis. Sin embargo, las críticas de la izquierda provenían también de las organizaciones no gubernamentales y de los propios países afectados por la crisis, en relación con el problema de compartir responsabilidades entre deudores y acreedores para pagar la deuda externa de corto plazo[18].

En cuarto lugar, al comienzo de las crisis era difícil para los técnicos del FMI y el Banco Mundial interpretar y leer la "economía política" de países como Indonesia[19], que se encontraba a todas luces en medio de una transición política. Tal vez en esos casos una "excesiva severidad" podría haber contribuido a exacerbar la crisis política en Indonesia y no fue claro para todos si ése era o no un resultado esperado del proceso.

En quinto lugar, algunos interlocutores del sector privados eran escépticos en cuanto al papel de las instituciones de Bretton Woods en un contexto asiático diferente e inusual (para el FMI). Eso puede explicar por qué algunos banqueros privados pudieron preguntarse si las medidas del FMI aportaban "credibilidad" o "recelo" a los acreedores de un país que presentaba una solicitud.

Recuadro 2: Breve cronología y anatomía de las crisis asiáticas

De hecho, el comienzo de las crisis se remonta a las dificultades de comienzos de 1997 de *Hanbo Steel*, un gran *chaebol* coreano que se declaró en quiebra con una deuda de 6.000 millones de dólares. Más tarde, en febrero de 1997, Somprasong es la primera compañía tailandesa que no hace los pagos correspondientes a su deuda externa. En mayo de 1997, a raíz de varios episodios de finales de 1996, una serie de ataques especulativos contra el baht desestabiliza el Banco de Tailandia, que vende (esto sólo se conocerá más tarde) 29.000 millones de dólares en contratos anticipados para defender el bath. Fin One, la compañía financiera más grande de Tailandia, se declara en quiebra y son suspendidas otras 16. El 2 de julio de 1997 el Banco de Tailandia anuncia que el baht está en

flotación. En las siguientes semanas aumenta la presión contra el ringgit malasio, el peso filipino, la rupia indonesia y el dólar singapurense. El dólar de Hong Kong se sostiene gracias a índices elevados de interés y la intervención. En último término, todos los países de Asia Oriental se vieron obligados a hacer flotar su moneda, debido a presiones de venta cada vez mayores que superaban sus reservas. La anatomía típica de la crisis es la siguiente. Al comienzo, hay resistencia a la presión del mercado internacional de cambios para desvincular y devaluar la moneda. Se aumentan los índices de interés (cuando esto no afecta demasiado a los sectores financieros e industriales del país). Se amplía el margen de intervención monetaria y a veces se cierran los mercados *offshore*. Muy pronto se hace evidente el fracaso de esa defensa convencional y se decide la flotación. Después de Tailandia, Indonesia lo hace el 14 de agosto de 1997 y Corea el 19 de noviembre del mismo año. Una vez decidida la flotación, se aplazan las medidas siguientes ya que entrañan difíciles reformas de importantes bancos y sociedades con grandes deudas en moneda extranjera. Hay varios viajes a Tokio y Washington pide a los acreedores que refinancien la deuda. Cuando todo esto fracasa (la mayoría de los acreedores exigen la supervisión del FMI), los gobiernos apelan al FMI. Los programas se negociaron en julio para Tailandia, octubre para Indonesia y diciembre para Corea.

En sexto y último lugar, esas incertidumbres explican a su vez por qué hubo dilaciones una vez comenzada la crisis en cada uno de los países. Las autoridades de los distintos países debatieron exhaustivamente y en un comienzo se mostraron reticentes a solicitar al FMI acuerdos de derecho de giro[20]. Los políticos temían que al solicitar la asistencia del FMI se vieran obligados a aceptar lo que consideraban una transparencia "excesiva" en cuanto a la información impartida a los mercados. Eso socavaría su credibilidad a nivel nacional, revelaría sus relaciones con los sistemas financieros en el pasado y provocaría su caída (esto resultó cierto para todos los gobiernos de los países que firmaron un acuerdo de ese tipo durante estas nuevas crisis de cuenta de capital.

Sin embargo, la índole de esas nuevas crisis de cuenta de capital en Asia terminaron exigiendo de las IFI (y sobre todo del Fondo) que desempeñaran un papel importante para estabilizar la cuenta de capital de la balanza de pagos mediante préstamos a corto plazo. Bajo los auspicios del FMI se preparó un programa de asistencia "de rescate" por un total de unos 120.000 millones de dólares entre agosto de 1997 (Tailandia, 17.000 millones) y diciembre de 1997 (Corea, 57.000 millones). Esto atribuyó a las IFI un papel muy importante en las secuelas de la crisis.

b) Las IFI (el MFI) emplearon el modelo "equivocado" para resolver las crisis asiáticas

El FMI aplicó al nuevo tipo de crisis de cuentas de capital (la crisis asiática) una variedad anticuada de marco analítico (su "antigua" programación financiera con una relación específica para explicar la movilidad de capitales). La adhesión incondicional del FMI a su propio "marco analítico" se debió a la índole relativamente opaca de su labor analítica interna, así como a su estructura jerárquica interna. En otras palabras, lo que sucedió no es muy diferente de la dificultad que muchos partidos comunistas leninistas experimentaron durante los años 70 y 80 en cuanto a política europea, a saber, ajustar su "antigua" estrategia bolchevique de hacerse con el poder por la fuerza a una comprensión de la transformación de las sociedades capitalistas modernas en una Europa cada vez más democrática y formular propuestas eficaces para competir en el proceso electoral democrático. Ahora bien, ¿qué sucedió exactamente con las IFI en Asia?

Para empezar, y con toda razón[21], el FMI interpretó las crisis asiáticas esencialmente como un elemento virulento de las nuevas crisis de cuentas de capital causadas por la inversión masiva y repentina de los flujos de capital privado. Se explicó que la inversión de los flujos de capital que había desencadenado la crisis propiamente dicha se debía a "factores de confianza" y no a preocupaciones por los fundamentos macroeconómicos (ya que el único desequilibrio importante era el enorme déficit de cuenta corriente en Tailandia, el 8% del PNB en 1995-1996). Por lo tanto, las IFI procuraron en primer lugar disipar las preocupaciones de los inversores privados con objeto de modificar su comportamiento y, en último término, mejorar los flujos de las cuentas corrientes y de capital.

Sin embargo, tras una buena apreciación del problema, el remedio terminó por resultar insatisfactorio. Las medidas que aplicaron a las crisis asiáticas los programas de acuerdos de derecho de giro fueron inadecuadas. El FMI estimó que las economías asiáticas se encontraban en una situación de desequilibrio externo (déficit de cuenta corriente) y exceso de demanda ("recalentamiento"). Según el modelo Polak, eso exigía de inmediato la "reducción de la demanda nacional". La interpretación de la crisis monetaria inicial fue que los mercados estaban procurando lograr a toda costa un ajuste de paridad que sencillamente debía ser moderado y controlado (para evitar que se disparara el tipo de cambio flotante de ese momento). Si se sostenía en términos reales, la depreciación reduciría el desequilibrio externo mediante la contracción ordinaria de la demanda nacional y el impulso de las exportaciones. Según el FMI, el peligro era que se instalara en Asia una espiral de depreciación con inflación. Por lo tanto, los programas estaban centrados en limitar la salida y favorecer la entrada de capitales. Según los programas del FMI, los movimientos de capital dependían esencialmente de una situación de compensación de riesgos y beneficios o una situación de paridad de intereses no garantizados para los beneficios en dólares con la posibilidad de sustituirlos por activos, junto con un argumento (negativo) "potencialmente" compensador proveniente de los riesgos "políticos y monetarios". Frenar la salida de capitales exigía ofrecer "mayores beneficios" a los activos nacionales (es decir, tipos de interés más elevados). Es evidente que las políticas aplicadas por el FMI en Asia se basaban en la suma de esas dos ideas tomadas de la sabiduría convencional, haciéndolas coherentes en virtud del "viejo" marco de programación financiera.

Se pudo sostener un supuesto complementario: una estricta posición monetaria, es decir, la utilización de índices nacionales de interés elevados, durante un tiempo suficiente para estabilizar el mercado de divisas al contado (por ejemplo, considerado un punto de apoyo implícito para la confianza de los inversores extranjeros), sin perjudicar de manera excesiva al sector bancario nacional y, en último término, a la economía propiamente dicha. Implícitamente ese tipo de marco suponía dos vínculos fundamentales de comportamiento. En primer lugar, que las "previsiones de inflación" eran inferiores al "desbordamiento" de las monedas flotantes y se debían (en gran medida) a la volatilidad del tipo de cambio al contado (es decir, una idea proveniente, muy probablemente, de la devaluación en América Latina, que se vio acompañada de una inflación elevada). En segundo lugar, que los mercados crediticios eran perfectos, los activos nacionales y extranjeros eran sustitutos, los tipos de interés eran precios de compensación y que la limitación de la liquidez nacional que frenaría a los especuladores no crearía una contracción excesiva de los créditos.

Siguiendo esos principios, el FMI fue muy lógico al elaborar su conjunto de medidas de rescate dotándolo de tres sólidos pilares.

- Los tipos nacionales de interés elevados estabilizarían el mercado de divisas y el mercado crediticio (mediante un desplazamiento relativo de precios entre activos perfectamente sustituibles y una mayor conciencia de los riesgos en los mercados crediticios gracias a una muy buena información).
- La contracción fiscal contribuiría a la estabilización de dos maneras. En primer lugar, reduciendo las previsiones de inflación (de una monetización de pasivos, hecha inconsideradamente a la manera latinoamericana, sea de los pasivos del Gobierno o, en términos más realistas, del sector privado, suponiendo que esos pasivos sean de competencia del Gobierno en virtud de una forma acordada de garantía del sector público) y, en segundo lugar, facilitando un mecanismo de seguridad para la financiación no inflacionaria de los costos de las operaciones previsibles de rescate del sector bancario.
- La reestructuración del sector bancario y las reformas estructurales tenían que empezar inmediatamente, sin consideraciones por la aplicación de nuevas orientaciones prudenciales más estrictas y la eliminación de activos no rentables. Esto contribuiría a restablecer la confianza de los depositantes e inversores tanto extranjeros como nacionales.

Estimamos que, desafortunadamente, las políticas correctivas no fueron suficientemente directas y no se podían derivar de esos primeros principios. Valga como prueba que: i) la economía real no respondió rápidamente al considerable desplazamiento de los precios relativos (la depreciación real de las monedas asiáticas no se vio acompañada de un auge en las exportaciones); ii) el movimiento internacional de capitales y los acreedores no reaccionaron como se había previsto, y iii) episodios inesperados de racionamiento del crédito acentuaron las dificultades de los programas de estabilización. A nuestro juicio, por lo menos el último punto es un efecto colateral inesperado de la propia lógica de los programas[22]. ¿Por qué?

En primer lugar, el nexo entre las reformas financieras de reestructuración y la confianza: lo que es válido a largo plazo puede causar diversos problemas a corto plazo. Hay diferencias "estructurales" entre los países latinoamericanos y los asiáticos respecto de la canalización de los ahorros hacia la economía. En una palabra, debido al (muy) distinto modelo de los países asiáticos en cuanto a ahorro e inversión, así como a un pasado de más baja inflación, etc., los depósitos bancarios más considerables y más estables desembocaron en niveles de endeudamiento relativos al capital mucho más elevados (crédito/PNB), unidos a un sistema más generalizado y complejo de mediación financiera. Tratar de cambiar durante una crisis el comportamiento de los bancos comerciales mediante sacudidas institucionales podía producir una contracción inmediata del crédito con efectos devastadores para la economía real.

En segundo lugar, el nexo de una posición monetaria estricta: en un contexto de elevado nivel de endeudamiento relativo al capital y de elevada relación de endeudamiento, los tipos de interés elevados no aplacarían necesariamente el pánico de los mercados. Los activos (préstamos) resultantes de la excesiva inversión anterior se habían acumulado[23] en los balances del sector bancario. Eliminar los activos no rentables (por lo general un proceso de larga duración) podía congelar por cierto tiempo los mercados locales de crédito y capital. La importancia de los mercados crediticios asiáticos por falta de fuentes alternativas de financiación por parte del sector empresarial indica que una política monetaria restrictiva sólo produciría la estabilidad de los tipos de cambio a costas de una severa restricción de liquidez. La actividad y las expectativas de esos

mercados estuvieron movidas en gran parte por una frágil relación entre un crecimiento elevado, factores políticos y la buena salud del sector bancario y de las sociedades. Una crisis suele exacerbar los problemas de la información asimétrica o imperfecta, haciendo más probable que los bancos interrumpan o racionen los créditos. Era arriesgado apostar por que en una crisis el comportamiento en materia de préstamos correspondería a un caso de plena racionalidad e información perfecta como si se tratara de un manual. Aplicar políticas estrictas a lo fiscal y lo monetario podía producir una recesión local y regional más grave de lo necesario. En el nuevo entorno de gran movilidad de capitales, el riesgo de que algunos inversores de los mercados emergentes de Asia entraran en barrena, podía desencadenar una venta febril de valores. Por último, dado el comportamiento gregario, el contagio a otros mercados emergentes e incluso a algunos países industriales podía llegar a producir una recesión mundial.

Algunas de las cuestiones examinadas fueron planteadas por J. Stiglitz [1999], que manifestó por la primera vez una opinión decidida y pública de desacuerdo "dentro del" campo de las IFI. Puede cuestionarse la utilidad de mostrar abiertamente su desacuerdo en medio de una crisis importante, cuando los inversores buscaban palabras alentadoras en el campo de las IFI "en su conjunto". Los inversores privados no tenían necesariamente ni la preparación ni la paciencia para entender un debate "académico" sobre los sutiles matices de la "asimetría de la información" en los mercados crediticios. Sin embargo, por primera vez la voz del Banco Mundial y del FMI divergieron considerablemente y crearon una crisis en el funcionamiento de las IFI (véase además Stiglitz [1998])[24] y, en particular, en un momento en que se suponía que debían trabajar de consuno para "calmar" las expectativas negativas de los mercados.

Al igual que en los años 30 (retrospectivamente se considera que las "malas" políticas no intervencionistas de la Reserva Federal de los Estados Unidos agravaron la depresión), el interrogante que se plantea para las crisis asiáticas es: ¿Habrían podido los efectos económicos y financieros de la crisis asiática ser menos severos con un marco político alternativo?" Sostenemos que la respuesta debería ser afirmativa. En ese sentido el funcionamiento de las IFI y la imposibilidad de cambiar de rumbo antes de que fuera demasiado tarde[25] muestran que en este caso probablemente la izquierda tiene razón al señalar la responsabilidad de las IFI de convertir una depresión económica en una grave recesión en Asia.

¿Qué tan profunda fue la depresión en Asia? Al tratar de evaluarla, es útil compararla con la gran depresión de los Estados Unidos y otros episodios de las crisis de la cuenta de capital (como la de México en 1994-1995). Al comparar la caída de la producción industrial al término de 12 meses de crisis, fue más profunda la gran depresión de los Estados Unidos (-20%). Pero en ese entonces no había política macroeconómica correctiva anticíclica alguna. Por lo que atañe a las crisis recientes, las cifras muestran que la depresión asiática de 1997-1998 (-6 a -8%) fue inicialmente en promedio (un lapso de seis meses) menos grave que la crisis de México (-10%), pero duró más y a veces fue más profunda (la producción industrial de Indonesia cayó al año y medio a -30%). En el caso de Indonesia asumió las características de la prolongada depresión de los Estados Unidos, es decir, una caída pronunciada, una nivelación y luego otra caída prolongada e incluso más pronunciada, como si otras variables estuvieran alimentando la caída en picada.

En una palabra, quienes concibieron los programas iniciales de estabilización en Asia comprendieron rápida y correctamente que se trataba de crisis de confianza en relación con el comportamiento volátil de los movimientos de las cuentas de capital. Pero luego, elaboraron y

aplicaron un marco de políticas un tanto normalizadas, que funciona sobre todo en las crisis clásicas de cuenta corriente. En Asia esos programas fracasarían o sólo tendrían éxito a costa de una contracción mucho más dolorosa de la economía real.

Las IFI y la cuestión del buen gobierno mundial

En las secciones anteriores hemos mostrado que tanto la derecha como la izquierda tenían y no tenían razón. Si bien las IFI propugnan la liberalización financiera, no pueden ser consideradas responsables de la aparición (y la explosión en crisis y en llamas) de burbujas financieras que se formaron como consecuencia de reformas mal articuladas, impulsadas por la codicia de los bancos privados y con el "benigno descuido" de las autoridades del G-7. Sin embargo, debido a sus rigideces burocráticas y su funcionamiento respecto del análisis económico, las IFI no pudieron adaptar las medidas de rescate en Asia a las nuevas realidades de la crisis de las cuentas de capital, sino que utilizaron instrumentos analíticos obsoletos que muy probablemente agravaron los problemas.

a) Un remedio relativamente fácil es cambiar el funcionamiento de las IFI

Las IFI no precisan imitar en su funcionamiento interno al partido comunista leninista ni a la iglesia católica, sino que pueden evolucionar (y de hecho lo están haciendo). Ahora bien, al cambiarlas, no se debería perder de vista que esas instituciones conservan algunas de las características de un partido organizado de militantes[26] dado que, por su naturaleza misma, comparten los siguientes rasgos: a) un objetivo amplio que es cambiar la organización y el tejido de la sociedad según un conjunto específico de valores; b) su constitución institucional interna favorecerá siempre un personal decidido, disciplinado y adoctrinado; c) derivan su acción y estrategias de un conjunto de principios "científicos" teóricos, comprobables empíricamente (lo que L. Taylor [1979] denominaba macroeconomía del "Atlántico Norte"), y d) son instituciones mundiales, pero captan y entienden perfectamente la economía política local.

Dicho esto, una cultura más democrática y abierta de debate interno, incentivos para manifestar desacuerdo y mecanismos transparentes para recompensar la calidad y la pertinencia del trabajo contribuirían sin duda alguna a evitar la aplicación ciega de recetas a cualquier crisis, situación y país (como señaló Stiglitz, pero como antes de él sugirió el Sr. Gorbatchev en sus propuestas de "glasnost" y "perestroika" para el funcionamiento de su propio país, plagado de deficiencias similares, en realidad mucho más graves, en materia de debate abierto).

Un paso muy importante a ese respecto sería iniciar una rápida confrontación de los instrumentos analíticos utilizados para elaborar programas, así como de su pertinencia para los problemas encontrados. Ese análisis llevaría inevitablemente a que se revisaran, o incluso se abandonaran, los modelos que sustentan las estrategias en relación con los préstamos y la labor analítica de las IFI (el enfoque monetario de la balanza de pagos, la "programación financiera" y el modelo Polak). En cierto sentido esto ya se está produciendo con la aparición de nuevos programas y políticas en las IFI (los nuevos créditos para "reducción de la pobreza", nuevos instrumentos de análisis, etc.)

La modernización del mecanismo analítico de las IFI podría hacer cambiar la percepción de sus recomendaciones en los mercados emergentes y en los países pobres. En vez de considerar los análisis económicos de la IFI como un argumento preconcebido que apunta automáticamente hacia

la dirección que determina la fidelidad de las IFI a la economía "neoclásica", podría haber un cambio paulatino de percepción hacia un enfoque más complejo de la macroeconomía del desarrollo. La retórica de las IFI podría modificarse para representar la expresión de los enigmas y debates en el amplio campo de la economía del desarrollo.

Desde luego, también se hace necesario un cambio paralelo de los críticos de las IFI respecto de la apreciación de la contribución que la economía neoclásica puede también aportar a los países en desarrollo. Los críticos de la izquierda deberán reconocer que: 1) es importante la estabilidad macroeconómica (para lograr el crecimiento y la redistribución[27]); 2) se puede administrar la participación (integración) en los mercados mundiales de modo que sea social, económica y políticamente sostenible y beneficiosa para los países en desarrollo, y 3) proveer ciertos incentivos basados en un comportamiento microeconómico experimentado empíricamente es a la larga[28] esencial para definir una estrategia de desarrollo sostenible. Estos tres campos se han de considerar creíbles y abiertos al diálogo y al debate científico (no ideológico).

b)¿Cómo podrían las IFI convertirse en el embrión de los mecanismos del buen gobierno mundial?

Concluiré citando dos ejemplos de la manera como las IFI podrían empezar a ser elementos de un nuevo buen gobierno mundial.

La democratización de las IFI se debe lograr modificando el poder de voto de los países en desarrollo en las juntas directivas de esas instituciones. Por ejemplo, en la actualidad las decisiones clave del Directorio Ejecutivo del FMI requieren el 85% de los votos, lo que es enorme. Esto significa que, en virtud del actual sistema de cuotas, los Estados Unidos con el 17,5% de los votos o una combinación del Japón (6,3%) y dos de tres grandes países europeos como Alemania (6,1%), Francia (5,1%) y el Reino Unido (5,1%) pueden vetar cualquier cambio significativo de política o decisión. Desde luego, las IFI tendrán un difícil juego estratégico que jugar si quieren convertirse en el embrión del nuevo buen gobierno mundial. Precisarán contar con la participación del G-7 en vez de oponerle resistencia, ya que de lo contrario la reacción probable de las principales partes será alejarse del problema, como lo hicieron los Estados Unidos en el caso de la UNESCO.

Es menester que las IFI hagan entender que las recomendaciones técnicas formuladas en pro de la estabilidad económica y financiera se aplican a todos los países, sean del G-7 o en desarrollo. Asimismo deberán procurar que los países del G-7 se den cuenta de que pueden compartir responsabilidades con países en desarrollo.

Por ejemplo, la conclusión lógica de nuestro análisis de las crisis de cuentas de capital, como la de Asia, es que se precisa de coordinación de políticas entre los países emisores y receptores, si se quiere mejorar la "calidad", la oportunidad y la composición de los movimientos de capital. Si 1) la dinámica de las burbujas financieras de los mercados emergentes está (al menos en parte) impulsada por los ciclos comerciales del G-7 y 2) si lo que ciega a los acreedores es principalmente la lucha por adquirir partes en los mercados emergentes, convendrá complementar las reformas de política en los mercados emergentes con una mejor vigilancia de las actividades internacionales de sus propios bancos por parte de los reguladores de los centros emisores (los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón).

En cierto sentido, el mérito de las IFI consistiría en contribuir a modificar el proceso de ajustes de modo que se compartan las cargas. Los países que crean (emiten) salidas de capital (el G-7) pueden elegir. Desde luego pueden considerar que lo de compartir cargas es demasiado costoso. El peligro de la inacción, por supuesto, es que las crisis de los mercados emergentes en el futuro resulten aún más costosas que la de Asia y requieran el recurso impopular a programas cada vez más amplios del FMI, invariablemente con una participación financiera de los contribuyentes del país del G-7 más cercano, involucrado regionalmente. En términos comparativos, lo que se propone aquí no es tan costoso. Lo primero que deberían hacer los países emisores es sencillamente mejorar la vigilancia de sus salidas de capital. Por ejemplo, con los mecanismos estadísticos actuales (entre otros, la actividad conjunta del Banco de Pagos Internacionales, el Banco Mundial, el FMI y la OCDE) se localizan las demandas (bancarias) transfronterizas entre países emisores y receptores. Es menester incluir a otros agentes (instituciones no bancarias, fondos, etc.). Es preciso además vincular esto a un conjunto de indicadores de alerta temprana para saber en qué fase se encuentra el ciclo comercial local y si se están canalizando los créditos externos hacia un sector específico de bienes no comercializables. La clave es poder determinar si se está más allá de un ciclo benigno de la economía real, movido por las exportaciones y la inversión extranjera directa, y si se está llegando al comienzo de una burbuja financiera local[29]. Se requiere información específica: la destinación sectorial del movimiento de capitales (por ejemplo, manufactura, bancos o propiedad raíz), así como informes más detallados y generales (por país y por sector) sobre las demandas de los centros bancarios no regulados.

Ese conocimiento podría mejorar la supervisión de las actividades bancarias internacionales por parte de los reguladores domésticos en los países del G-7. Por ejemplo, las normas de prudencia recomendadas por el Banco de Pagos Internacionales (índices de la adecuación de capitales para los bancos expuestos a riesgos internacionales) se podrían complementar con recomendaciones destinadas a vigilar asimismo el índice de crecimiento de los créditos extranjeros otorgados a determinados países. La razón es que la gran cuantía de los balances en los países de emisión puede dar lugar a que los “pequeños” cambios en la cartera queden dentro de las directrices de prudencia acordadas para los países emisores, pero que aun así representen una entrada de capitales importante para un solo país receptor[30]. Por lo tanto, al efectuar la supervisión de los reguladores de los países emisores se deberán tener en cuenta el ciclo económico de cada país receptor, su capacidad de absorción (existencia de demandas), el crecimiento de su crédito interno, etc. Los topes de cada prestatario se podrían vigilar mejor consolidando aún más la totalidad de los préstamos bancarios, combinando los datos de los informes de países con los de los centros bancarios no regulados. También se podrían elaborar con mayor propiedad los topes de préstamo de los países.

Es ilusorio pensar que en la nueva economía mundial se podrían evitar todas las burbujas financieras. Pero al menos se podría minimizar su aparición, lo que de por sí sería un alivio para los “espectadores” inocentes de esas crisis financieras, las empresas y los trabajadores que no forman necesariamente parte del tren de “exuberancia irracional”, es decir, exceso de préstamos externos a corto plazo, pero que pagan el precio del comportamiento temerario de otros. Si se consideran las burbujas financieras como un factor externo negativo, la solución normal es imponer algún tipo de impuesto para reducir la probabilidad de su aparición y ajustar los costos marginales privados a los costos sociales. Sostenemos que una solución en colaboración es superior a las disposiciones vigentes, según las cuales los países receptores adoptan medidas de

política[31] localizadas, mientras que los países emisores esperan a que se produzca la crisis siguiente.

Para terminar, las IFI no convencerán a nadie de que son el embrión y un elemento del buen gobierno mundial manteniéndose aferradas a un enfoque y comportamiento tecnocrático y elitista. Sin embargo, sería ilusorio imaginar que una espectacular "revolución populista" o el hecho, supongamos, de que una organización no gubernamental tomara el mando y modificara los artículos del acuerdo y la composición del Directorio pudiesen mantener la colaboración actual entre los países del G-7 y los países en desarrollo. Por consiguiente, el proceso de cambio deberá ser paulatino. A mi juicio, se requiere que vayan al mismo ritmo los tres elementos siguientes:

- Es menester que cambien los instrumentos analíticos utilizados por las IFI a fin de proteger y reforzar el respeto por su integridad intelectual y difundir una imagen de instituciones pluralistas, centradas no en una ideología preconcebida sino en la agudeza y la eficacia de los debates científicos;
- Es menester democratizar el proceso interno de adopción de decisiones, con objeto de preservar la credibilidad de la cooperación entre el G-7, el G-20 y el G-77, pero conceder mayor poder de votación a los países en desarrollo; y
- Es menester que se entienda que las normas de las IFI se aplican a todos los países (incluidos los del G-7) y que pueden aportar beneficios a todos ellos[32], tomando como base la idea de que un mundo bilateral es peor que uno multilateral, y que sacrificar algo de la soberanía propia puede a largo plazo producir beneficios para todos. Por ahora, es evidente que está en tela de juicio la legitimidad de las IFI debido a la percepción de una arquitectura financiera internacional orweliana, según la cual no cabe duda de que al definir las reglas del juego "unos países son más iguales que otros".

Traducido del inglés

Notas

* Las opiniones sostenidas en este artículo son únicamente las del autor y no se deberán atribuir al Banco Mundial.

1 En el presente artículo se entiende por IFI las dos instituciones financieras internacionales especializadas creadas en 1944 a raíz de las reuniones de Bretton Woods, a saber, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) o, abreviado, Banco Mundial. Entre ambas instituciones hay diferencias fundamentales que en aras de la sencillez no se analizan en detalle.

2 Se trata de una expresión políticamente densa, pero por sí misma demasiado general. Los críticos de las IFI señalan que sus mecanismos analíticos están dominados por la economía neoclásica. Según su interpretación, las recomendaciones sobre políticas se ajustan estrictamente a una visión simplista del funcionamiento de las sociedades reales y son coherentes con ella. En esa construcción "ingenua", se confunden "modelos" y "realidad". El comportamiento teórico potenciador de los agentes individuales (a falta de alguna circunstancia externa) y el mundo sin fricciones de ajustes instantáneos de precios en el

que interactúan esos comportamientos para producir un equilibrio comercial entre productores y consumidores (la imagen del "mercado libre" de una "mano invisible"), que coincide con una situación óptima de bienestar social (la situación óptima de Pareto), se toma como una aproximación "bastante buena" del mundo real, de la que se pueden sacar enseñanzas "directas" sobre políticas.

[3] Este argumento ha recibido hoy más apoyo en algunos círculos académicos próximos de la nueva administración republicana de 2001 en los Estados Unidos. Cuando el FMI rescata a un país que se encuentra al borde de la quiebra, rescata a personas que habían corrido riesgos excesivos y, por lo tanto, deberían ser "castigadas". Si se salen con la suya, hay riesgos morales. Se puede leer un análisis de los riesgos morales en Arnott y Stiglitz [1988]. Sin embargo, las primeras ideas aparecieron en los análisis de Arrow [1965] de la teoría de capital de especulación, por lo general referida a la cobertura de los seguros médicos. En el tratamiento normal competitivo (Arrow-Debreu) de los riesgos, los riesgos morales aparecen cuando "el seguro afecta las probabilidades de los sucesos contra los que se está asegurado". Se estima que se dan riesgos morales en muchas circunstancias cuando hay riesgos, aseguradores y asegurados que tienen aversión al riesgo y es costoso vigilar la acción necesaria para prevenir accidentes.

[4] También mundialización es una expresión excesivamente amplia que lo abarca todo. Comprende muchos fenómenos y dimensiones diferentes de índole sociocultural pero además económica y financiera. A veces, se toma este término (equivocadamente) como equivalente de la suma de la liberalización financiera y otras políticas de apertura de los países en desarrollo al comercio y los movimientos de capital. Procuramos utilizarlo en su sentido más limitado de "integración financiera" entre países.

[5] En un mercado financiero mundial y abierto, los inversores institucionales pueden buscar en todas partes beneficios más elevados que los imperantes en sus mercados. Por ejemplo, es muy probable que los cambios efectuados a comienzos de los años 90 en la legislación fiscal en los Estados Unidos sobre los fondos de pensiones, como 401 k) hayan influido en los movimientos de inversión de cartera en los países emergentes de Asia. Denominado por el código IRS que lo define, un 401 k) es un plan de ahorro de jubilación, patrocinado por el empleador, al que los empleados pueden aportar dinero de sus sueldos antes de que se le apliquen los impuestos. También están bonificados todos los beneficios producidos por las inversiones, es decir, no se gravan hasta que se retiran. Esos planes se denominan además planes de contribución definida, planes de ahorro bonificados o planes cualificados. Esos cambios de los planes de pensiones liberan a los empleadores de la obligación de un rendimiento mínimo, lo que incrementó la competición para atraer clientes y puede haber impulsado a los administradores de fondos privados de pensiones a buscar beneficios más atractivos (por ejemplo, la bolsa de Estados Unidos, obligaciones basura y mercados emergentes), aunque eso supusiera aceptar riesgos más elevados.

[6] El primer problema fue el colapso en 1971 del sistema mundial de tipos de cambio fijos ajustables de Bretton Woods y el segundo fue la crisis de la deuda del Tercer Mundo en los años 80.

[7] El modelo Polak, así llamado por el economista del FMI y director de su departamento de investigación en los años 50 y 60, es un típico instrumento viejo (1953) pero de larga vida, que sigue funcionando como médula de sus programas. La idea básica es que el desequilibrio externo de un país -un cambio de las reservas internacionales con un régimen de tipo de cambio fijo- debe ser financiado de algún modo con la creación de dinero y crédito. Por lo tanto, la forma de corregir ese desequilibrio es encontrar el "creador" de

liquidez excesiva en la economía (generalmente el sector público a través de los déficit fiscales) y detener la sangría (por lo general imponiendo condiciones para la asistencia del Fondo, basadas en recortes del déficit público y reducciones del crédito nacional). El modelo se amplió más tarde para que tuviera en cuenta los valores nominales y la posibilidad de devaluaciones prudentes.

[8] Cabe señalar, sin embargo, que la manera de llevar a cabo la "contracción fiscal" dependía por completo de la economía política del propio país. Incumbía al gobierno decidir si disminuía los gastos sociales o los militares. Desde luego, en sus instrumentos analíticos las IFI no tenían suficientemente en cuenta la fuerza relativa de los ministros de los países en desarrollo, la guerra fría ni otros factores políticos, que, sin embargo, se reflejaban en los acuerdos firmados con los gobiernos.

[9] Blanchard O.J. y Watson M. [1982] definen el término "burbuja" como una situación en la que los precios de los activos se desvían de su valor comercial fundamental (beneficios esperados). Se habla de una "burbuja financiera" cuando se observa la aparición de una burbuja de los precios de los activos (por ejemplo, burbuja de los precios en la bolsa, burbuja de los precios de bienes raíces, etc.) junto con el crecimiento real del crédito (préstamos bancarios) muy superior al crecimiento real de las variables económicas (volumen de producción interna, volumen de las exportaciones, etc.). Se supone que la burbuja de créditos financia actividades relacionadas con la burbuja de los precios de los activos (por ejemplo, el modelo de alto crecimiento y deuda elevada en los países emergentes de Asia). Es importante entender cómo se producen esas burbujas financieras, porque una vez que aparecen suele ser más difícil la macrogestión de la economía. En particular, es prácticamente imposible un desenlace "suave" en el caso de un mercado emergente (relativamente) pequeño. Es muy probable, tal vez inevitable, una explosión repentina de la burbuja, con importantes repercusiones para la economía real y el sector financiero local. Además, como vimos en el caso de la crisis asiática, las características actuales de los mercados financieros mundiales y el modo como se forman las expectativas pueden hacer que una crisis local se convierta en regional e incluso en mundial.

[10] Los países que reciben grandes cantidades de capital tenían que garantizar la estabilidad macroeconómica en un contexto técnicamente complejo de cuentas abiertas de capital, pérdida de autonomía respecto de las políticas monetarias y a veces un régimen regulado de tipos de cambio.

[11] Algunos autores han denominado esas crisis "crisis financieras de alta tecnología" o "crisis del siglo XXI" (véanse De Gregorio, Eichengreen, Ito y Wyplosz [1999]) o bien "crisis de cuentas de capital" (véanse Yoshitomi y Ohno [1999]). Se produjeron salidas masivas de capital en México (1993-1995), Argentina (1993-1994), Venezuela (1993-1994) y Chile (1990-1991), pero además en Turquía (1993-1994) y el Brasil (1997-1998 y 1999).

[12] Véase, Pereira da Silva [1999] *The Great Asian Slump*, Ministerio de Hacienda del Japón, Instituto de Políticas Fiscales y Monetarias, noviembre de 1999 y *Boom and Bust in East Asia*, Japan Bank for International Cooperation Review, noviembre de 2000.

[13] Desde hace mucho tiempo hay una relación especial entre los bancos y las sociedades del Japón. Esa relación se traduce en una vinculación similar entre filiales, empresas de capital riesgo de importantes sociedades japonesas y la rama local de su banco principal japonés. En los años 80 y 90 esas relaciones especiales fueron un factor clave para la enorme cantidad de entradas de capital (inversión financiera directa acompañada de préstamos bancarios) en Asia Oriental, proveniente de Japón.

[14] Esa presión podía provenir a veces de otros bancos japoneses que competían por partes de mercado. La relación tradicional en Asia Oriental con el banco principal se estableció entre grandes firmas industriales del Japón y su banco principal de Tokio, que suele tener una "antigua" representación bancaria en Asia Oriental.

[15] En algunos casos los gobiernos locales fomentaron indirectamente los préstamos bancarios en moneda extranjera a sociedades y bancos nacionales a través de centros bancarios no regulados (archiconocido es el caso la *Bangkok International Banking Facility* en Tailandia).

[16] El modelo para analizar la formación de las burbujas financieras en Asia Oriental no es la entrada ordinaria de capitales en la que el tipo diferencial de interés es un determinante importante de los movimientos financieros. Se trata más bien de una carrera en busca de mayores activos en mercados asiáticos muy rentables y de rápido crecimiento, que explica la euforia de muchas instituciones financieras.

[17] Para complicar aún más las cosas, hubo opiniones divergentes incluso en los países del G-7, sobre lo que se debía hacer en esas nuevas crisis financieras y monetarias de "cuentas de capital", entre partidarios "conservadores" del libre mercado e intervencionistas "liberales", entre los Ministerios de Hacienda y los de Relaciones Exteriores, entre los altos ejecutivos sentados en sus oficinas y los parlamentarios de los países del G-7. También hubo desacuerdo entre dos partes importantes, Tokio y Washington, en cuanto si en las crisis financieras se debía emplear un enfoque gradual o de choque. Las crisis asiáticas representaron una prueba para la arquitectura financiera institucional establecida en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. Se criticó a las instituciones de Bretton Woods hasta el punto de poner su existencia en tela de juicio. Se atacó al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial por su incapacidad de reaccionar con rapidez, la cuantía insuficiente de su asistencia en dinero disponible, su inclinación hacia la opinión de los acreedores (bancos) considerados como algo intrínseco en la fundamentación económica de sus programas y las consecuencias sociales negativas de las medidas que recomendaron.

[18] Ciertos críticos manifestaban la sospecha de que (algunos) acreedores privados podían influir en el programa de reforma de las instituciones multilaterales cuya finalidad principal era velar por el interés (público y general) y por el bienestar social. Algunos aspectos de los programas de estabilización se convirtieron en tema de debate porque incluso con una total separación entre el sector privado y las instituciones multilaterales podía haber conflictos internos de intereses dentro de las propias instituciones multilaterales. Las críticas de las organizaciones no gubernamentales apuntaban además a las conexiones y los efectos de la "economía política" en los mercados internacionales de capital (por ejemplo, la influencia de los grandes bancos de inversión, los bancos comerciales extranjeros, etc.) al definir el marco institucional y las normas internacionales para resolver una crisis provocada por la deuda.

[19] La viabilidad de los programas de estabilización en una crisis depende a veces de pequeños detalles. En el caso de Indonesia, los tecnócratas contaban con un apoyo muy pequeño para aplicar rápidamente las políticas contra los "compinches". Según indicios anecdóticos pero generalizados, reunidos en entrevistas realizadas en Asia, la imagen televisada de la firma del acuerdo entre un prepotente Director del FMI y un Presidente Suharto humillado (enero de 1998), indignó a muchos asiáticos y puede haber contribuido a que temporalmente ganaran la batalla los "compinches nacionalistas", bloqueando toda reforma propuesta por las IFI.

[20] Pasaron varios meses entre el comienzo de una crisis abierta en Tailandia (mediados de mayo de 1997) y la conclusión de un acuerdo de derecho de giro con el FMI (mediados de agosto de 1997). Se actuó más rápidamente en Indonesia (agosto-septiembre de 1997) y Corea (diciembre de 1997). ¿Cómo se compararía esto con el Brasil, donde la crisis empezó realmente en septiembre de 1998 y el acuerdo de derecho de giro se firmó a mediados de noviembre de ese año?

[21] Entre otros, Yoshitomi y Ohno [1999] reconocen que el FMI había hecho un diagnóstico correcto de la crisis: una crisis de cuentas de capital debida a los desequilibrios y vulnerabilidades provenientes de grandes entradas de capital, que suelen relacionarse con las fases iniciales de la integración financiera con los mercados internacionales de capital. La salida de capitales desencadena una crisis tanto más severa cuanto que las vulnerabilidades acumuladas son importantes (por ejemplo, en particular, la estructura de vencimiento de los pasivos en moneda extranjera). La misma historia estilizada se puede leer en Fischer y Reisen [1992].

[22] También es cierto que Asia se había convertido en un "modelo de referencia" para mercados emergentes, alabado por los organismos de clasificación, las instituciones de Bretton Woods y los inversores privados. Por consiguiente, una crisis podía cambiar esa idea de manera violenta e irracional. Los programas del FMI en Asia (a diferencia de los que habían estado funcionando en América Latina durante el decenio anterior) no se habían cotejado con las previsiones de los inversores y, por lo tanto, no se conocía su reacción.

[23] En Asia antes de la crisis la proporción (de apalancamiento) de los préstamos (bancarios) con el PNB era del orden de 100 a1 50%, comparado con 40-50% en la mayoría de las economías de América Latina durante los años 90.

[24] J. Stiglitz terminó renunciando a su influyente cargo de Vicepresidente y Economista Principal del Banco Mundial. Se rumoreó que su dimisión se debió a presiones de sus colegas del FMI y del Ministerio de Finanzas de los Estados Unidos. La razón era (independientemente de la pertinencia de las opiniones teóricas de Stiglitz) que en tiempos de crisis ambas IFI no se podían permitir el lujo de sostener opiniones distintas sobre las futuras perspectivas de las economías asiáticas, ya que eso confundiría a los inversores y agravaría sus temores, mientras que el conjunto de medidas de rescate tenía por objeto lograr una inversión positiva de las expectativas.

[25] Stiglitz, por ejemplo, sostiene con muy buenos argumentos que hay un problema de "irreversibilidad" cuando las IFI aplican "malas" políticas a una crisis y en este caso es muy instructivo el ejemplo de las crisis asiáticas. Como las políticas monetarias funcionan con una demora de 4 a 6 meses, una vez que una situación monetaria excesivamente estricta genera una crisis crediticia (véanse Ito y Pereira da Silva [2000]) y esa crisis crediticia ha afectado a la economía real acelerando un proceso de bancarrotas o haciendo cerrar pequeñas fábricas, no se puede volver atrás, aunque los decisores reconozcan su error. El daño está hecho y las compañías que quebraron no pueden "resucitar" por el simple hecho de que las IFI o el gobierno reconozcan haber cometido un error técnico.

[26] Y podría ser un error suprimir de las IFI toda la cultura "leninista", ya que perderían parte de su eficiencia. Podría ser posible fijar objetivos realistas (es decir, aceptar luchar por objetivos que se puedan lograr y sean cuantificables, como "reducir la disparidad de ingresos", en contraposición a algo tan ambicioso como "erradicar la pobreza"), manteniendo al mismo tiempo la intransigencia respecto de ciertos principios como tolerancia cero para la corrupción. En una palabra, se puede mantener vivo el espíritu de Don Quijote sin su retórica pasada de moda.

[27] Detrás de la reticencia de la izquierda para aceptar la "rectitud fiscal" hay una mezcla de falta de comprensión de la macroeconomía y puro oportunismo político demagógico. Sin embargo, esta situación está cambiando rápidamente. Baste señalar que cuando la izquierda dirige un municipio, lo hace adhiriéndose a los principios sensatos y estrictos del buen gobierno y un balance presupuestario equilibrado, junto con (y esto ha sido una baza de la izquierda) un paso decisivo hacia una mejor atribución de los recursos fiscales. Esta experiencia ha resultado positiva tanto en la Europa industrializada (Italia, Francia, España y Portugal), como en América Latina (Brasil y México) y Asia (India).

[28] No se ha demostrado (aún) mediante trabajo empírico que un altruismo generalizado (otro tipo de circunstancia externa comparable) pueda ser el fundamento macroeconómico sobre el que se construya un conjunto sostenible y duradero de instituciones, normas de asignación de fondos y procedimientos regulatorios para una sociedad de mayores proporciones que un pequeño grupo o comunidad. No cabe duda de que esta conclusión es triste y éticamente desafortunada para la humanidad, pero sigue siendo (hoy) un hecho científico.

[29] Por ejemplo, el marco analítico de muchos organismos de clasificación debe prestar más atención al movimiento de precios de los activos financieros y el crecimiento de créditos hacia el sector privado, además de su preocupación ordinaria por la inflación en el IPC y el déficit fiscal.

[30] Un cambio de 0,1% en el total de activos de sólo un City Bank del Japón puede representar una cuantía del orden de 500.000 millones de dólares. Semejante vuelco de un país a otro representa un grave problema macroeconómico tanto para el país que pierde el capital como para el que lo recibe.

[31] Desde luego, los mercados emergentes continuarían utilizando instrumentos de políticas que funcionan incluso temporalmente (por ejemplo, en Chile el impuesto sobre entradas de capital a corto plazo, aplicado a la parte receptora, que puede mejorar el vencimiento de los movimientos de capital; control del cambio de moneda extranjera que no son incompatibles con grandes cuantías de inversión financiera directa, como en Malasia y China, pero evitan que los bancos y corporaciones locales hagan demasiados empréstitos a corto plazo; sistemas de margen de fluctuación para el tipo de cambio, por ejemplo en Chile, o una moneda con tipo de cambio fijo, etc.).

[32] Por lo que atañe a la cooperación queda mucho por hacer, como demuestra el reciente litigio entre el Brasil y el Canadá por "subsidios" a su industria aeroespacial, en el que Canadá tomó represalias suspendiendo, aparentemente sin pruebas convincentes, las importaciones de carne, supuestamente contaminada por la enfermedad de la "vaca loca".

Referencias

BANCO MUNDIAL [1996], "Managing Capital Flows in East-Asia", Banco Mundial, 1996.

BANCO MUNDIAL [1997], "*Private Capital Flows to Developing Countries*", The Road to Financial Integration, Banco Mundial, 1997.

O.J. BLANCHARD y M. WATSON [1982] *"Bubbles, Rational Expectations and Financial Markets"*, NBER Working Paper No. 945, julio de 1982.

J. DE GREGORIO, B. EICHENGREEN, T. ITO y C. WYPLOSZ [1999], *"An Independent and Accountable IMF"*, International Center for Monetary and Banking Studies, Ginebra y Centre for Economic and Policy Research, Londres, 1999.

B. FISCHER y H. REISEN [1992], "*Liberalizing Capital Flows in Developing Countries*", OCDE, París, 1992.
Fondo Monetario Internacional [1998], "*Fund-Supported Programs in the Asian Crisis*", EBS/98/202, 25 de noviembre de 1998. Reimpreso en IMF Occasional Paper No.178
S. GEORGE y F. SABELLI [1994], *"Faith and Credit, The World Bank's Secular Empire"*, Penguin Books, 1994
T. ITO y L. PEREIRA DA SILVA [2000], "*Further Evidence of Credit Crunch in East-Asia during the 1997-98 Crisis*", ponencia presentada en la Conferencia del Banco Mundial "The Credit Crunch in East-Asia", Washington DC, noviembre de 1999, de próxima aparición en G. Ferri *et al.*
T. KILLICK [1995*]*, *"The IMF Programmes in Developing Countries"*, Routledge, Londres, 1995.
L. PEREIRA DA SILVA [1999] "*The Great Asian Slump*", Institute for Fiscal and Monetary Policy (IFMP), Ministry of Finance of the Government of Japan, (processed).
L. PEREIRA DA SILVA y M. KUROYANAGI [2000], *"Boom and Bust in East Asia"*, Japan Bank for International Cooperation Review, noviembre de 2000.
J. STIGLITZ [1998], "*More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*", The WIDER Lecture (Helsinki, Finlandia), 7 de enero de 1998.
J. STIGLITZ [1999], *"The Insider : What I Learnt at the World Economic Crisis"*, The New Republic, Washington DC, 17 de abril de 2000.
L. TAYLOR [1979], *"Structuralist Macroeconomics"*, North Holland, 1979
M. YOSHITOMI y K. OHNO [1999], *"Capital Account Crisis and Credit Contraction"*, ADBI Working Paper No.2, mayo de 1999.

Nota biográfica

Ngaire Woods es Miembro del Departamento de Política y Relaciones Internacionales en el University College, Oxford OX1 4BH. Sus investigaciones giran en torno al buen gobierno en el plano internacional, a la mundialización y a los organismos financieros internacionales. Su último libro se titula: The Political Economy of Globalization (Economía política de la mundialización), 2001.Email: ngaire.woods@university-college.oxford.ac.uk.

Amrita Narlikar es Miembro Asociado del Departamento de Investigación en St John's College, Oxford OX1 3JP. Su tesis doctoral se titula Bargaining Together in Trade: Developing Countries in Coalitions (Negociaciones comerciales conjuntas: Las coaliciones de países en desarrollo), (Oxford, 2001). En la actualidad se dedica a estudiar los países en desarrollo en el contexto de la economía mundial.

El buen gobierno y la rendición de cuentas en la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial

Ngaire Woods y Amrita Narlikar*

Introducción

En las últimas dos décadas las funciones de los organismos económicos internacionales se han ampliado considerablemente y abarcan ahora programas y políticas que afectan a un número mayor de personas, grupos y organizaciones que en el pasado. El nuevo intervencionismo de los organismos económicos internacionales reviste dos formas. En la década de los 1990, el FMI y el Banco Mundial aumentaron el alcance y la amplitud de la condicionalidad aplicada a los miembros prestatarios, que incluía condiciones de administración interna e interferencias en las estructuras institucionales de formulación de políticas económicas. Al mismo tiempo, la creación de la Organización Mundial del Comercio en 1995 dio lugar a una serie de nuevas obligaciones para los Estados Miembros que se han extendido (y siguen extendiéndose) a muchos ámbitos de las legislaciones nacionales.

Los organismos económicos internacionales tratan ahora problemas de los que hasta entonces se ocupaban los gobiernos nacionales, lo que equivale a decir que las decisiones y políticas adoptadas en el plano internacional repercuten cada vez más en los grupos y las personas dentro de los Estados. Allí donde se podía exigir a los gobiernos nacionales que respondieran de las políticas adoptadas, son ahora los organismos económicos internacionales los responsables de las decisiones. Surge entonces la pregunta: ¿a quiénes deben rendir cuentas estos organismos y en qué medida deben explicar las decisiones a las partes directamente interesadas? En el presente

informe se propone responder a esta pregunta en lo que al FMI, al Banco Mundial y a la OMC se refiere.

En la primera sección se analiza el nuevo intervencionismo de la OMC, del FMI y del Banco Mundial y se examina la manera en que afectan a grupos y personas dentro de los Estados, creando así un nuevo tipo de "partes interesadas". En la segunda sección se examina el concepto de rendición de cuentas y los mecanismos que incumben y se aplican a los organismos internacionales. La tercera sección pone de relieve los intentos del FMI, del Banco Mundial y de la OMC de reforzar su obligación de rendir cuentas gracias a una mayor transparencia y supervisión. La cuarta sección estudia la apertura de los organismos a las nuevas "partes interesadas" y a ciertas organizaciones no gubernamentales (ONG) en particular, y los nuevos problemas que se plantean en materia de rendición de cuentas. En la conclusión se comenta el equilibrio que se va creando entre las funciones, la legitimidad y la responsabilidad de las organizaciones económicas internacionales.

El nuevo intervencionismo de las organizaciones económicas internacionales

En la primera parte de nuestra argumentación, postulamos que el FMI (o Fondo), el Banco Mundial (Banco), y la Organización Mundial del Comercio (OMC) funcionan según modalidades que se injieren profundamente en las políticas nacionales de los Estados Miembros, con lo cual se multiplica el número de interesados que reclaman el derecho de pedir cuentas a los organismos. Comenzaremos por describir las maneras en como el Fondo, el Banco y la OMC han aumentado su injerencia.

Tras las crisis financieras del decenio de 1990, los Miembros industrializados y más poderosos del FMI y del Banco Mundial confiaron a los organismos la misión de llevar a cabo "reformas estructurales enérgicas y profundas" en las economías de todos los Miembros para subsanar, entre otras cosas, las deficiencias en los sistemas financieros nacionales, fomentar el crecimiento y paliar los problemas de pobreza (FMI, 1998). Esta nueva injerencia de los organismos económicos internacionales ha sido descrita más detalladamente por Devesh Kapur, quien calculó que el número de "criterios de rendimiento" de los que dependen los préstamos se ha incrementado: tomando el ejemplo de 25 países, se constató que el número de condiciones en los años 1980 oscilaba entre 6 y 10 mientras que en los 90 se habían impuesto alrededor de 26 (Kapur, 2001). Kapur destaca también el hecho de que el número de "objetivos" incluidos en los préstamos y programas ha ido en aumento, de manera tal que los países se ven ahora obligados a tomar medidas para movilizar, redefinir, reforzar o actualizar los procesos gubernamentales en un número de ámbitos cada vez mayor.

Las condiciones impuestas actualmente por los organismos económicos internacionales son muy diferentes de las obligaciones dictadas en un comienzo. Tanto el FMI como el Banco Mundial fueron creados inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial en un momento en el que el consenso contra el intervencionismo de los organismos internacionales era muy fuerte. Dicho consenso se manifiesta claramente en el Artículo 2(7) de la Carta de las Naciones Unidas: "Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados...". Desde el inicio, las actividades del FMI y del Banco Mundial (y de la Organización Internacional del Comercio propuesta en ese

momento) estaban limitadas en teoría por la necesidad de respetar la soberanía de los gobiernos miembros.

Más adelante, las exigencias de la guerra fría fueron menoscabando esta limitación al intervencionismo. Es indudable que las consideraciones en materia de estabilidad política y de contención geoestratégica modificaron los criterios de préstamo de los organismos financieros internacionales (Kapur, Lewis y Webb, 1997). A principios de los años 1980, ocurrió un cambio aún más radical. Al iniciarse la época de crisis de deudas, tanto el FMI como el Banco Mundial empezaron a establecer otras normas de préstamo y de condicionalidad sobre la base de criterios políticos. Junto con los préstamos que se facilitaban a los países en desarrollo, se comenzó a exigir el cumplimiento de ciertos requisitos que al principio giraban en torno a indicadores macroeconómicos (en el caso del Fondo) y a determinadas reformas sectoriales (en el caso del Banco). Sin embargo, en las dos décadas siguientes la condicionalidad se volvió mucho más amplia y más rigurosa en ambos organismos, que impusieron una interferencia en ciertos ámbitos que hubieran resultado impensables en el pasado, tales como la eficacia del gobierno, el imperio de la ley, las reformas judiciales, la corrupción y la administración empresarial. Estas nuevas exigencias en materia de intervención y de condicionalidad afectan directamente a un número mayor de personas, grupos, organizaciones y medidas políticas dentro de los países interesados.

Paralelamente a la expansión del campo de acción de los organismos económicos internacionales, la creación de la OMC en enero de 1995 modificó el alcance y el poder de la reglamentación internacional del comercio (que dependía hasta ese momento del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, o GATT). La OMC no ofrece préstamos a los miembros y por lo tanto no impone condiciones como lo hacen el Fondo y el Banco. Pero la OMC fue creada sobre una base de todo o nada, lo cual significaba que los países que deseaban ser miembros tenían que aceptar una adhesión total a un compromiso de “todo único”, quedando así supeditados a un sistema de reglamentaciones y no, como en el caso del Fondo o del Banco, en una situación de acreedores o de negociación por un tiempo limitado. Resulta sumamente difícil sustraerse a un compromiso con la OMC, e incluso para retirarse de manera temporaria es necesario solicitar una autorización de la Organización (véase el Artículo IX: 3,4, & 5 de los Estatutos de la OMC). En caso de incumplimiento de dicha disposición, la OMC tiene derecho a tomar represalias contra el país infractor a menos que todos los Miembros decidan por consenso general vetar la decisión del Órgano de Solución de Diferencias.

La OMC fue creada con una capacidad mucho mayor de imponer reglas que su predecesor, el GATT. Amén de este cambio, la esencia misma de las reglas que se aplican ha sufrido también una transformación. La nueva dimensión intervencionista de la OMC se debe en parte a los logros del GATT en materia de reducción de barreras arancelarias en el comercio. Cabe citar aquí la analogía de Robert Baldwin, frecuentemente evocada, que consiste en aparentar la liberalización del comercio y el drenaje de un pantano: a medida que con la operación de avenamiento se logra bajar el nivel del agua (vale decir los aranceles), se van dejando al descubierto también rocas, troncos y otros obstáculos (barreras no arancelarias) que yacen bajo la superficie (Baldwin, 1970). No es tarea fácil despejar el terreno drenado, ya que suele ser necesario interferir drásticamente en los regímenes reguladores de los Estados Miembros.

Las obligaciones impuestas por la OMC son más estrictas que las del GATT por dos motivos. En primer lugar, la OMC exige un compromiso de “todo único”, dentro de cuyo marco se regulan las

barreras no arancelarias, mientras que antes, con el GATT, se negociaban acuerdos plurilaterales para el establecimiento de dichas barreras. En segundo término, la OMC extiende el alcance de las barreras no arancelarias que regulan las actividades de los miembros. Por ejemplo, el Acuerdo Multilateral del Comercio de Mercancías contiene acuerdos sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, barreras técnicas al comercio, Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC), antidumping, subsidios y obligaciones compensatorias, y otras cuestiones más. El ejemplo que sigue del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y del caso de las hormonas bovinas ilustra el grado de intervencionismo del nuevo acuerdo.

Selección de atún en el puerto mexicano de Ensenada, julio de 1997. El GATT declaró ilegal la prohibición americana de importar atún mexicano, por el hecho de que los pescadores mexicanos no utilizaran redes no peligrosas para los delfines, conforme a las disposiciones de la administración americana.
Silvia Calatayud / AFP / Archivos

El objetivo del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) consiste en "conservar el derecho soberano de todo gobierno de aplicar las medidas sanitarias necesarias para proteger la vida y la salud, a condición de que dicho derecho no sea utilizado con fines proteccionistas y no cree barreras innecesarias al comercio internacional". Se discutió sobre los límites de este acuerdo en el caso de los Estados Unidos contra la Unión Europea (UE) cuando se trató de la prohibición del uso de hormonas en la carne importada. El Órgano de Solución de Diferencias de la OMC dictaminó que la prohibición de la UE no respetaba las disposiciones de las MSF, según las cuales los miembros deben: determinar sus medidas sanitarias sobre la base de normas internacionales (Artículo 3.1 del Acuerdo MFS), justificar científicamente la aplicación de normas nacionales (Artículo 3.3 MFS), emplear procedimientos de evaluación de riesgos teniendo en cuenta las técnicas elaboradas por las organizaciones internacionales competentes (Artículo 5.1 MFS), y evitar el empleo de distinciones arbitrarias o injustificables que tengan por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional (Artículo 5.5 MFS). El Órgano de Apelación apoyó el fallo del comité en cuanto a la no observancia de los

Artículos 3.3 y 5.1 del Acuerdo MFS, pero lo revocó en lo que se refería a los Artículos 3.1 y 5.5 (Hoekman y Kostecki). Cuando la UE anunció que no podía acatar la decisión del comité, se autorizó a los demandantes (Estados Unidos y luego Canadá) a tomar represalias determinadas por una comisión de arbitraje. Estas decisiones de la OMC generaron una controversia considerable. El caso ilustra de manera cabal la manera en que la OMC impide a los gobiernos mantener niveles altos de seguridad alimenticia e interfiere en los regímenes reguladores internos e incluso en las costumbres alimenticias de la población.

Las restricciones de la OMC en lo que se consideran asuntos de regulación interna de regímenes, de la ética y de opciones de consumo se ponen de relieve en otros ámbitos además de la seguridad alimenticia. Por ejemplo, la OMC dispone que ningún Miembro está autorizado a instaurar políticas de comercio que obliguen a otro Miembro a aplicar normas ambientales más estrictas en su territorio o en determinados procesos de producción. La prohibición impuesta por los Estados Unidos sobre la importación de atún procedente de México (con el pretexto que los barcos de pesca mexicanos no utilizaban redes inocuas para los delfines tal como lo exigía la legislación estadounidense) fue considerada ilegal por el GATT. Esta decisión, sin embargo, reforzó la idea no sólo de que el GATT/OMC privilegiaba el comercio respecto de consideraciones ambientales, sino también de que obligaba a los consumidores a aceptar productos en sus mercados sin tomar en cuenta las preocupaciones éticas del país importador.

Más allá de estos casos, cabe recordar la forma en que se han ampliado las negociaciones comerciales desde 1986, época en que los servicios estaban incluidos dentro de la jurisdicción del GATT, y tanto las leyes internas en materia de inversiones extranjeras directas (para el suministro de servicios a través de la presencia de entidades comerciales) como el traslado de personal extranjero (para el suministro de servicios mediante el movimiento de personas físicas) estaban directamente regidos por las reglamentaciones de comercio multilaterales. Más adelante, aumentó aún más la injerencia en los servicios y en cuestiones de propiedad intelectual y medidas de inversión relacionadas con el comercio (los ADPIC y las MIC). Cuando empezó el año 2001, había grupos de trabajo en la OMC encargados de estudiar asuntos tales como las políticas de competencia, la contratación pública y el marco para una posible inclusión.

Sobre la base del análisis que se acaba de hacer, se observa que cada uno de los organismos económicos internacionales adopta ahora decisiones que repercuten directamente en las comunidades locales, en los grupos de interés, en las disposiciones internas de índole política y económica y en ciertos grupos específicos de países, muchos de los cuales reclaman actualmente una participación como interesados y exigen a los organismos económicos internacionales que les rindan cuentas directamente.

Elementos de la rendición de cuentas en los organismos económicos internacionales

¿Significa esto que los organismos económicos internacionales deben rendir cuentas a todos aquellos que se hallan ahora afectados por sus políticas y acciones más intervencionistas? En la sección anterior se explican las razones por las cuales están apareciendo nuevos tipos de interesados que exigen que el FMI, el Banco Mundial y la OMC respondan de su acción . En la presente sección examinaremos esta reivindicación, estudiando ante todo el modo en que el concepto de rendición de cuentas puede aplicarse a los organismos económicos internacionales.

El argumento tradicional en torno a dicha responsabilidad se compone de dos elementos: el constitucionalismo y la representación. En primer lugar, los organismos están regidos por sus constituciones. El Fondo y el Banco fueron creados a partir de sendos Artículos de Acuerdo, y la OMC surgió a raíz de las negociaciones de la Ronda Uruguay (consúltense en Internet los sitios de cada organización). Estos documentos escritos delimitan el marco dentro del cual funcionan las organizaciones y definen su estructuras básicas y sus principales objetivos y funciones. Sin embargo, como ya se ha dicho, aunque estos documentos protegen implícita y explícitamente la soberanía de los Estados Miembros de las medidas de los organismos, las restricciones han sido ignoradas en los últimos años.

Además de los límites constitucionales a sus actividades, cada uno de los organismos económicos internacionales debe responsabilizarse formalmente ante los Estados Miembros. Cada Miembro tiene un representante en la Junta de Gobernadores del FMI y del Banco Mundial, y en el Consejo Ministerial de la OMC. Pero debemos examinar en qué medida dicha representación garantiza una auténtica rendición de cuentas.

El funcionamiento del FMI y del Banco Mundial es supervisada por los Directorios Ejecutivos en los que los países Miembros más importantes (Estados Unidos, Alemania, Francia, Japón, Reino Unido, Arabia Saudita, Rusia y China) son representados directamente por su propio Director Ejecutivo. Los demás países están reunidos en grupos que eligen a un Director Ejecutivo para que los represente colectivamente en el Directorio Ejecutivo. Teóricamente, los Directorios Ejecutivos se encargan de supervisar la administración de cada institución, la cual a su vez supervisa la labor del personal. Sin embargo, en lo que a la obligación de rendir cuentas se refiere, dicho mecanismo reposa sobre tres suposiciones: 1) que todos los Miembros gozan de una representación adecuada en el Directorio, 2) que el Directorio supervisa y dirige realmente las actividades de la organización, y 3) que la Dirección y el personal de las organizaciones responden y son sensibles a las necesidades de todos los Miembros representados. En cuanto al FMI y al Banco Mundial, estas suposiciones han sido examinadas anteriormente y se ha comprobado la existencia de fallas importantes en ambos (Woods, 2001).

La estructura de la OMC difiere de las del FMI y del Banco Mundial. La autoridad máxima de la OMC es la Conferencia Ministerial, que se reúne cada dos años. El funcionamiento ordinario de la OMC está a cargo del Consejo General, que se reúne también bajo la forma de un Órgano de Examen de las Políticas Comerciales y de un Órgano de Solución de Diferencias. El Consejo General se reúne oficialmente unas doce veces por año, y todos los miembros están representados de manera igualitaria. Por debajo del Consejo General se hallan los Consejos del Comercio de Mercancías, del Comercio de Servicios, y de los ADPIC (Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio), además de los diferentes comités que dependen directamente del Consejo General. Gran parte del trabajo de los tres Consejos está repartido entre otros Comités y Grupos de Trabajo específicos. Los cuatro niveles - el Ministerial, el Consejo General, los Consejos de Mercancías, Servicios y ADPIC, y los Comités y Grupos de Trabajo - están compuestos por representantes oficiales de cada miembro.

La OMC es ante todo un foro en donde cada Estado Miembro lleva a cabo negociaciones de comercio multilaterales. El personal y la Dirección del organismo desempeñan una función menos importante que sus homólogos en el Fondo y en el Banco, donde trabajan directamente con los gobiernos en la preparación de acuerdos (o condicionalidades) que se encargan luego de

supervisar y de aplicar, con el acuerdo (casi sistemático) del Directorio Ejecutivo. Por esta razón, el FMI y el Banco Mundial se califican a veces de organizaciones dirigidas por el personal. En cambio la OMC (cuyo presupuesto total es apenas mayor que el presupuesto para viajes en el FMI (Scholte *et al*, 1999) es administrada más bien por los Miembros en la medida en que los gobiernos establecen y firman entre ellos acuerdos de comercio multilaterales y plurilaterales, dejando en manos de la Secretaría de la OMC las cuestiones administrativas y técnicas.

La estructura de la OMC es – al menos en teoría – más directamente representativa de los Estados Miembros que la del Fondo o del Banco, dado que las decisiones en todos los planos son adoptadas por los Miembros y que todos los Estados gozan de la igualdad de voto. Sin embargo, la igualdad formal de la fórmula "cada país un voto" no representa la realidad práctica de la adopción de decisiones. La OMC funciona sobre la base de consensos sin votos, y el contenido de los consensos se discute normalmente en reuniones informales (frecuentemente llamadas "cámara verde"), dominadas por los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y el Canadá ("el Grupo de los Cuatro"). La realidad de las negociaciones comerciales es que los Estados con mercados grandes determinan e influyen considerablemente en las decisiones, a tal punto que podrían considerarse como los artífices de éstas, mientras que los Estados con mercados más reducidos se convierten en simples destinatarios de las disposiciones tomadas. Pero cabe destacar también que, *aunque fuera igualitaria*, la representación no sería directa. Los votantes no eligen a los representantes de su país ante la OMC (ni ante el FMI o el Banco Mundial), sino que eligen a políticos locales que forman gobiernos, los cuales a su vez nombran a Ministros quienes representan y eligen delegaciones (que en la OMC a veces incluyen a actores del sector privado) para representar al país. Es por ello que la administración económica internacional parece distar mucho de una administración representativa o sujeta a la rendición de cuentas.

La brecha existente entre la administración nacional y la internacional se describe a veces como un "déficit de democracia". No obstante, a pesar de lo que se dice, dicho déficit puede no ser tan perjudicial en materia de rendición de cuentas de las organizaciones internacionales. Resulta claro que ninguno de los tres organismos económicos internacionales examinados es representativo como puede serlo un gobierno electo. ¿Pero tiene importancia este hecho? Para responder a esta pregunta, examinaremos en qué medida una política representativa directa constituye un mecanismo de rendición de cuentas.

Cuando se estudian los gobiernos elegidos por vía democrática se observa que es muy difícil lograr una rendición de cuentas mediante el voto y la representación. Se suele dar por sentado que los políticos y las autoridades en una democracia son fundamentalmente responsables por el solo hecho de haber sido elegidos. En efecto, las elecciones constituyen uno de los escasos recursos directos que permiten a los ciudadanos juzgar y sancionar a los políticos. Sin embargo, este criterio de responsabilidad está desvirtuado por el hecho de que los ciudadanos pocas veces usan el voto para sancionar a las autoridades por abuso, negligencia o incompetencia (o para recompensarlas en caso contrario). Los votantes tienden más bien a usar el voto para manifestar su lealtad a un partido o su apoyo a una serie de medidas futuras (Przeworkski, Stokes & Manin 1999). Por otra parte, los votantes carecen a menudo de la información necesaria o de la capacidad de interpretar la información que reciben. Como lo dijo un especialista en la materia, el control de los políticos por parte de los votantes se topa con "problemas de información, supervisión y compromiso" (Maravall 1999). Por estos motivos, las elecciones no representan una garantía adecuada para la rendición de cuentas dentro de los sistemas políticos nacionales.

En el plano internacional, la representatividad basada en los gobiernos electos como mecanismo de responsabilidad política es aún más problemática. Aun cuando todos los gobiernos del mundo fueran elegidos democráticamente, subsistiría un gran problema de responsabilidad en los organismos económicos internacionales. Intentaremos explicar esta afirmación. Se ha visto que es poco común en materia de política nacional que un gobierno gane o pierda las elecciones por un problema en particular. Más raro aún sería que un gobierno ganara o perdiera las elecciones (o el mandato por alguna otra vía) a raíz de una posición adoptada por su representante en el seno de un organismo económico internacional. Dado en efecto que las elecciones no imponen a los políticos una obligación de rendir cuentas en lo que a los asuntos nacionales se refiere, sería más bien absurdo pretender que sirvieran de mecanismo de responsabilidad en el ámbito internacional donde los votantes disponen de aún menos información y donde es menor la motivación para votar por las cuestiones que se tratan. Obviamente, las elecciones como mecanismo de restricción de las autoridades públicas no pueden funcionar como mecanismo efectivo de rendición de cuentas para los organismos internacionales, incluso en el caso de que todos los gobiernos del mundo fueran elegidos democráticamente. Y sin embargo es precisamente lo que se sostiene con los argumentos sobre la estructura tradicional de la administración y de la representación.

El discurso con respecto a las perspectivas de la rendición de cuentas dentro de los organismos económicos internacionales es hasta ahora poco alentador. Sin embargo, las instancias políticas internas pueden recurrir a otros mecanismos de rendición de cuentas para garantizar la previsibilidad, la imparcialidad y la ecuanimidad de los procesos políticos, así como la responsabilidad de quienes toman las decisiones y la aplicación de las reglamentaciones y de los parámetros que rigen el ejercicio del poder. Este tipo de responsabilidad es a veces denominada “responsabilidad horizontal” (Schedler, Diamond and Plattner, 1999). En los tribunales políticos internos, los ‘ombudsman’ y otros organismos asumen algunas de estas funciones. Por ejemplo, los jueces pueden reexaminar las decisiones oficiales y revocarlas o sancionar a las autoridades responsables. Uno de los requisitos esenciales para este tipo de responsabilidad es la información y un cierto grado de transparencia: las autoridades u organismos públicos deben suministrar información sobre su acción y sus decisiones, además de rendir cuentas al público y a cualquier organismo especializado que tenga una función supervisora. Los otros elementos en este tipo de responsabilidad incluyen la vigilancia en cuanto a la observancia de las disposiciones, y la aplicación de restricciones, reglamentaciones y normas en materia de ejercicio del poder oficial.

En lo que atañe a los organismos económicos internacionales, conviene tener en cuenta la importancia que tiene o podría tener esta responsabilidad horizontal. Se examinará a continuación cada organismo por separado.

La responsabilidad horizontal en los organismos económicos internacionales

En la presente sección se estudiarán los mecanismos de responsabilidad horizontal existentes, incluidos la transparencia, la evaluación y supervisión, la observancia y la aplicación de reglamentaciones en la FMI, el Banco Mundial y la OMC.

El FMI

En los últimos años, con el acrecentamiento de las funciones del Fondo y dentro de un nuevo marco de consideración a la democracia y a la responsabilidad, el organismo ha sido objeto de una mayor vigilancia, a raíz de la cual se ha estado analizando minuciosamente la cuestión de la rendición de cuentas en el seno del organismo. Según un documento reciente del FMI que aboga por un nuevo mecanismo independiente de evaluación, el organismo debe actualmente: "Rendir cuentas a los accionistas de la organización y al público de los resultados de sus actividades en la ausencia de criterios de mercado que permitan medir su eficacia". (FMI, 2001)

En términos de transparencia, el FMI ha mejorado radicalmente sus propios mecanismos al respecto en la última década . Mientras que la documentación del organismo era anteriormente inaccesible a cualquier persona exterior, el Fondo publica ahora la mayor parte de sus informes y se puede consultar en el sitio en Internet un número considerable de documentos sobre su labor con los países individuales. Al mismo tiempo, el FMI está ahora incitando a los miembros del gobierno a que permitan una mayor divulgación y publicación de las políticas y los acuerdos establecidos con el FMI (que pueden o no ser confidenciales según lo desee el gobierno). Dichos cambios se han concretizado con la publicación de diversos tipos de documentos informativos, como las notas de información al público tras un 80% de consultas del Artículo IV del FMI (supervisión), las cartas de intención y documentos nacionales conexos que ponen de relieve los programas apoyados por el Fondo, como respuesta a aproximadamente 80% de pedidos para examinar los recursos del Fondo.

Al mismo tiempo, el Fondo ha reconocido también que para algunas de las partes interesadas no basta con una mayor transparencia para garantizar una rendición de cuentas suficiente. Se requiere sobre todo más participación y control directo por parte de los actores y las sociedades locales si dichos grupos han de lograr que sus propios gobiernos y el FMI se responsabilicen de las políticas y medidas de apoyo. El Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) y el proceso de alivio de la deuda emprendido conjuntamente por el FMI y el Banco Mundial constituyen un reconocimiento explícito de esta necesidad. A pedido de sus miembros más importantes, el FMI y el Banco Mundial han llegado más lejos que nunca en materia de aprobación, e incluso solicitación, de una participación local, y están pidiendo a los gobiernos que reclaman un alivio de la deuda, conforme a la iniciativa de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), que elaboren un plan de reducción de la pobreza. El plan (denominado Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, o DELP) debe ser de "propiedad nacional" y elaborado de común acuerdo con la "sociedad civil". Muchos países han solicitado la reducción de la deuda en el marco de este programa (consultar la lista actualizada del FMI en www.imf.org/external/np/prsp/), aunque la mayoría de los especialistas han constatado que en muchos casos el ideal de lograr una participación local en la planificación de la reducción de la pobreza ha cedido ante la necesidad imperativa de reducir la deuda. Ante esta necesidad, muchos países han adoptado un plan tipo de DELP en lugar de llevar a cabo los procesos participativos previstos.

Las nuevas medidas de divulgación y de consulta ponen de relieve la sensibilidad del FMI en lo que se refiere a la rendición de cuentas a ciertos grupos en los países con los que trabaja. Cabe notar que el Fondo ya no califica a sus interlocutores en los países miembros de "autoridades nacionales" sino que utiliza el término "autoridades y sociedad civil", y se dice que los

programas deben ser “propiedad de las sociedades interesadas” (FMI, 2000). Junto con este reconocimiento ha surgido un nuevo pedido de que el FMI se responsabilice también del trabajo y la acción de su personal en el seno mismo del organismo. Esto significa concretamente reforzar los mecanismos de evaluación interna y externa y divulgar más extensamente los resultados.

Desde 1996, la labor del Fondo se ha estado evaluando de tres maneras: por autoevaluación (a cargo del personal operativo) a pedido de la Dirección, por evaluación interna (a cargo de la Oficina de Auditoría e Inspección Internas), y por evaluación externa, a cargo de expertos independientes en el exterior (tales como las evaluaciones del Servicio de Ajuste Estructural, o SAE, labor de supervisión y actividades de investigación). No todos los resultados se publican. Las evaluaciones externas y una o dos de las autoevaluaciones han sido publicadas, pero el trabajo de la Oficina de Auditoría no ha sido divulgado. Uno de los problemas de estas evaluaciones– y lo reconoce el propio Grupo de Evaluación de Directores Ejecutivos, formado especialmente a estos efectos– es la falta de seguimiento y de supervisión de los cambios y reformas que pudieran resultar de una evaluación (FMI, 2001). Con la publicación sistemática de todas las evaluaciones se podría lograr que más actores y organismos exteriores ejercieran una presión para que se efectuaran los cambios. Actualmente dichas presiones son ejercidas de manera desigual por el Gobierno estadounidense y por organizaciones no gubernamentales en los Estados Unidos.

Para el FMI, la percepción de que el organismo depende demasiado de los mandatos de su accionista más importante, los Estados Unidos, crea un problema de legitimidad. Este mismo problema surge en relación con el Banco Mundial. Los Estados Unidos ejercen influencia a través de sus representantes en las Juntas Directivas, de la localización y del personal de las dos organizaciones, además del hecho de que ambas buscan el apoyo del poder ejecutivo y del Congreso estadounidenses. Los Estados Unidos poseen una capacidad desproporcionada con respecto a todos los demás miembros de pedir cuentas a la organización, como se demostró en la última ronda de negociaciones en torno al incremento de los recursos del Fondo. En dichas negociaciones, el Congreso estadounidense logró, sin consultar a los otros gobiernos, sentar bases unilaterales de modificaciones y reformas en el FMI, a cambio de un aumento de la cuota (Locke, 2000). La capacidad de un gobierno de imponer su voluntad al FMI amplifica y pone de relieve las carencias del organismo cuando se trata de la rendición de cuentas a las demás partes interesadas.

El Banco Mundial

Al igual que el FMI, el Banco Mundial ha aumentado considerablemente su transparencia en los últimos años. Sus políticas de divulgación y la documentación que se halla disponible ahora en el sitio del organismo en Internet representan una mejora importante comparado con la situación de hace una década. También como en el caso del FMI, muchos creen que el Banco Mundial responde de manera desproporcionada a los imperativos de los Estados Unidos. Existen sin embargo varios mecanismos de rendición de cuentas que obligan al Banco a responder de su acción también ante otros miembros.

La evaluación de las actividades del Banco es realizada por el Departamento de Evaluación de Operaciones. A diferencia de los sistemas de evaluación interna del FMI, el Departamento constituye una entidad independiente dentro del Banco, y responde directamente ante el

Directorio Ejecutivo. El Departamento evalúa el impacto y los resultados en materia de desarrollo de todas las operaciones de préstamo finalizadas, así como de las políticas y los procesos de la organización. En 1993, en el marco de un examen global de la política de divulgación del Banco, se permitió el acceso al "Examen anual de los resultados de la evaluación" y a las síntesis de los informes de evaluación ("Précis") sobre algunos proyectos. Desde esa fecha, el público tiene acceso a muchos más documentos del Departamento de Evaluación de Operaciones, aunque queda aún un número elevado de informes de carácter reservado.

La medida más decisiva e innovadora tomada por cualquiera de los organismos económicos internacionales en aras de una mayor responsabilidad horizontal fue la que adoptó el Banco Mundial en 1993 con la creación de un Panel de Inspección. El Panel ofrece la posibilidad de presentar una reclamación siempre que el grupo demandante pueda demostrar que: 1) reside dentro de la zona de aplicación del proyecto (o actúa en representación de personas que allí residen) y podría ser perjudicado por las repercusiones de éste; 2) el daño real o potencial al que está expuesto es el resultado de un incumplimiento del Banco de las políticas y los procesos previstos; y 3) ya ha sometido el problema a la Dirección del Banco sin obtener satisfacción.

El Panel de Inspección se compone de tres miembros y está facultado para efectuar una evaluación preliminar de la legitimidad de la reclamación, tomando en cuenta las respuestas de la Dirección a las alegaciones del grupo. Puede luego recomendar al Directorio que lleve a cabo una investigación exhaustiva, y presentar recomendaciones sobre la base de dicha investigación. El Directorio Ejecutivo se reserva la facultad de permitir o no la continuación de las investigaciones, y de tomar las decisiones finales en función de las conclusiones del Panel y las recomendaciones de la Dirección del Banco. El Panel de Inspección actúa así como una extensión del poder del Directorio Ejecutivo y como representante de un conjunto amplio de "partes interesadas" que se ven afectadas por las actividades del Banco.

Paralelamente, en otra parte del Grupo del Banco Mundial, se ha creado un modelo alternativo de responsabilidad horizontal. En junio de 1999, la sección del Banco Mundial encargada de efectuar préstamos en el sector privado –la Corporación Financiera Internacional (CFI)– y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) crearon el cargo de Ombudsman y Asesor en materia de Observancia (CAO), tras consultas con los accionistas, las ONG y los miembros de la comunidad empresarial. El objetivo consistió en encontrar una manera viable y constructiva de responder a las inquietudes y reclamaciones ambientales y sociales de las partes directamente afectadas por la CFI y por los proyectos financiados por el OMGI. El CAO y su plantilla funcionan independientemente del Banco y de la CFI y dependen directamente del Presidente del Banco Mundial. La misión de este departamento consiste fundamentalmente en el diálogo, la mediación y la conciliación. El CAO puede hacer recomendaciones pero carece formalmente de poder para hacerlas aplicar. En las consignas operacionales del cargo se estipula que: "El CAO no es un juez, un tribunal ni un "policía" ". No obstante, la creación del CAO, así como del Panel de Inspección, representa un compromiso de mayor responsabilidad (en lo que respecta a las políticas del Banco y su aplicación) ante instancias que no sean gobiernos.

La OMC

Aunque la OMC ha empezado últimamente a dedicar más atención al problema de la rendición de cuentas, tanto los gobiernos miembros como la Secretaría de la Organización reconocen que no

existen aún muchos mecanismos de evaluación, vigilancia y aplicación de las políticas si se compara con el FMI y el Banco Mundial.

En materia de transparencia, se pueden consultar ahora en el sitio en Internet de la OMC todos los documentos presentados en cada uno de los Consejos Ministeriales. Se levantan actas de todas las reuniones formales y de una gran parte de los encuentros informales, y la mayoría de los documentos ya no tienen carácter reservado, exceptuando los que atañen a las negociaciones arancelarias. El acceso a la base integrada de datos con los programas arancelarios de los miembros y otras disposiciones relacionadas con el comercio está restringido a los gobiernos participantes (Hoekman y Kostecki, 2001). Las conclusiones del Panel y otros documentos importantes de diversos organismos de la OMC se publican en una serie titulada "Instrumentos Básicos y Documentos Diversos" (IBDD). Se ofrecen en línea las síntesis de los informes, aunque su publicación se ve demorada unos meses por la traducción en tres idiomas (Robertson, 2000). Además de la publicación de estos documentos disponibles en línea, la OMC publica también boletines informativos, estudios tales como "Con el comercio hacia el futuro", y programas de capacitación. El objetivo de dichas publicaciones es tornar más comprensible el funcionamiento del organismo para las partes interesadas. Los informes de los paneles y del Órgano de Apelación sobre la solución de diferencias también se publican en línea.

A pesar de la transparencia que presenta actualmente la OMC, los países en desarrollo y las ONG sostienen que los procedimientos de la organización deberían ser a la vez más accesibles y más transparentes aún, alegando que si bien muchos informes y actas aparecen efectivamente en línea, la participación en las reuniones en todos los planos es indispensable para comprender la índole y el alcance de las negociaciones y compromisos políticos sobre los que se apoyan las declaraciones oficiales. En otras palabras, la publicación formal de los documentos no puede reemplazar la participación cuando se trata de volver transparente el funcionamiento de la organización para sus miembros o partes interesadas.

Los países en desarrollo recalcan que la mayoría de las decisiones de la OMC se toman en reuniones y consultas entre grupos pequeños y se presentan luego como un hecho consumado ante el Consejo. Las reuniones de "cámara verde", por ejemplo, se convocan generalmente a instancias del Director General y cuentan con la presencia del poderoso "Grupo de los Cuatro" (Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y Canadá) y de los países cuyo interés en el tema de discusión se considera vital, así como de aquellos países que han desempeñado tradicionalmente un papel preponderante en el GATT (tales como Brasil y la India en representación de los países en desarrollo, y Bangladesh en representación de los Países Menos Adelantados). Suele haber unos veinte países representados en una consulta de "cámara verde". El problema para la mayoría de los países en desarrollo es que se ven excluidos de estos procesos informales – pero fundamentales – de adopción de decisiones. Por otra parte, y aún si tuvieran acceso a todas la reuniones, la mayoría de los países en desarrollo carecen del personal y de los recursos necesarios para participar en el extenso y permanente programa de reuniones y de discusiones. La rápida expansión de este programa de actividades de la OMC no hace más que agravar el problema. Se calcula que el número de encuentros anuales formales e informales de la OMC asciende actualmente a unos 1.200 (Hoekman y Kostecki, 2001). Este programa cada vez más nutrido ejerce una presión enorme sobre los recursos limitados de los países en desarrollo, que se hallan prácticamente en la imposibilidad de mantenerse al tanto de lo que está sucediendo, y más aún de contribuir a los procesos sobre la base de un cierto conocimiento y de una cierta autoridad.

Se han hecho algunos intentos de volver más accesibles las reuniones de "cámara verde" y los procesos informales de negociación y creación de consenso dentro de la OMC. Aparecen anunciadas las reuniones de grupos reducidos, que participan con invitación pero también por autodeterminación, y se publican las actas de al menos algunos de los encuentros informales. Sin embargo, siguen vigentes dos problemas. En primer lugar, en cuanto a las cuestiones más recientes, muchos países en desarrollo ni siquiera han llegado al punto de identificar cuáles son sus intereses, y por consiguiente les resulta difícil exigir una participación alegando un interés vital, incluso si dicho interés existe potencialmente. En segundo término, y aun cuando se hagan esfuerzos por no presentar las decisiones de "cámara verde" como hechos consumados, dichas decisiones son sometidas al Consejo en una etapa prácticamente final de la discusión, cuando ya resulta difícil para los países en desarrollo intervenir efectivamente si no han participado en las discusiones iniciales y carecen de información detallada sobre los temas tratados. Este problema es más agudo aún para los países más pobres, a los que resulta difícil mantenerse informados de ciertos temas multisectoriales, técnicos y sumamente específicos. En este sentido, difieren de los países en desarrollo más grandes y de los países desarrollados en cuanto a que estos últimos pueden llevar a cabo una investigación independiente sobre al menos algunos de los temas y no dependen exclusivamente de la información obtenida en las discusiones en grupo.

Para los Estados Miembros que desean participar e intervenir en la formulación de políticas y en las negociaciones de la OMC, no basta con actas e informes formales para lograr una transparencia suficiente porque es en las reuniones y consultas informales donde se crea principalmente el consenso dentro de la Organización. Para que existiera una transparencia para los Miembros, sería necesaria su presencia en todas las etapas de la negociación o, en su defecto, la difusión de informes detallados y exhaustivos (en lugar de simples actas formales). Hasta cierto punto, hubo un reconocimiento de la importancia de esta presencia en las negociaciones cuando se autorizó la participación de las ONG en el Consejo Ministerial de Seattle, aunque dicha participación estuviera limitada a las sesiones plenarias y al simposio de un día destinado a propiciar el debate entre los representantes gubernamentales y las ONG. Muchas ONG están reclamando un estatuto de observadores (e incluso un poder de decisión) similar al que se otorga a ciertas organizaciones internacionales y Estados que pretenden ingresar en la OMC. Se volverá a tratar este tema más adelante en la sección cuatro.

Más allá de cuestiones de transparencia, evaluación, supervisión y observancia, se hallan los problemas cada vez mayores de rendición de cuentas por parte de los organismos públicos. En lo que concierne a la labor del personal y de la Secretaría de la OMC, no existen aún muchos dispositivos de evaluación o de supervisión internos o externos. Se podría mencionar la supervisión muy limitada que ejerce el Comité de Asuntos Presupuestarios (constituido por algunos delegados nacionales), o incluso la auditoría interna recientemente establecida para supervisar las actividades en el ámbito de la cooperación técnica. Sin embargo, estas instancias no equivalen a los mecanismos permanentes de evaluación que se han instaurado en el FMI o el Banco Mundial.

En otro plano de la obligación de rendir cuentas están la observancia y las medidas de los Estados Miembros con respecto a compromisos contraídos bajo los auspicios de la OMC. Además de los acuerdos que exigen una transparencia en materia de reglamentaciones del

comercio, la OMC posee dos mecanismos propios de rendición de cuentas: el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales y el Órgano de Solución de Diferencias.

El Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales tiene tres objetivos: a) aumentar la transparencia y la comprensión de las políticas y prácticas comerciales de los diferentes países mediante un control regular; b) propiciar un mejor debate público e intergubernamental sobre los problemas ; c) permitir una evaluación multilateral de los efectos de las políticas en el sistema del comercio mundial. La OMC realiza estudios específicos de un país junto con los propios miembros para que se comprendan claramente las políticas y el contexto del país estudiado, y para que éste disponga de una visión externa de los resultados de sus actividades comerciales. Cada estudio consta de dos documentos, uno elaborado por el gobierno interesado y otro preparado por la división de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC. En el sitio en Internet de la Organización se publican comunicados de prensa, síntesis de ambos documentos y las conclusiones del Presidente. Los estudios son realizados sobre la base de un sistema de rotación. Los países que tienen las mayores cuotas de comercio son objeto de estudios más frecuentes, como ocurre con los países del Grupo de los Cuatro, que se examinan cada dos años, mientras que en los PMA los períodos entre cada estudio son mucho más largos (a veces superan los seis años).

El Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales se toma muy en serio, como lo indica la composición del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, que es en realidad otra faz del Consejo General. Sin embargo, cabe notar que el objetivo del Mecanismo de Examen va más allá de una mayor transparencia y comprensión de las medidas comerciales en un determinado país. La compatibilidad legal de dichas medidas con las disposiciones de la OMC no se supervisa, y es un aspecto que sólo puede ser estudiado individualmente por cada Estado Miembro, con la supervisión ulterior del Órgano de Solución de Diferencias. Por lo tanto, la responsabilidad en cuanto a la aplicación concreta de las disposiciones de la OMC recae sobre los miembros individuales que deben someterse al proceso de solución de diferencias.

El cumplimiento de las reglas de la OMC sólo puede ser examinada por los Estados Miembros (y no por la Secretaría ni por el personal de la OMC), los cuales en caso de reclamación deben recurrir al Órgano de Solución de Diferencias, que es el Consejo General bajo otro aspecto y que se encarga de dictar los fallos finales. En última instancia, el proceso de solución de diferencias tiene carácter político y las decisiones pueden ser anuladas por el Órgano de Solución de Diferencias (aunque dada la necesidad de un consenso para anular las conclusiones de los paneles, no es fácil invalidar el proceso legal). También recae sobre los miembros la responsabilidad de la aplicación de las decisiones. Si el demandado no acata el fallo de los paneles, el reclamante tiene derecho a pedir una compensación o a tomar represalias, pero en su calidad de colectividad de miembros, la OMC o la Secretaría pueden hacer acatar la decisión directamente.

El procedimiento de solución de diferencias no es público. La primera versión y los informes provisionales se entregan solamente a las dos partes litigantes. El informe final se somete primero a las dos partes, y se distribuye entre todos los miembros tres semanas más tarde. En los Procedimientos para la distribución y la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC se especifica, con respecto a los informes de las instancias de solución de diferencias, que: “Tales informes se distribuirán a todos los Miembros como documentos de carácter reservado y

dicho carácter reservado se suprimirá a más tardar 10 días después si, antes de la fecha de distribución, una parte en la diferencia que constituya la base del informe presenta al Presidente del Órgano de Solución de Diferencias una solicitud escrita para que se aplace la supresión del carácter reservado." (OMC, 1996b). El informe se convierte en fallo del Órgano de Solución de Diferencias al cabo de 60 días, a menos que sea anulado por consenso. Los recursos de apelación no deben exceder generalmente los 60 días, con un máximo de 90 días. Los informes del Órgano de Apelación deben también ser sometidos al Órgano de Solución de Diferencias para que éste falle por consenso a favor o en contra al cabo de un máximo de 30 días. El Órgano de Solución de Diferencias supervisa la aplicación de las decisiones.

Enseñanzas de los mecanismos actuales de rendición de cuentas en los organismos

La obligación de la OMC de rendir cuentas pone de relieve tres aspectos de la responsabilidad que han sido examinados en esta sección.

Se ha logrado mejorar mucho la transparencia en los tres organismos económicos internacionales. Sin embargo, la transparencia como mecanismo de rendición de cuentas va más allá de la publicación de decisiones, actas y documentos. Para que exista una auténtica rendición de cuentas, debe haber una participación activa de los miembros. Las tres organizaciones se caracterizan por llevar a cabo procesos informales de consulta y creación de consenso. Esto significa que un miembro que quiere pedir cuentas a otros necesita acceder a muchas informaciones que no se divulgan ni publican. La participación necesaria para asegurar una mayor rendición de cuentas deber ser reforzada en los tres organismos.

En lo que se refiere al control de las actividades del personal y de la eficacia del organismo, el Banco Mundial posee los mejores mecanismos gracias a la existencia de una unidad independiente de evaluación permanente. Por otra parte, el Banco dispone de los mecanismos formales del Panel de Inspección y del Ombudsman/CAO para hacer cumplir sus propias disposiciones y procedimientos. El FMI está procurando reforzar sus mecanismos de evaluación pero no ha creado aún ningún órgano de observancia equivalente. En la OMC no existe prácticamente ninguna evaluación del personal. Los Miembros son supervisados por medio de los mecanismos de examen de las políticas comerciales y de solución de diferencias. Sin embargo, hemos puesto de relieve en ambos casos un problema de insuficiencia en la participación, la transparencia y la capacidad de observancia.

De manera general, se puede decir que los tres organismos económicos internacionales funcionan actualmente en un sistema político mundial en el que ciertos grupos que actúan dentro de un país y entre países diferentes exigen una mayor responsabilidad, tanto a través de los gobiernos como directamente por parte de las propias organizaciones, las cuales han empezado a reforzar su responsabilidad horizontal por este motivo. Una de las consecuencias es el mayor campo de acción concedido a las ONG para influenciar o limitar las actividades de los organismos.

¿Pueden remediarse las carencias en materia de rendición de cuentas mediante una mayor transparencia ante los nuevos interesados?

Mientras que la OMC, el FMI y el Banco Mundial siempre han mantenido relaciones importantes (si bien no formales) con actores del sector privado, en los últimos años los tres organismos han

reforzado considerablemente sus vínculos con las ONG. Este cambio refleja dos nuevos tipos de argumento en favor de la rendición de cuentas a organismos no estatales por parte de organizaciones interestatales y multilaterales.

En primer lugar, dichas organizaciones se ven ahora ante diversas ONG de carácter comunitario que dicen representar a personas cuyas vidas y medios de subsistencia son directamente afectados por la acción y las políticas del FMI, del Banco Mundial y de la OMC. En este caso se sostiene que la representatividad en los organismos internacionales es insuficiente. Los emisarios de los gobiernos existentes no vehiculan los derechos y los problemas de muchos de los grupos. Las ONG que participan en los foros internacionales sirven para colmar carencias en materia de representatividad y de rendición de cuentas.

Otro tipo de reivindicación es que las acciones o políticas de los organismos económicos internacionales afectan los principios, los valores, las generaciones futuras y otros factores que no se exponen o discuten suficientemente dentro del marco del sistema internacional. Un ejemplo es el de la protección ambiental. Según las ONG, estos problemas pueden ser expuestos y discutidos en el plano de la política nacional, pero con el nuevo intervencionismo de las organizaciones internacionales, las políticas de los organismos internacionales priman a menudo sobre los posibles logros de las ONG en las negociaciones locales (aspecto ya tratado en la parte referente a pleitos con la OMC). Por lo tanto, las ONG transnacionales piden una participación en los organismos internacionales y les exigen que rindan cuentas.

La respuesta de los organismos económicos internacionales a estas reclamaciones ha sido variada, e incluye las nuevas medidas en materia de responsabilidad horizontal anteriormente descritas. Al mismo tiempo, se han expuesto en cada organismo argumentos sólidos para excluir a las ONG. El más frecuente es el argumento tradicional según el cual todos los Estados Miembros se hallan ya representados en los directorios administrativos o consejos de las organizaciones; por lo tanto, las ONG tienen por misión intervenir en los debates políticos locales. El hecho de incluir a grupos de intereses especiales en los debates de un organismo internacional menoscabaría su legitimidad y su estructura interestatal. Cabe constatar que los mismos argumentos podrían (y acaso deberían) esgrimirse con respecto al sector privado, cosa que no sucede.

En la OMC (como en su predecesor el GATT), el sector privado siempre ha desempeñado un papel directo y preponderante en las negociaciones comerciales. Por ejemplo, la US Coalition of Services Industries y British Invisibles desempeñaron un papel decisivo en las negociaciones acerca del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), y el Grupo de Líderes Financieros (FLG), creado por empresas financieras en los Estados Unidos y en la UE intervino de manera similar y decisiva en la conclusión del Acuerdo sobre Servicios Financieros (Dobson y Jacquet, 1999). Por otra parte, las delegaciones de los diferentes países pueden (y suelen) incluir a actores del sector privado que poseen una pericia técnica específica, como se ha visto en el caso de las telecomunicaciones. Las ONG son completamente excluidas de este tipo de participación (OMC, 1996a). En un plano formal, el organismo autoriza actualmente la presencia de las ONG en las Conferencias Ministeriales. Para poder asistir la ONG debe demostrar que sus actividades y ámbitos de interés corresponden a los de la OMC. Con motivo de la Conferencia Ministerial de Seattle celebrada en 1999 se autorizó la presencia de unas 738 ONG.

En el FMI y el Banco Mundial, las ONG tienen un campo de acción un poco más extendido. El Comité ONG-Banco Mundial, creado en 1982, se ha vuelto más activo en los último años y tanto el propio Banco como el FMI consultan, con grupos de presión en Washington D.C., organizaciones comunitarias en países miembros, sindicatos, grupos religiosos y otras entidades similares. Estos contactos se llevan a cabo en los planos regional, nacional y local. Los directores regionales del Banco Mundial y los representantes residentes del FMI tienen por consigna establecer y mantener dichos contactos. En las reuniones anuales y vernales ambos organismos han entablado activamente un mayor diálogo y participado en reuniones con un grupo selecto de ONG de carácter transnacional. Además de estas medidas destinadas a aumentar la transparencia y el diálogo, los organismos han empezado a permitir más recientemente un cierto grado de participación de actores no estatales, como en el caso de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) ya mencionados que se exigen a los países que solicitan un alivio de la deuda. Por último, los órganos de reclamación tales como el Panel de Inspección y el CAO en el seno del grupo Banco Mundial constituyen un reconocimiento explícito de la obligación de rendir cuentas a actores no estatales, y en particular a los grupos e interesados más afectados en el nivel local.

Hay dos tipos de problemas de rendición de cuentas que emanan de la nueva relación entre los organismos económicos internacionales y las ONG, vinculados a la identificación de las partes representadas por las ONG ante las cuales son responsables los organismos. Examinemos en primer lugar las nuevas relaciones establecidas en un plano comunitario entre los organismos internacionales y las ONG locales o del hemisferio sur.

Estas últimas constituyen partes interesadas en el sentido básico del término: representan a grupos directamente afectados por los nuevos programas y políticas más intervencionistas de los organismos económicos internacionales. Los propios organismos reconocen, citando un texto del Banco Mundial, que “las reformas políticas y el desarrollo institucional no se pueden importar ni imponer” (Banco Mundial, 1999). Esto significa que para poder cumplir con sus nuevos y extensos programas, los organismos internacionales deben tratar de obtener el respaldo y la confianza de la población , y no limitarse a persuadir a los gobiernos de que firmen acuerdos.

Las nuevas relaciones que han surgido con las ONG del hemisferio sur introducen naturalmente otros problemas de rendición de cuentas: ¿cómo y a quiénes deben rendir cuentas las ONG locales? ¿Con qué ONG deben trabajar las organizaciones internacionales, y cuáles son las consecuencias de ello para la política y la rendición de cuentas locales? Idealmente, las medidas de los organismos económicos internacionales deberían aplicarse mediante los mecanismos locales de rendición de cuentas y contribuir a reforzarlos. Sin embargo, la presencia de las ONG no siempre redunda en beneficio de la rendición de cuentas local. Existen casos donde, al recurrir a las ONG, se pasa por encima de los órganos oficiales corriéndose el riesgo de atentar contra "el desarrollo de las instituciones", “la modernización del Estado” e incluso contra el propio proceso de democratización, particularmente en países donde dicho proceso es frágil (Woods, 2001).

No obstante, la acalorada polémica en torno a las ONG y a su falta de obligación de rendir cuentas corre el riesgo de ser exagerada en el contexto de las ONG del hemisferio sur. Es indudable que tienen ahora acceso a más información, y que la transparencia es un paso importante hacia la responsabilización de los gobiernos y organismos. Por otra parte, se consulta

más regularmente a las ONG, con la aprobación de los gobiernos, y en el Banco Mundial y la CFI/OMGI tienen el derecho (aunque no necesariamente los medios) de acceder a nuevos recursos de reclamación. Sin embargo, estas medidas no significan una transferencia del poder de decisión ni una influencia determinante. De hecho, se ha avanzado la propuesta de reforzar las ONG en el hemisferio sur para que por intermedio de ellas los gobiernos en los países en desarrollo puedan: 1) profundizar sus propios análisis y obtener más información sobre los organismos económicos internacionales; 2) utilizarlas como instrumento de negociación (en alianza con las ONG del hemisferio norte) para hacer frente a las presiones de los principales interesados, que están a su vez bajo la presión de sus propios públicos; 3) contrarrestar el poder de las ONG del hemisferio norte (Abugre y Alexander, 1998).

El reconocimiento de las ONG transnacionales y del hemisferio norte plantea otro tipo de problemas para los organismos económicos internacionales. Para saber a quiénes deben rendir cuentas dichos organismos, debemos evaluar sus relaciones con: sus miembros (existentes y potenciales, y predominantemente en el hemisferio norte); sus financiadores y/o clientes más importantes (que pueden incluir a gobiernos y corporaciones); y las ONG o asociados “locales” (algunos de los cuales pueden estar localizados en países en desarrollo). La mayoría de las ONG del Norte están fundamental y formalmente obligados a rendir cuentas a sus miembros y financiadores. Por lo tanto, una de las más antiguas preocupaciones es que las actividades de estas ONG consoliden aún más la opinión y la influencia de las poblaciones y gobiernos de los países industrializados en los debates y organismos internacionales, que ya representan de manera desproporcionada al mundo industrializado. El hecho de que alrededor de 87% de las 738 ONG autorizadas a participar en la Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle estuvieran localizadas en países industrializados demuestra hasta qué punto esta preocupación tiene fundamento.

La dificultad para los críticos estriba en que mientras la labor de muchas ONG ha aumentado sin duda la influencia de los grupos de países más poderosos, estas organizaciones han ejercido a su vez influencia sobre el Gobierno estadounidense (representado por el Congreso y el poder ejecutivo) y con otros gobiernos del G-7 para exigir una mayor transparencia y divulgación y nuevas formas de responsabilidad horizontal que atañen a todos los grupos interesados.

Para resumir, reiteramos que las ONG, ya sea en el Norte o en el Sur, no tienen control ni participación formal en la adopción de decisiones en el seno de ningún organismo internacional a menos que sus propios gobiernos lo soliciten. Han buscado y logrado obtener más transparencia para todas las partes interesadas, así como una función consultiva en algunos de los procesos. Pero no intervienen aún en la adopción de decisiones ni pueden controlar las repercusiones de la acción de los organismos económicos internacionales. A pesar de esto, la participación de las ONG en ciertos procesos de consulta, incluso a título sólo ocasional, ha generado críticas por parte de muchos países cuya influencia en las actividades de los organismos es sumamente restringida. Existe el temor de que las ONG, localizados a menudo en los países industrializados más poderosos, agoten el escaso tiempo del que disponen para las consultas los decisores de los organismos económicos internacionales, limitando así aún más las posibilidades de participación de los países en desarrollo más pequeños.

Conclusión

En los últimos años, los organismos económicos internacionales han tomado una serie de medidas para reforzar su obligación de rendir cuentas. Sin embargo, quedan aún muchas lagunas, lo que se debe en gran parte a la rápida expansión de las funciones de dichos organismos. El buen gobierno de la economía mundial concierne de manera profunda y directa a los Estados y afecta a grupos específicos de interesados que carecen de una representación adecuada en el seno de las instituciones interestatales y ante las cuales los organismos no son lo suficientemente responsables. Los organismos económicos internacionales existentes no están estructurados como para representar o rendir cuentas a estas nuevas partes interesadas. Por el contrario, el FMI, el Banco Mundial y la OMC reflejan un enfoque poco actualizado de la cooperación técnica interestatal.

Al mismo tiempo, el FMI, el Banco Mundial y la OMC no pueden sustraerse a la obligación de rendir cuentas. En cada una de las reuniones internacionales, los miembros y las autoridades de los organismos son recibidos por manifestantes y detractores que los acusan de ser antidemocráticos y de declinar su responsabilidad respecto de los interesados, a pesar de los esfuerzos desplegados en materia de transparencia y rendición de cuentas. Esto se puede atribuir en parte al hecho de que las actividades de los organismos se han multiplicado más rápidamente aún que los esfuerzos por ser (y por ser considerados) más responsables de su acción. Puede ser, no obstante, que se esté produciendo simultáneamente un distanciamiento entre la legitimidad y la rendición de cuentas en la administración económica internacional.

La legitimidad de los organismos económicos internacionales no reposa únicamente sobre una rendición de cuentas. La legitimidad engloba conceptos de representatividad, imparcialidad e igualdad. Aunque existe claramente cierta coincidencia, como se ha visto en la interacción entre la transparencia, la participación y la rendición de cuentas, la legitimidad encarna una serie de valores y juicios más profundos que el de una simple rendición de cuentas. Según ciertos politólogos, entre estos conceptos hay cierta relación de compensación. En uno de los modelos, el mejoramiento del grado de rendición de cuentas de un organismo puede constituir una manera de reparar un déficit en la representatividad, o de aumentar la independencia del organismo (Ferejohn, 1999). Sin embargo, es improbable que este tipo de compensación entre la obligación de rendir cuentas, la representatividad y la participación satisfaga a quienes acusan al Fondo, al Banco y a la OMC de estar demasiado alejados y fuera de alcance de las inquietudes y debates de los votantes y ciudadanos de los países miembros. En esta polémica, la rendición formal de cuentas no representa sino uno de los factores de legitimidad, y no sustituye a la necesidad más imperiosa de una mayor representación y participación.

Traducido del inglés

Nota

* Agradecemos al personal y a diversas delegaciones nacionales de la OMC por la ayuda y por la información suministrada que resultaron de un valor inapreciable para la preparación del presente artículo. Asumimos toda la responsabilidad de cualquier error o inexactitud.

Referencias

ABUGRE, C. y ALEXANDER, N. 1998. "Non-governmental organizations and the international, monetary and financial system" (Las organizaciones no gubernamentales y el sistema monetario y financiero internacional). *International Monetary and Financial Issues for the 1990s Volume IX*. Ginebra: UNCTAD: 107-125.

BALDWIN, R. 1970. *Non-Tariff Distortions in International Trade (Distorsiones en el comercio internacional no vinculadas a las tarifas)*. Washington DC: Brookings Institution.

BANCO MUNDIAL. 1999. *Annual Review of Development Effectiveness (Examen anual de la eficacia del desarrollo)*. Washington D.C.: Banco Mundial.

DOBSON, W. y JACQUET, P. 1998. *Financial Services Liberalization in the WTO(La liberalización de los servicios financieros en la OMC)*. Washington DC: Institute for International Economics.

FEREJOHN, J. 1999. "Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability" (Rendición de cuentas y autoridad: hacia una teoría de la responsabilidad en política). En Adam Przeworski, Susan Stokes, y Bernard Manin, *Democracy, Accountability, and Representation (Democracia, responsabilidad y representación)*. Cambridge: Cambridge University Press: 131-153.

FMI. 1998. *The IMF's Response to the Asian Crisis (La respuesta del FMI a la crisis asiática)*. Washington DC: FMI .

FMI. 2001. *Review of Experience with Evaluation in the Fund (Examen de la experiencia de la evaluación en el Fondo), preparado por el Grupo de Evaluación de Directores Ejecutivos*. Washington DC: IMF.

FMI. 2000. "The IMF in a Changing World" (El FMI en un mundo en mutación). Observaciones formuladas por Horst Köhler, Director administrativo, ante el Club Nacional de la Prensa, Washington, DC, 7 de agosto de 2000. Washington DC: FMI .

HOEKMAN, B. y KOSTECKI, M. 2001. *The Political Economy of the World Trading System: the WTO and Beyond (La economía política del sistema mundial de comercio: la OMC y más allá)*. Oxford: Oxford University Press.

KAPUR, D. 2001. "Expansive Agendas and Weak Instruments: Governance Related Conditionalities of the International Financial Institutions" (Programas en expansión y debilidad de los instrumentos: condicionalidades de las instituciones financieras internacionales relacionadas con el buen gobierno), *Journal of Policy Reform* (en preparación).

KAPUR, D., J. P. LEWIS y R. WEBB. 1997. *The World Bank: Its First Half Century (El primer medio siglo del Banco Mundial), Vol. 1&2* . Washington D.C.: Brookings Institution.

LOCKE, M. 2000. 'Funding the FMI: The Debate in the US Congress' (Financiación del FMI: debate en el Congreso de los estados Unidos), *Finance and Development* 37:56-59.

MARAVALL, J.M. 1999. "Accountability and manipulation" (Rendición de cuentas y manipulación). En Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin, *Democracy, Accountability, and Representation (Democracia, responsabilidad y representación)*. Cambridge: Cambridge University Press: 154-196.

OMC. 1996a. *Directrices para la adopción de disposiciones sobre las relaciones con organizaciones no gubernamentales: Decisión adoptada por el Consejo General el 18 de julio de 1996 (WT/L/162)*. Ginebra: OMC.

OMC, 1996b, WT/L/160/Rev.1, 26 de julio de 1996, Procedimientos para la distribución y la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC, Decisión adoptada por el Consejo General el 18 de julio de 1996.

PRZEWORSKI, A., STOKES, S., y MANIN B. 1999. *Democracy, Accountability, and Representation (Democracia, responsabilidad y representación).* Cambridge: Cambridge University Press.

ROBERTSON, D. 2000. "Civil Society and the WTO" (La sociedad civil y la OMC). *The World Economy* 23: 1119-1135.

SCHEDLER, A., L. DIAMOND y M. PLATTNER. 1999. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies (El Estado autolimitado: poder y rendición de cuentas enlas nuevas democracias).* Boulder, Co: Lynne Rienner.

SCHOLTE, J.A., R. O'BRIEN y M. WILLIAMS. 1999. 'The World Trade Organization and Civil Society' (La Organización Mundial del Comercio y la sociedad civil). En B. Hocking y S. McGuire (Eds), *Trade Politics: International, Domestic and Regional Perspectives (Política comercial: perspectivas internacionales, nacionales y regionales).* Londres: Routledge.

WOODS, N. 2001. "Making the IMF and the World Bank More Accountable" (Mejorar la rendición de cuentas del FMI y el Banco Mundial), *International Affairs* 77: 83-100.

Nota biográfica

Yves Berthelot es ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa y ex Secretario General Adjunto de la UNCTAD. Actualmente es codirector del Proyecto de Historia Intelectual de las Naciones Unidas. El objetivo del proyecto consiste en analizar la evolución y el impacto de las ideas de las Naciones Unidas en el campo económico y social. Yves Berthelot es coautor de uno de los catorce volúmenes en preparación "Perspectives on Development; Views from the Regional Commissions" [Perspectivas sobre el desarrollo: visiones de las comisiones regionales].
Correo electrónico: yberthelot@unog.ch.

La arquitectura financiera internacional: proyectos de reforma

Yves Berthelot

El debate sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional ha pasado a un segundo plano de preocupaciones de los gobiernos y de los medios de comunicación desde que se ha desvanecido el temor de asistir a una sucesión de crisis financieras que conduzcan a una grave recesión. Ya que se ha evitado lo peor, ¿acaso no es porque el sistema es sólido? Ya no es tan urgente reformarlo. Hasta la próxima grave crisis.

La tesis de este artículo es que las reformas y las medidas adoptadas bajo la presión de las crisis recientes no abordan lo esencial del problema. Desde luego, el mejoramiento de la transparencia y de la vigilancia son medidas útiles, pero siguen estando rezagadas en relación a la abundante innovación financiera. Por lo mismo, las facilidades creadas para prevenir y gestionar las crisis señalan un progreso real, pero no son suficientes y están sometidas a demasiadas condiciones para ser verdaderamente eficaces. Sin embargo, mirando más allá, ¿acaso no debería ser el objetivo de un sistema financiero internacional garantizar que los medios financieros necesarios para el desarrollo sean asequibles y estén disponibles para todos? No es lo que sucede en este caso. Además, la vigilancia macroeconómica se ejerce de manera asimétrica y las hipótesis que la sostienen no son discutidas ni corresponden a la realidad de numerosos países en desarrollo ni de economías en transición, de manera que, en caso de crisis, los más afectados son los más desfavorecidos. Por lo tanto, el debate sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional debe continuar y volver a plantearse.

El contexto del debate sobre las reformas

Evolución de las preocupaciones relacionadas con la gestión financiera internacional.

Los políticos y los economistas -entre los cuales John Maynard Keynes- que concibieron y crearon las instituciones de Bretton Woods en 1944, estaban singularmente influidos por el análisis que hicieron de los años treinta, cuando las políticas de devaluaciones competitivas, el

control de los tipos de cambio y la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales habían agravado la recesión y la cesantía al provocar la contracción de los intercambios. Por otro lado, se trataba de que Europa dispusiera de los medios financieros necesarios para su reconstrucción. El Fondo Monetario Internacional, el FMI, fue creado para supervisar las políticas de cambio de los países miembros, adoptar principios para orientar esas políticas y procurar recursos provisionales a los países que experimentaban dificultades en su balanza de pagos. La revolucionaria idea proclamaba que, puesto que las tasas de intercambio tenían una repercusión internacional, debían ser objeto de controles y acuerdos internacionales[1]. El objetivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRD) consistía en colaborar en la reconstrucción de los países miembros concediendo o garantizando préstamos destinados, con algunas excepciones, a "proyectos específicos de construcción o de fomento".2.

En la época en que estas instituciones fueron creadas, las transacciones financieras internacionales estaban estrechamente vinculadas al intercambio de bienes y servicios y los movimientos de capitales eran relativamente poco importantes. Sin embargo, a partir de los años cincuenta, los mercados internacionales de capitales crecieron gracias a las inversiones que acompañaban a la reconstrucción económica en Europa, y gracias al surgimiento de mercados monetarios extraterritoriales en el extranjero, donde los controles eran menos rigurosos. A partir de entonces, las principales monedas se vieron periódicamente afectadas por bruscos movimientos de capitales a corto plazo que, en 1971, condujeron al fin del sistema de tipos de cambio fijos instaurado en Bretton Woods. A partir de esa fecha, sin dejar de atender al problema del equilibrio de los pagos corrientes, la preocupación dominante era encontrar los medios para gestionar los efectos de los movimientos de capitales y, eventualmente, controlarlos.

La evolución de las modalidades de financiación del desarrollo del Tercer mundo agudizaría esta preocupación. Cuando el Primer Decenio para el Desarrollo fijó los objetivos de transferencia de recursos financieros a los países en desarrollo, las aportaciones públicas dominaban y parecían las más adaptadas a las necesidades planteadas. Los objetivos se fijaron en el 0,7% del PNB de los países donantes para ayuda pública al desarrollo, y en el 0,3% para las aportaciones privadas. En los años setenta, las cosas evolucionaron bajo el impulso de los países industrializados que se preocuparon de reciclar los petrodólares que se acumulaban en sus bancos como resultado del alza de los precios del petróleo, así como de mantener una demanda para sus exportaciones. Los países en desarrollo pidieron prestados a los bancos y se endeudaron. En los años ochenta, la crisis de la deuda actuó como un freno brutal a este modo de financiación que, actualmente, no alcanza, en términos del porcentaje del PNB de los países en desarrollo, lo que fue en los años setenta. Sin embargo, en la realidad, las inversiones directas, las inversiones en cartera y las obligaciones aseguraron progresivamente la parte esencial de las financiaciones privadas. Los flujos privados que no eran inversiones directas se orientaron hacia los países de ingresos medios y se revelaron como muy volátiles. Su volatilidad provocó diversas crisis nacionales que, por efecto de contagio, a veces se convirtieron en regionales, y que incluso afectaron al conjunto de la economía mundial. En cuanto a las inversiones directas, se mostraron poco sensibles a las crisis financieras que jalonaron los últimos treinta años, si bien fuera de la zona OCDE, se concentraron en un número limitado de países y, en el curso del último decenio, especialmente en China.

Policías checos pasan bajo una pancarta que proclama "el dinero hacer funcionar al mundo - pero en qué dirección?", cuando Praga se preparaba para la cumbre mundial del FMI y del Banco Mundial, en septiembre de 2000.
Anja Niedringhaus / AFP / EPA

Si a estos comentarios sobre la financiación creciente del desarrollo por parte de capitales privados, agregamos que la liberalización de los movimientos de capitales en numerosos países en desarrollo o con una economía de transición permite a sus residentes realizar inversiones directas o colocar sus capitales en el extranjero, y a varios cientos de sus bancos funcionar, a partir de ahora, en los países de la OCDE, pareciera que la mundializacion de los mercados financieros es una realidad. A partir de ese momento, los debates actuales sobre los medios para prevenir y gestionar las crisis debido a la inestabilidad de ciertos flujos parecen estar *a priori* bien centrados y responder adecuadamente a las preocupaciones tanto de los países industrializados como de los países en desarrollo. Esto es verdad sólo en parte, porque no debemos olvidar que un sistema financiero mundial satisfactorio debe, además de la estabilidad, asegurar que todos los países puedan acceder a los medios financieros necesarios. Esto no es lo que sucede actualmente. La concentración de los flujos privados hacia un número limitado de países y la disminución de la ayuda pública al desarrollo dejan a los países menos desarrollados y a los países con ingresos medios desprovistos de los recursos necesarios. La marginación de los países más pobres de los flujos de capitales privados, y la disminución de la ayuda bilateral, de la que más dependen, son tan importantes en una reforma del sistema financiero internacional como la volatilidad y los efectos de contagio debido a los flujos de capitales privados.[3]

Las instituciones encargadas de la gestión financiera internacional[4]

Ninguna institución tiene actualmente la responsabilidad mundial de la gestión de los movimientos de capitales. Sin embargo, existe un conjunto de principios, normas y reglas de alcance más o menos universal, elaborados por instituciones regionales o mundiales. Abordaremos brevemente estas instituciones e instrumentos.

Como hemos señalado más arriba, las responsabilidades del FMI y las obligaciones de los países, tal como se recogen en las disposiciones constitutivas (*Articles of Agreement*), conciernen las transacciones corrientes y no los movimientos de capitales. En cuanto a éstos, el Artículo IV estipula, no obstante, que uno de los objetivos esenciales del sistema monetario internacional consiste en facilitar el intercambio entre los países. Pero el Artículo VI permite controlar sus movimientos siempre y cuando aquello no limite los pagos vinculados a la balanza de las cuentas corrientes. En el marco de los programas de ajuste estructural, el Banco Mundial ha ayudado a los países a reformar su sector financiero y a reforzar su régimen de regulación y de supervisión. Finalmente, desde el acuerdo de Marrakech, la OMC ha adquirido ciertas responsabilidades en la liberalización de los movimientos de capitales y contribuido a acelerar la integración financiera internacional. En efecto, las disposiciones relativas a los servicios, incluídos los servicios financieros, y las disposiciones relativas a las inversiones relacionadas con el comercio, facilitarán el acceso a los mercados de los productos financieros y la creación de filiales de empresas financieras en los países en desarrollo.

Junto a las instituciones mundiales que sólo tienen responsabilidades parciales, hay entidades regionales que tienen responsabilidades más consistentes, entre las cuales la OCDE, la Comisión Europea y el Banco de Pagos Internacionales (BPI) son las más conocidas. Cabe señalar que la OCDE y la Comisión, aunque elaboran recomendaciones y adoptan medidas tendientes al libre movimiento de los capitales, prevén restricciones en caso de problemas graves de la balanza de pagos. Los movimientos a corto plazo y los considerados como los más especulativos son los que más fácilmente pueden verse restringidos. Para los países del euro, estas restricciones sólo cubren, desde luego, las transacciones con terceros países.

El Banco de Pagos Internacionales fue creado en 1930. Si bien nació esencialmente de los países de Europa occidental, en 1996 acogió a los bancos centrales de Arabia Saudí, Brasil, China, Corea, la Federación Rusa, Hong Kong, India, México y Singapur. Esto refuerza la influencia mundial de las reglas que el Banco contribuye a elaborar, hasta tal punto que si bien la reserva federal de Estados Unidos no es accionaria, participa en sus trabajos. El BPI tiene como objetivo "promover la cooperación entre los bancos centrales y proporcionar facilidades de pago adicionales para las operaciones financieras internacionales".[5] Presta apoyo técnico a diversos organismos encargados de reducir o gestionar los riesgos asociados con las operaciones financieras internacionales: el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, y el Comité para el Sistema financiero mundial. El Comité de Basilea coopera con la IOSCO (Organización Internacional de Comisiones de Valores) en la elaboración de normas para las transacciones internacionales de títulos y valores y para las empresas que efectúan estas operaciones.

Diversas organizaciones regionales ejercen funciones similares a las del Comité de Basilea y, cuando una moneda está sometida a tensiones, la *Executive Meeting of East Asia and Pacific Central Banks* puede llegar a proporcionar medios de pago, como ya se hizo antes de la introducción del euro en los países del serpiente comunitario que se beneficiaban de apoyos

automáticos para mantener sus tipos de cambio en los límites acordados con el fin de evitar la especulación monetaria.

La reforma de este conjunto a la vez complejo y parcelario ha sido objeto de numerosas discusiones y debates. Sin embargo, más allá de las divergencias de filosofía sobre el papel del mercado y la utilidad de normas y controles, la multiplicación de las innovaciones en las técnicas de pago y liquidación de las transacciones internacionales corre el riesgo de convertir rápidamente en obsoletos o inoperantes los mecanismos o instituciones que tanto trabajo costó negociar. Además, las diferencias de situación y de peso entre los países o las regiones hacen temer que cualquier mecanismo mundial sea demasiado aparatoso o que desatenderá a los que ya son marginales. Esto sería un argumento a favor de acuerdos regionales que estuviesen coordinados por un mecanismo mundial.

Las lecciones de las crisis

Las crisis financieras han afectado tanto a los países industrializados como a los países en desarrollo desde el final del sistema de tipos de cambio fijos: crisis monetarias del sistema monetario europeo, crisis bursátil de 1987, inestabilidad financiera de Japón en los años noventa, crisis de la deuda en los años ochenta en los países de ingresos medios, sobreendeudamiento aún vigente de los países con bajos ingresos y, más recientemente, la crisis mexicana de 1994-95, la crisis asiática de 1997 y la crisis rusa de 1998. Estas tres últimas, debido a su amplitud y a su efecto en el conjunto del sistema, han estimulado las reflexiones sobre las reformas.

Como regla general, estas crisis se produjeron después de la liberalización del sector financiero. Comenzaron con un rápido influjo de capitales, seguido de retiradas igualmente rápidas. Los inversores y los prestamistas basan sus decisiones en determinados objetivos, como diferenciales de los tipos de interés, o en datos más subjetivos relacionados con la estabilidad del país o las perspectivas de ganancias en capital, y se ha constatado que revisan, a menudo bruscamente, sus juicios sobre un determinado país, tanto en función de las modificaciones de la política interior de ese país como de los cambios en el panorama internacional. Así, la decisión de dar prioridad a la lucha contra la inflación en los países del G7 en 1979 provocó un alza de los tipos de interés que volvió insostenible la situación de los países endeudados: los préstamos cesaron, los mercados de las exportaciones se redujeron, y volvieron poco rentables las inversiones realizadas con los préstamos mientras que el peso de la deuda se disparaba. En el caso de la crisis asiática, el impacto de la brutal cesación de los préstamos y de la fuga de capitales a corto plazo se vio amplificado por el comportamiento de ganado de los prestamistas, que no distinguieron entre empresas frágiles y empresas bien gestionadas y que generalizaron para el conjunto del sudeste asiático los temores que habían nacido en Tailandia. Los rumores sobre los cuales estos prestamistas basaban sus decisiones eran tanto más difíciles de contrarrestar cuanto las informaciones eran deficientes y los mecanismos de vigilancia nacionales insuficientes. Las medidas de austeridad impuestas por el FMI para poner coto al pánico estuvieron a punto de transformar una crisis de liquidez en una crisis de solvencia y provocaron una grave recesión. Finalmente, la crisis en Rusia fue provocada por la combinación de la paridad rublo-dólar y la financiación del déficit presupuestario mediante capitales a corto plazo que había que atraer con tasas exorbitantes. Lo lamentable es que el FMI haya estimulado este modo de financiación.

El hecho de que sea muy difícil extraer lecciones generales en lo relativo al impacto de las condiciones macroeconómicas en el nacimiento de las crisis es importante para la práctica de la vigilancia y la prevención de crisis posteriores. Así, las crisis en los mercados emergentes se han producido cuando los déficits de los pagos corrientes eran insostenibles (México y Tailandia) pero también cuando eran relativamente modestos (Indonesia y Rusia). La paridad de las monedas de México, Rusia y Brasil con el dólar, con el fin de luchar contra la inflación, había llevado a una situación de supervaloración de esas monedas cuando las crisis estallaron, pero en la mayoría de los países de Asia las monedas no estaban supervaloradas. En Rusia y en Brasil se relacionaron las crisis con graves déficits presupuestarios, pero eso no fue lo que sucedió en Asia. En Brasil y en Rusia, la deuda estaba en manos del sector público y, en Asia, en manos del sector privado.[6] Resulta difícil extraer lecciones generales de estos ejemplos dispares.

Las crisis hicieron evolucionar las ideas, y obligaron a tomar decisiones. La más importante fue el relanzamiento concertado, iniciado por Estados Unidos en 1988, que fue decisivo para evitar una espiral deflacionista y para estabilizar los mercados financieros. Es de esperar que este precedente no se olvidará. Otra decisión significativa, la aprobación de nuevas líneas de crédito del FMI y el aumento de sus recursos deberían permitirle intervenir rápidamente con los medios necesarios. La tercera decisión importante es el mejoramiento de las condiciones vinculadas a la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados. El reconocimiento de que se pueden adoptar medidas para dar a la deuda de los países en desarrollo un perfil que les permita pagar, y la aceptación de que la regulación de la cuenta de capital puede proporcionar el tiempo necesario para efectuar las correcciones macroeconómicas, marca una evolución positiva de las ideas. Como resultado, la liberalización de las cuentas de capital de los países en desarrollo ya no es un objetivo tan urgente como lo era aún hace dos años y, en todo caso, debe llevarse con prudencia, caso por caso, y a un ritmo adecuado. Da un margen de maniobra valioso si admitimos que es necesario que los países emergentes encuentren un equilibrio entre la liberalización de los movimientos de capitales y el crecimiento: la disciplina que impone esta liberalización debido a la volatilidad de los capitales a corto plazo es, en efecto, un obstáculo para el crecimiento y encarece las necesarias reestructuraciones. Igualmente importante es la aceptación del hecho de que no existe un único régimen de cambio que pueda imponerse en todas las circunstancias y en todos los países y que,"en condiciones de gran movilidad del capital, no existe ningún régimen de cambio que pueda garantizar tipos estables y competitivos"[7]. En lo relativo a las reformas, las crisis han dado un nuevo impulso a los actuales esfuerzos para establecer normas mínimas de reglas de precaución y de vigilancia.

Sin embargo, hay ámbitos donde las lecciones de las crisis no se han tomado en cuenta, e incluso casos donde se han reforzado las prácticas impugnadas. Debido a esto, el FMI ha ampliado aún más los ámbitos donde se ejerce la condicionalidad, un tema que trataremos más abajo. Aunque a menudo debemos buscar las causas de las crisis en los cambios de políticas de los países del G-7, o en las medidas de sus instituciones financieras, como los fondos de pensiones o los *hedge funds* [fondos de cobertura], no se ha llevado a cabo ninguna reflexión sistemática para establecer mecanismos que garanticen la coherencia de las políticas macroeconómicas de estos países ni que rijan la acción internacional de algunos de sus fondos de financiación. Finalmente, "la propuesta de Japón para crear un Fondo Monetario Asiático dio lugar a una virulenta e injustificada oposición y provovó su rápida retirada".[8] De manera más general, el papel de las instituciones regionales en la reforma de la arquitectura internacional no figura en el orden del día. Por el contrario, la financiación del desarrollo, después de numerosas tergiversaciones (que aún no han

terminado porque la fecha aún no se ha definido), será el tema de un "acontecimiento" de las Naciones Unidas, sin duda en el primer semestre de 2002 (los acontecimientos reemplazan a las grandes conferencias, ya pasadas de moda).

En las páginas siguientes, abordaremos las actuales reformas y, a continuación, las reformas que serían deseables para disponer de un sistema financiero internacional que previniera las crisis o, cuando estas se declaren, las gestione lo mejor posible y que, a la vez, asegure la financiación del crecimiento de todos los países, incluyendo los más pobres.

Prevención y solución de las crisis

Las lecciones de las crisis apuntan en tres direcciones complementarias: el mejoramiento del marco institucional y reglamentario en que funcionan en los mercados financieros, la coherencia de las políticas macroeconómicas a nivel mundial y la posibilidad de acceder, si fuera necesario, a medios financieros para apoyar las monedas amenazadas y evitar los contagios.

El mejoramiento del marco institucional y normativo

Después de la crisis mexicana, el FMI estableció las Normas Especiales de Divulgación de Datos (NEDD), una guía de información económica y financiera que los países deberían hacer públicas. Después de la crisis asiática, se aumentó el número de datos que debían divulgarse. En 1999, el comité interino del FMI adoptó un código de buena conducta sobre la transparencia con el fin de reforzar la transparencia y la integridad de las instituciones responsables de la política monetaria.

Todos coinciden en la opinión de que estos esfuerzos son útiles y se complacen *a priori* por una cierta armonización en las informaciones transmitidas. Aún así, sería necesario que las informaciones publicadas sean utilizadas e interpretadas correctamente. Por ejemplo, los datos publicados por el Comité sobre el Sistema Financiero Mundial llamaban la atención sobre el excesivo crecimiento de los préstamos a corto plazo en ciertos países de Asia. Sin embargo, los operadores no lo tuvieron en cuenta. De manera similar, no faltaron las informaciones premonitorias de la crisis en Rusia. Sin embargo, el atractivo de los suculentos y rápidos beneficios no hizo disminuir el ritmo de los préstamos. De hecho, se podría decir que la información, que, en principio, debería evitar los falsos rumores, iluminar las decisiones y orientar a los operadores para que disminuyan progresivamente sus riesgos, en un comienzo no provocó reacción alguna y, cuando la situación realmente se deterioró, agravó el pánico. Por otro lado, ¿es la información siempre un factor de estabilidad? El propio Comité de Basilea reconoció que no es recomendable divulgar toda la información, como aquella recopilada por los supervisores de los órganos financieros, en la medida en que dicha información podría socavar la confianza, dificultar la tarea de los supervisores y finalmente, aumentar la volatilidad.[9] El Comité también reconoce que la liberalización de los movimientos de capitales permite a las empresas financieras modificar rápidamente sus balances en un determinado país y que, por lo tanto, la información que proporcionan puede tener escaso valor para calcular el riesgo. Como conclusión, no se puede esperar demasiado de la publicación de estas informaciones para estabilizar los mercados.

A partir de ese momento, las incertidumbres sobre el valor y el impacto de las informaciones son argumentos a favor del reforzamiento de la regulación financiera y de los mecanismos de

supervisión, así como del mejoramiento de la cooperación entre los supervisores. El Comité de Basilea había estudiado los riesgos de crédito (riesgo de error del prestamista) y el riesgo de mercado, que sería el resultado de los cambios de valor de los activos poseídos, y había llegado a acuerdos, respectivamente en 1988 y 1996. Después de las crisis, la atención se volcó sobre el nivel de las reservas que debían tener los bancos para afrontar estos riesgos y sobre las condiciones que éstos debían cumplir: las reservas en capital deberán, previsiblemente, aumentar y ser objeto de supervisión; además, se invitará a los bancos a divulgar regularmente informaciones fiables.

Dado que las operaciones de los bancos son cada vez más internacionales, se ha generalizado la opinión de que la vigilancia también debería ser internacional. La opción más ambiciosa de todas las contempladas consiste en crear una Autoridad Financiera Mundial (WFA en el acrónimo inglés). Sin embargo, hay numerosas objeciones. Parece dudoso que la WFA pueda obtener mejores resultados que el FMI cuando se trata de reconciliar los conceptos que presidieron la elaboración de los diferentes marcos normativos y legales nacionales o regionales, es decir armonizarlos. Además, parece difícil que se puedan evitar conflictos de poder y de competencias con el FMI. Por tanto, parece preferible reforzar la colaboración entre las instituciones de vigilancia nacionales y regionales existentes en lugar de crear un organismo nuevo.

Así como la información y la transparencia tienen sus límites en la prevención de las crisis y, en algunos casos, hasta pueden ser contraindicadas, las regulaciones prudenciales tienen sus límites debido a la rapidez de las innovaciones, que las vuelven obsoletas, y por el hecho de que el valor de los activos cambia con las condiciones económicas. Los límites de la información, de la transparencia y de las normativas prudenciales otorgan gran importancia a la vigilancia mundial de las políticas nacionales, vigilancia que el FMI ha ejercido de manera imperfecta al no tener en cuenta suficientemente la gran autonomía de los movimientos de capitales privados y al centrarse en los países en desarrollo o de economías en transición cuando, de hecho, son sobre todo las políticas económicas y monetarias de los países del G-7 las que tienen un impacto mundial.

La coherencia mundial de las políticas macroeconómicas nacionales

A lo largo de los años, el FMI ha ampliado sus ámbitos de competencia para cubrir "todas las políticas que afectan al comercio, a los movimientos de capitales, al ajuste exterior y al funcionamiento eficaz del sistema monetario internacional"[10]. Se puede ver en las condiciones impuestas a los países en desarrollo y a los países con economías en transición que el FMI tiene una noción muy extensiva de las políticas que debe supervisar. Sin embargo, aunque reconozca la realidad de las interdependencias entre los países, no se ha dotado, siguiendo el ejemplo de la OMC para las políticas comerciales, de medios para acoger las demandas que podría plantear un país afectado por las decisiones de la política monetaria o la política de cambio adoptada por otro país. Es evidente que esto sucede porque los países que controlan el FMI son aquellos que muy probablemente serían los primeros en ser objetos de una denuncia, debido al impacto de sus políticas en el resto del mundo.

La UNCTAD destacaba desde comienzos de los años ochenta, en el contexto de la crisis de la deuda, que la atención no debía centrarse exclusivamente en los países con un déficit de cuenta de pagos corriente porque sus déficits son la contrapartida de los excedentes en otros países, excedentes que pueden ser el resultado de políticas nacionales poco preocupadas por las

consecuencias en el equilibrio mundial. De la misma manera, la atención que se presta a las situaciones de crisis no debería hacernos olvidar que la supervisión debe ejercerse rigurosamente también en las fases de expansión rápida, puesto que es en ese momento que los operadores privados asumen riesgos excesivos y los gobiernos adoptan políticas pro-cíclicas.

Bajo esta perspectiva, en abril de 1998, después de la crisis asiática, el Comité interino reconoció que el fondo debería redoblar su vigilancia sobre los flujos de capitales. Sin embargo, debido a la profunda confianza del personal del Fondo y de su Consejo en las virtudes de la liberalización financiera y en la infalibilidad de las fuerzas del mercado, sumado a la dificultad de identificar los factores susceptibles de desatar las crisis financieras, sin duda vale más la pena dejar a los países receptores la posibilidad de controlar los movimientos de capitales a corto plazo y de otras formas de activos especulativos. Como se ha señalado más arriba, esto no significaría alejarse de las disposiciones del Artículo VI , de los acuerdos de la OCDE ni de la Comisión Europea.

La eficacia de la vigilancia que pueda ejercer el Fondo depende de su transparencia, de la justicia de la filosofía que sostiene su acción y de la manera en que se toman las decisiones. La transparencia se enfrenta a dificultades parecidas a las que se han destacado más arriba para los organismos de vigilancia: puede que los gobiernos no quieran que se divulgue información delicada, puesto que podría dificultar aún más las reformas contempladas y sobre todo, hacer disminuir la confianza de los mercados. Estas reservas son tanto más comprensibles cuanto el juicio del Fondo sobre las políticas económicas deseables no siempre ha sido muy seguro. Para que las políticas del Fondo se conviertan en objeto de un debate público y abierto, algunas personas, como Jeffrey Sachs, han propuesto que las Naciones Unidas constituyan un Comité de Examen externo del FMI. Es una idea que se debería profundizar, aunque las posibilidades de que tenga éxito actualmente parezcan remotas. Más allá de eso, muchos piensan que, para que el Fondo pueda ejercer imparcialmente su función de vigilancia, la repartición de los derechos de voto debería reexaminarse con criterios más democráticos.

Medios financieros para prevenir o gestionar las crisis

Ya hemos señalado que las políticas de tipos de cambio no podrían garantizar tipos estables y competitivos en un contexto de gran movilidad de capitales. La experiencia también ha demostrado que, en caso de crisis, la decisión de un país de aumentar las tasas de interés y de adoptar medidas de autoridad monetaria era interpretado, la mayoría de las veces, como signo de debilidad, lo cual agudizaba el pánico en lugar de apaciguarlo. Se suele reconocer que la acumulación de reservas de divisas, más allá del nivel clásico de tres meses de importaciones, sería costoso y, sin duda, ineficaz para impedir la especulación. La necesidad de disponer de medios financieros suficientes para, si fuera posible, impedir las crisis y, en cualquier caso, poder gestionarlas, evitando que se propaguen, ha centrado el debate sobre el hecho de saber si el FMI podría convertirse, como los bancos centrales a nivel nacional, en el prestamista de último recurso a nivel internacional, o si pudieran encontrarse soluciones de reemplazo más aceptables..

Desde este punto de vista, las principales lecciones de las crisis recientes son: (1) que deberían hacerse disponibles importantes fondos públicos de urgencia, aún cuando, previsiblemente, no serán utilizados en su totalidad en el caso de que se recupere la confianza de los mercados; (2) que estos fondos deberían estar disponibles antes, y no después, de que las reservas de divisas del país amenazado alcancen un nivel crítico; (3) que, ante la posibilidad del efecto de contagio,

existan medios financieros contingentes accesibles para los países de la región del país amenazado aunque no presenten desequilibrios fundamentales. Las dos últimas medidas difieren sensiblemente del enfoque tradicional del Fondo, que sólo interviene para corregir desequilibrios en la balanza de pagos una vez que éstos son evidentes. Sin embargo, estos últimos años se han adoptado medidas positivas con el lanzamiento de la Facilidad de Reservas Suplementarias (FRS) para financiar las necesidades de préstamos excepcionales durante las crisis, y de la Línea de Crédito Contingente (CCL) para proporcionar financiación a los países amenazados de contagio. Sin embargo, las condiciones de elegibilidad son muy restrictivas.

Las polémicas más importantes versan sobre la eficacia de las medidas adoptadas para solucionar una crisis y evitar que no se propague de un país a otro, y por el hecho de que incitan a los prestamistas a asumir riesgos irresponsables porque tienen garantizado el reembolso del capital.

El primer debate versa sobre los montos disponibles, las condiciones de acceso y los términos del crédito. En lo relativo al primer aspecto, las financiaciones bilaterales y las contribuciones del FMI, según las disposiciones actuales, seguirán siendo limitadas en caso de crisis. Esto es crucial, puesto que la confianza no volverá rápidamente si los mercados piensan que el FMI y los socios bilaterales no tienen la posibilidad, o la voluntad, de proporcionar la financiación necesaria. De ahí la propuesta de Michel Camdessus de emitir derechos de giro adicionales durante los períodos de tensiones financieras, dispuestos a abolirlos en cuanto a la situación vuelva a la normalidad. Otra solución sería autorizar al FMI a conseguir los recursos necesarios en el mercado.

La tendencia del FMI, tal como se manifiesta en las nuevas facilidades, SRF y CCL, consiste en mezclar financiaciones limitadas, a tipos moderados y sometidos a la condicionalidad, con financiaciones excepcionales a tipos de interés más altos y plazos de pago más cortos. Esta práctica no se conforma a la práctica de la financiación como último recurso, que, en principio, son financiaciones a corto plazo a tipos de interés prohibitivos, pero sin condiciones y en cantidad ilimitada. Por lo mismo, para ser eficaz, la atribución de créditos destinados a evitar el contagio debería ser automática para los países que cumplen ciertos criterios *ex ante*, y no estar sometida a las cláusulas de condicionalidad tradicionales. De hecho, para los países elegibles al CCL, el acceso no es automático y requiere negociaciones antes de que sea sometido al Consejo. Sin embargo, el hecho de señalar *ex ante* los países que serían elegibles transformaría al FMI, de hecho, en agencia de cualificación, lo cual no es deseable debido a los efectos desestabilizadores para un país que se viera retirada su elegibilidad.

El segundo debate ha sido alimentado por el desarrollo de la crisis asiática. Después de desatarse la crisis debido a las inquietudes de los inversionistas, la depreciación de las monedas tuvo una corta duración gracias a los préstamos movilizados por el FMI, y los inversores aprovecharon para retirar sus haberes minimizando sus pérdidas en divisas. Al prolongarse la recesión y depreciarse los activos, era un negocio volver a comprarlos a precios bajos. Encontramos en el plano internacional el dilema de los bancos centrales que vacilan cuando se trata de dejar a un banco caer en bancarrota porque éste ya ha asumido demasiados riesgos negativos por miedo a provocar una crisis de liquidez. El único medio para disminuir los riesgos asumidos sin sanciones consiste en mejorar los mecanismos de vigilancia y de supervisión. Se trata de un punto que hemos abordado más arriba, y cuyos límites ya hemos señalado.

Esta discusión pone de relieve la dificultad de encontrar el equilibrio adecuado entre la preocupación de evitar que se propaguen las crisis y una recesión grave, por una parte y, por otra, la inquietud de ver la impunidad de aquellos que asumen riesgos desconsiderados y el empobrecimiento de aquellos que ya son pobres. Sin duda sería necesario contar con financiaciones disponibles de inmediato, sin previa elegibilidad del país, sino mediante un proceso de examen rápido durante los períodos de fuerte contagio, una condicionalidad de menor alcance, sobre todo con los créditos cuyos términos son los más severos, además del reforzamiento de los mecanismos de vigilancia y supervisión.

Recursos para el desarrollo

El debate sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional no comprende actualmente una reflexión sobre los cambios necesarios para asegurar la financiación del desarrollo de todos los países, incluyendo los más pobres. Ya se ha constatado esto más arriba y se anunciaba un "acontecimiento" sobre la financiación del desarrollo que las Naciones Unidas preparan para 2002. Antes, en 2001, se celebrará en Bruselas la Tercera Conferencia sobre los Países Menos Desarrollados, que será el escenario de un nuevo debate donde se enfrentarán los países donantes reagrupados bajo la fórmula "Primero ayúdate a ti mismo, y el cielo te ayudará después" y los países menos desarrollados que quisieran invertir la propuesta o, al menos, que esperan que los recursos públicos garantizados *ex ante* les permitan diseñar planes y atraer socios del sector privado.

La lista de los temas de la Conferencia de 2002 aún no ha acabado. Sin embargo, a partir de ahora, las reuniones regionales preparatorias abordarán una gran diversidad de temas. A título de ejemplo, he aquí los que estaban inscritos en el orden del día de la reunión que organiza la Comisión Económica para Europa, la ECE-ONU: las necesidades financieras de los países con economías en transición, la movilización de los recursos nacionales y su asignación a inversiones productivas; el papel de la ayuda oficial para crear las condiciones de un desarrollo sostenible; las aportaciones de los inversores extranjeros y las financiaciones internacionales privadas; el punto de vista regional sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional, incluyendo la gestión ordenada de la deuda. Por lo tanto, se puede esperar que la Conferencia de Bruselas y el "acontecimiento" del año 2002 podrán reequilibrar el debate sobre la arquitectura financiera internacional para introducir la dimensión de la financiación del desarrollo. Más abajo, nos limitaremos a algunos comentarios relativos a la financiación y a la gestión de la deuda.

Ayudas, préstamos, garantías y responsabilidad de los beneficiarios

El plan Marshall sigue siendo, en toda justicia, la referencia de un programa de ayuda exitoso. Sin embargo, es necesario insistir que no es solamente su importancia como porcentaje del PNB de Estados Unidos lo que cuenta, sino, también, la responsabilidad dejada a los beneficiarios para disponer de los montos para proyectos que ellos mismos habían escogido y el estímulo dado a la cooperación regional. Al contrario de este modelo, la condicionalidad de las instituciones de Bretton Woods, ampliadas sin cesar a nuevos ámbitos, los intereses comerciales de los donantes, la evolución de los modos relativos a las prioridades del desarrollo y la falta de confianza en la capacidad de los receptores para hacer buen uso de la financiación han dado como resultado que la ayuda sirva más a financiar operaciones impuestas que deseadas.

Sin embargo, hay numerosos argumentos a favor de una ayuda no vinculada y de condiciones de menor alcance. El buen sentido y las Naciones Unidas coinciden en la opinión de que las estrategias de desarrollo económico y social deben "por naturaleza ser decisión de las autoridades nacionales legítimas, sobre la base de un amplio consenso social"[11]. En relación con la condicionalidad tradicional, está bien fundada cuando los préstamos pretenden corregir los efectos de políticas macroeconómicas nacionales cerradas, pero dejan de estar bien fundadas cuando se trata de compensar los daños causados por modificaciones del entorno internacional, a menudo debido a decisiones de los países del G-7. Las condiciones vinculadas a préstamos o ayudas para las reformas serían más aceptables si fueran el resultado de un consenso sobre el modo óptimo de gestión de la economía. Pero no existe un único modelo de gestión de la economía que sea eficaz: la economía mixta fue una experiencia que Europa vivió durante al menos treinta años y hay numerosas diferencias entre los diversos modelos de capitalismo liberal. Por lo tanto, es difícil vislumbrar un consenso si las circunstancias varían en el tiempo y de un país a otro. Para concluir estos comentarios sobre las condiciones de la ayuda, cabe mencionar un informe del Banco Mundial donde se constata que el éxito o fracaso de los préstamos de los ajustes estructurales no ha sido influido por la condicionalidad. José O'Campo, que cita este informe, se sorprende, y con razón, de que, después de dicha constatación, el Banco haya llegado a la conclusión de que la condicionalidad es válida y debe mantenerse. La voluntad de poder que esta conclusión refleja es tanto más impactante cuanto este poder no asume ninguna responsabilidad. En caso de que las políticas impuestas fracasen, el país es el único que carga con las consecuencias.

Los argumentos desarrollados más arriba, así como las lecciones de las últimas crisis deberían llevar a la orden del día la revisión de la condicionalidad en cualquier debate sobre las reformas de la arquitectura financiera internacional. De la misma manera, la concentración de las inversiones directas en algunos países y las dificultades experimentadas por la mayoría de los países de ingresos medios para atraer capitales privados de larga duración y estables debería propiciar una reflexión y servir para alcanzar decisiones sobre el volumen y la función de los préstamos multilaterales destinados a estos últimos. *A priori*, se le deberían asignar cuatro objetivos. En primer lugar, financiar infraestructuras y proyectos de desarrollo. El Banco Mundial y los Bancos Regionales de Desarrollo tienen esta responsabilidad. En segundo lugar, compensar la insuficiencia de los créditos privados de largo plazo. El escaso entusiasmo de los prestamistas privados que sobreestiman los riesgos que corren se manifiesta en los elevados *spreads* (márgenes) y en los plazos de vencimiento perentorios impuestos a estos países. Los préstamos públicos bilaterales deberían destinarse a inversiones en los países de ingresos medios y, así, dar confianza a los prestamistas privados. En tercer lugar, corregir las fluctuaciones de los mercados de capitales privados interviniendo en sentido contrario. Ésa sería la función de los bancos multilaterales y de los préstamos públicos bilaterales, con la condición de que sus medios sean suficientes para tener un impacto y para que estos préstamos no se otorguen a expensas de los créditos destinados a los países de bajos ingresos. El último objetivo sería facilitar las inversiones directas mediante financiaciones o dando garantías a los operadores privados.

La ayuda pública al desarrollo en forma de donaciones debería reservarse a los países con bajos ingresos. La Conferencia de Bruselas sobre los Países menos desarrollados demostrará que éstos reciben una parte ligeramente creciente de un monto que se recorta progresivamente. Todos coincidirán para decir que se debería aumentar esta ayuda. Sin embargo, se teme que no se adoptará ningún compromiso sólido, y que los recursos, necesarios para acelerar el alivio de la

deuda de estos países, se obtengan de los mismos presupuestos a expensas de la ayuda que recibirán. Aunque hay pocas probabilidades de obtener un compromiso sólido de que los países donantes destinen el 0,7% del PNB, al menos deberían concentrarse los esfuerzos en un compromiso con los países menos desarrollados.

La gestión de la deuda

Desde mediados de los años ochenta, la UNCTAD ha llamado la atención sobre los limitaciones al desarrollo que imponía el excesivo peso de la deuda y ha propuesto soluciones adaptadas a las diferentes categorías de deudas y países. Siempre se le escuchó, pero con retraso, y las medidas adoptadas siempre han sido demasiado restrictivas y lastradas por una condicionalidad que disminuía considerablemente su impacto. Los debates sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional constituyen una nueva ocasión de implantar mecanismos duraderos y eficaces para gestionar este problema recurrente. Desde 1986, la UNCTAD propuso que las disposiciones del capítulo XI del Código de Quiebras de Estados Unidos sirva de referencia para la creación de un mecanismo internacional que otorgue plazos a los países endeudados y garantice la reorganización de su deuda sin comprometer sus posibilidades de volver a tener acceso a créditos. Es evidente que dicho mecanismo debería ser universal con el fin de evitar cualquier discriminación contra aquellos que quieren acceder a esos recursos o cualquier diferenciación en el trato con los acreedores. Existe un consenso bastante amplio en el seno de los gobiernos a propósito de los méritos de un acuerdo de esta naturaleza, si bien las medidas no han seguido debido a la presión de los acreedores privados que se oponen a cualquier mecanismo obligatorio. Por lo tanto, se practica el principio de caso por caso con todas sus incertidumbres.

El primer elemento del mecanismo es la suspensión del pago de la deuda. Esta decisión se puede tomar con el acuerdo de una autoridad internacional reconocida o, incluso mejor, la puede tomar el país implicado, con la condición de que someta su decisión a la aprobación de un panel internacional independiente que podría, para ello, referirse a reglas acordadas con anterioridad. Los riesgos de abusos son mucho más leves porque las consecuencias de cualquier abuso serían devastadoras para la credibilidad del país y perjudicaría sus posibilidades de acceder a nuevos préstamos.

El segundo elemento del mecanismo es la renegociación rápida de la deuda. Actualmente, las negociaciones pueden ser largas, lo cual retrasa las decisiones y afecta negativamente a la economía del país. Se propone que se asignen plazos breves a la negociación y, si no se llegara a un acuerdo, las condiciones de la reprogramación serían dictadas por la autoridad internacional o por el panel mencionado más arriba.

El tercer elemento es que el país implicado pueda beneficiarse de nuevos préstamos para financiar su economía durante los períodos de suspensión y de normalización, así como para financiar sus reembolsos después de la restructuración de la deuda. Para estimular a los prestamistas, se propone que se dé prioridad al reembolso de los nuevos préstamos contratados con estos fines.

Conclusión

Sin duda el lector estará decepcionado porque no se ha mencionado la tasa Tobin. En efecto, se supone que este impuesto debería disminuir a la vez la volatilidad de los mercados monetarios y de los movimientos de capitales a corto plazo, que ha sido definida como uno de los principales factores de desequilibrio y que, a la vez, agota los importantes recursos que se podrían destinar a la ayuda al desarrollo. En principio, el impuesto aportaría los recursos gastados, pero la evolución constante de los instrumentos financieros y de los modos de operación sobre los mercados monetarios dificultarían técnicamente su instauración y recaudación, lo cual lo haría poco eficaz para reducir la inestabilidad de los mercados.

Estas mismas consideraciones sobre la permanente innovación en materia de instrumentos financieros nos hacen dudar de que la información y la supervisión reduzcan seriamente los riesgos de crisis, sin contar, como ya hemos subrayado, los efectos perversos que podría tener un exceso de transparencia. A estos límites, se agrega la extrema diversidad de las ideas que subyacen a la acción de numerosas entidades encargadas de la supervisión. Estas consideraciones no significan que los debates actuales sean inútiles. Nos permiten apreciar mejor los diferentes riesgos y comprender los mecanismos de desarrollo y de transmisión de las crisis. Sin embargo, aquello conduce a dos conclusiones relacionadas. La primera es que buscar un conjunto de normas y reglas mundiales para la información y la supervisión esta sin duda fuera de alcance en lo inmediato, suponiendo que sea un objetivo necesario o deseable. La segunda conclusión es que, como consecuencia, sería difícil llegar a un acuerdo a propósito de un organismo de supervisión mundial, por lo cual es sin duda preferible reforzar la cooperación entre las diferentes entidades existentes. Aquello otorga a los enfoques regionales toda su importancia.

Esta importancia de las regiones se vuelve a encontrar cuando tratamos la vigilancia. En el marco de las Naciones Unidas, las regiones, es decir los continentes, son sin duda un buen nivel de acción para la vigilancia macroeconómica y para poner a disposición rápidamente los recursos necesarios en caso de crisis. Además, dan a los países más débiles una mayor probabilidad de no caer en el olvido ni el abandono. Este alegato a favor de las regiones no está desprovisto de fundamento económico, porque, en estos tiempos de mundializacion, constatamos que los intercambios de bienes y servicios, así como las inversiones directas, se efectúan cada vez más sobre una base regional. Esto no es sino un reflejo de que los intercambios más dinámicos se producen entre socios relativamente parecidos y del mismo nivel técnico y de organización. La propuesta de los Fondos Monetarios Regionales no es absurda, como tampoco lo es la propuesta de reforzar el papel de los Bancos Regionales de Desarrollo.

Dicho esto, hay un nivel en que la mundializacion es una realidad: el de los conceptos y de los paradigmas a los que se refieren las élites dominantes de diversos países. Las Naciones Unidas, los universitarios y las ONG tienen una responsabilidad, la de impugnar dichos paradigmas para que se reconozca la validez de diferentes ideas y se asienten las certidumbres, o para recordar principios como la solidaridad con los más desfavorecidos. Los debates actuales sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional deben ser replanteados para incluir una reflexión sobre las filosofías económicas que subyacen a la acción de las instituciones de Bretton Woods, sobre los medios para someter a la vigilancia internacional también a los países del G-7, sobre la financiación del desarrollo y la gestión ordenada de la deuda.

Traducido del francés

Notas

1. GOLD, J, “Transformations of the International Monetary Fund” [Transformaciones del Fondo Monetario Internacional], (1981), 20 *Columbia Journal of Transnational Law* 227.
2. Artículos constitutivos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Art III sec. 4.
3. OCAMPO José Antonio, Secretario Ejecutivo de la CEPALC, “*Recasting the International Financial Agenda”* [Para un nuevo planteamiento del programa de acción de la financiación internacional], Documento inédito.
4. Esta sección resume las informaciones presentadas por Yilmaz Akyüz y Andrew Cornford en “*Capital Flows to Developing Countries and the Reform of the International Financial System*” [Flujos de capitales a los países en desarrollo y la reforma del sistema monetario internacional], Documentos de discusión, Nº 143, noviembre 1999, UNCTAD..
5. Artículo 3 de los estatutos del Banco.
6. AKYUZ y CORNFORD, *ibid.*, p. 17.
7. AKYUZ y CORNFORD, *ibid.*, p. 7.
8. OCAMPO J.A., *ibid.,* p. 2.
9. Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, citado por Akyuz y Cornford, *ibid,* p. 23.
10 GRUPO DE LOS DIEZ, 1985, citado por Akyuz y Cornford, *ibid* p. 31.
11. Grupo de Estudios de las Naciones Unidas (1999), Sección 5, citado por J.A.Ocampo, *ibid.* p.25.

Nota biográfica

Michel Damian es economista, Profesor de la Universidad Pièrre Mendès France, Grenoble (Francia), e investigador en el Institut d'Économie et de Politique de l'Énergie (IEPE/CNRS -Instituto de Economía y Política Energética). Jean-Christophe Graz, politólogo, es investigador en el Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique e Investigador invitado en la Universidad de Sussex (Reino Unido). Ambos son editores de la publicación Commerce international et développement soutenable [El comercio mundial y el desarrollo sostenible] (2001).
Email: michel.damian@upmf-grenoble.fr;jean-christophe.graz@iepi.unil.ch

La Organización Mundial del Comercio, el medio ambiente y la contestación ecológica

Michel Damian y Jean-Christophe Graz

El medio ambiente no figuraba en el programa de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) aprobado en 1986 en Punta del Este. Actualmente, las pruebas son evidentes: la Organización Mundial del Comercio (OMC) ya no puede seguir haciendo abstracción del medio ambiente. No sólo el desarrollo sostenible se encuentra entre los objetivos fundamentales recogidos en su preámbulo, sino que, además, un número creciente de litigios comerciales están relacionados de una u otra manera con el medio ambiente.[1] Si el medio ambiente representa un factor fundamental para la OMC, se debe a que sitúa la política comercial en sus relaciones de conjunto con el papel del Estado en materia económica, social y ecológica. Bajo esta perspectiva, construir la relación entre comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible significa tener en cuenta la incidencia que tienen en las condiciones de intercambio las respuestas diferenciadas de las sociedades humanas en sus relaciones mutuas, con su futuro y con la naturaleza.

El lugar privilegiado que ocupa la OMC entre las instituciones económicas internacionales (fundamentalmente debido a a las medidas de represalia que dependen de su Órgano de solución de conflictos) depende de su capacidad de ofrecer una respuesta creíble a estas nuevas exigencias. En los años que siguieron a su creación en 1995, el Comité de Comercio y Medio Ambiente trabajaba en la sombra de los pasillos de Ginebra. Sin embargo, más recientemente, las iniciativas se han multiplicado para dar al medio ambiente una importancia más estratégica en el seno de los programas de la OMC. En marzo de 1999, su Secretaría auspicia y modera un seminario de alto nivel sobre este tema. En octubre del mismo año, publica un estudio emblemático del nuevo enfoque que modifica en ciertos puntos el principio de la primacía de la liberalización del intercambio comercial sobre la protección del medio ambiente (Nostrom y Vaughan, 1999). En julio de 2000, el Comité de Comercio y Medio ambiente organiza por

primera vez una sesión conjunta con las Secretarías de los Acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (MEA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), básicamente con la participación de los representantes de la Convención sobre la diversidad biológica, del Protocolo de Montreal y de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. En octubre del mismo año, Mike Moore inaugura la segunda sesión conjunta subrayando que, por primera vez, el Director General de la OMC asiste en persona a una reunión del comité. También en esta ocasión firma un artículo en el *International Herald Tribune* (25 de octubre, 2000) para dar resonancia al nuevo mensaje según el cual se trata de trabajar con el PNUMA, las Secretarías de los Acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y las organizaciones ecologistas con el fin de elaborar un "enfoque equilibrado y equitativo para preservar los preciosos recursos de los que todos dependemos".[2]

En este artículo, analizamos cómo la problemática del medio ambiente pone hoy en día a prueba a la OMC. El programa de esta organización intergubernamental supera la expresión de los solos intereses de sus Estados miembros. El análisis se sitúa en el contexto más amplio de la influencia de las ideas aportadas por los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales y en el contexto de los debates sobre la sostenibilidad a largo plazo de la economía capitalista. La primera parte trata de la gestión medioambiental en la OMC. El medio ambiente ocupó durante mucho tiempo un lugar secundario en el programa del GATT. Como consecuencia de la Conferencia de Río a comienzos de los años noventa, se produce una inversión de este programa: medio ambiente, desarrollo sostenible y liberalización de los intercambios comerciales aparecen a partir de entonces como compatibles, regidos por el respeto de ciertos principios claves. Esta primera parte versa especialmente sobre la tendencia de la OMC a recurrir sistemáticamente a normas exógenas a su propio marco reglamentario para pronunciarse sobre los litigios comerciales relacionados con el medio ambiente. La segunda parte estará dedicada a la contestación ecológica. Esta corriente tiene afluentes muy diversos y mantiene sus distancias con el ecologismo radical, si bien mantiene posiciones cercanas a las que defienden las organizaciones ecologistas más importantes que actualmente intentan influir en el programa de la OMC. Esta segunda parte expone la crítica ecológica al libre intercambio y sus propuestas para un comercio limitado, equitativo y sostenible. Analiza críticamente los proyectos de internalización de los costes medioambientales siguiendo las dos vías más o menos complementarias de defensa de las políticas nacionales y de armonización multilateral de las normas.

En lo relativo a la problemática del medio ambiente en la OMC, las principales propuestas de este estudio son las siguientes: 1) el programa para el comercio y el medio ambiente ya no se limita al problema de compatibilidad entre liberalización de los intercambios comerciales y protección del medio ambiente. La contestación ecológica y social ha transformado el debate al introducir los límites físicos de la biosfera y la influencia de lo político en la organización de los intercambios. 2) La Secretaría de la OMC utiliza su relativa autonomía para responder sobre una base argumental a sus opositores e incluso acepta discutir sobre el contenido de sus críticas. Con ese gesto, toma nota del ámbito de la amplia contestación que suscitan las políticas comerciales. Es a la vez mucho y muy poco. Sin embargo, se trata de un cambio de rumbo real de la problemática del medio ambiente en el seno de la OMC. 3) Los órganos de decisión de la OMC, es decir, las Conferencias ministeriales y el Órgano de solución de conflictos, intentan mantener un compartimento estanco entre comercio y medio ambiente (hasta ahora, la OMC se había negado siempre a tratar la relación entre biosfera y comercio mundial desde una perspectiva

endógena). Estos órganos no estatuyen sobre el contenido de las reglas medioambientales elaboradas fuera de la OMC, en todo tipo de instituciones híbridas. Para los órganos de decisión, el problema estriba sólo en la conformidad de esas normas con los principios básicos del sistema comercial multilateral, el acceso al mercado y la no discriminación. Las transferencias de competencias que implica la adopción de estas normas exógenas constituyen, a partir de ahora, un factor clave de la economía política global del comercio y el medio ambiente.

La gestión medioambiental en la OMC

El orden comercial internacional nacido de la Segunda Guerra Mundial había anticipado discretamente los problemas relativos a la preservación del medio ambiente y sus repercusiones en el comportamiento del comercio mundial. Este orden intentaba conciliar, en una gran escala, la tradición liberal de una economía internacional abierta con importantes garantías que preservaran las nuevas capacidades de intervención de los Estados en relación a la producción, el empleo y, de forma general, el bienestar económico y social (Graz, 1999). También autorizaba restricciones a los intercambios por razones que actualmente calificaríamos de ambientales. En el marco del GATT, los apartados b y g del artículo XX permiten poner bajo el alero de las barreras comerciales a las políticas de los Estados para salvaguardar ciertos valores vinculados a la preservación de los recursos naturales y de la vida.[3]

La defensa de estos valores se dio primero en el ámbito nacional, sin que tuviera repercusiones en el comportamiento del comercio mundial. A partir de los años sesenta, los problemas ambientales salen de la marginalidad para introducirse progresivamente en el programa de lo político. En el plano nacional, este movimiento se manifestó especialmente en la creación de los primeros ministerios del medio ambiente, de organismos nacionales y de programas anexos. La Conferencia de Estocolmo señala el paso de la cuestión ambiental al plano internacional. El medio ambiente -en el seno del GATT, como en Estocolmo en 1972- es percibido esencialmente como un obstáculo que eliminar para que no ponga trabas al comercio mundial.

El programa original: el medio ambiente fuera del GATT

La Conferencia de Estocolmo representa una etapa clave en la temática de la globalización social y ecológica. En especial, popularizó la imagen de la "Nave espacial planeta Tierra" lanzada algunos años antes por Kenneth Boulding. El título del informe preliminar -*Sólo tenemos un planeta Tierra*- resume por sí sólo su mensaje esencial. "Entramos en la fase mundial de la evolución social", declaraba René Dubos, coautor del informe preliminar (y origen de la fórmula emblemática *Pensar globalmente, actuar localmente*). En la práctica, añadía, los problemas de la nave espacial Tierra, que afectan al conjunto de la humanidad, deben ser abordados bajo una perspectiva mundial" (Naciones Unidas 1972, 22).

En este contexto, se solicita al GATT que contribuya a los trabajos preliminares de la conferencia. Los empresarios industriales de los países ricos temían que la adopción de normas rigurosas contra la contaminación redujese su competitividad en los mercados mundiales y generara nuevas medidas proteccionistas. El Grupo de trabajo sobre el comercio y el medio ambiente, creado en 1971 en el seno del GATT, publica el mismo año su primer informe. Éste está marcado por una certeza, un objetivo y una aprehensión. La certeza refleja un marco de pensamiento hegemónico que por entonces definía el tratamiento de los problemas

medioambientales: "Todos los conflictos de intereses comerciales que emanen de las diferencias entre las normas nacionales [...] podrán ser resueltos gracias a los acuerdos o procedimientos que ya existen o que están siendo elaborados" (GATT, 1971, 25). En conformidad con la razón de ser del GATT, el objetivo consiste en "evitar las situaciones en las que la creación de sistemas nacionales para combatir la contaminación comprometa la expansión continua del comercio mundial" (*ibid.*, 26). Se teme que se produzca un desplazamiento hacia "radas de contaminación": "Una de las consecuencias futuras de las reacciones nacionales al problema podría consistir en un traslado acelerado de las industrias u operaciones más contaminantes a países donde el problema de la contaminación es menos agudo" (*ibid.*, 26). La línea rectora del GATT consiste, antes que nada, en evitar las distorsiones y los obstáculos al comercio, mantener, en cierto sentido, al medio ambiente al márgen de los intercambios comerciales. La única recomendación de la Conferencia de Estocolmo sobre la relación comercio-medio ambiente (Recomendación 103) vuelve sobre esta línea rectora y propone que "todos los países [...] acepten no invocar sus preocupaciones por la protección del medio ambiente como pretexto para aplicar una política discriminatoria encubierta o disminuir el acceso a sus mercados".

Del medio ambiente al desarrollo sostenible

Dos realidades contribuyeron a acercar al medio ambiente al marco institucional del GATT, y, más tarde, de la OMC. Una primera transformación concierne al aumento del número de Acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (MEA- Multilateral Environment Agreements) y el reforzamiento de algunos de esos acuerdos debido a la irrupción de problemas de alcance verdaderamente global, como el agujero de la capa de ozono o el efecto invernadero. Existen actualmente unos 200 MEA, de los cuales unos veinte contienen disposiciones comerciales restrictivas. Los más restrictivos son la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES, 1973), el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que debilitan la capa de ozono (1987), la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y de su eliminación (1989), el Protocolo de Cartagena sobre la seguridad biológica (2000) y, potencialmente, el Protocolo de Kyoto para la reducción de las emisiones de gases del efecto invernadero (1997). El elemento clave de estos acuerdos versa siempre sobre el reforzamiento de las disposiciones previstas mediante la inclusión de medidas comerciales restrictivas.

La segunda transformación tiene que ver con el tema que fue soslayado en Estocolmo, a saber, el desarrollo. En los años setenta, la mayoría de los países en vías de desarrollo acompañaban su crítica del orden económico mundial con un discurso radical basado en el "desarrollo autocentrado" y el "ecodesarrollo".[4] El callejón sin salida al que parecían conducir las múltiples iniciativas adoptadas en el marco de este debate llevó a la Asamblea General de las Naciones Unidas a crear una nueva comisión, esta vez encargada explícitamente de reflexionar sobre el vínculo entre desarrollo y medio ambiente. Ése es el origen del Informe Brundtland. Publicado en 1987 por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Con el título de *Nuestro futuro común,* este informe renovó profundamente el debate sobre la relación entre medio ambiente y desarrollo. El enfoque se volvió aparentemente más consensual y tuvo un impacto considerable en la opinión pública.

Esta publicación primero construyó y popularizó la noción de "desarrollo perdurable” o “sostenible". Su definición preliminar es la siguiente: "La defensa del medio ambiente es [...]

inherente a la idea de desarrollo sostenible [...]. El desarrollo sostenible es un desarrollo que responde a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de responder a sus propias necesidades [...]. Hasta en el sentido más estricto del término, el desarrollo sostenible supone un prurito de equidad social entre las generaciones, prurito que debe extenderse, lógicamente, a la equidad dentro de una misma generación" (CMMAD, 1988, 47 y 51). El informe Brundtland también llamaba la atención sobre las relaciones entre el nivel de ingresos y la protección del medio ambiente: "La disminución de la pobreza es, en sí misma, una condición previa para un desarrollo respetuoso del medio ambiente" (*ibid*,, 82). Finalmente, el informe hacía un llamado a las instituciones intergubernamentales, especialmente al GATT y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), para que reconociera la relación existente entre comercio mundial y medio ambiente (*ibid*,101).

Un obrero limpia el río bajo un viejo puente de Shaoxin, China, en enero de 1998. La OMC no puede seguir ignorando los problemas medioambientales.
Zou Qing / AFP

El nuevo enfoque: la OMC frente al desarrollo sostenible

El programa que pretende hacer compatibles comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible se ha convertido progresivamente en el programa del GATT, más tarde de la Conferencia de Rio y, finalmente, de la OMC (1997). Ahora bien, la definición de medio ambiente, al igual que la de desarrollo sostenible, no tiene fronteras fácilmente definibles. La primera ley medioambiental aprobada por una legislación nacional es, en este sentido, ejemplar: en la *National Environment Policy Act* [Ley de política nacional de medio ambiente], aprobada en Estados Unidos en 1969, y aún en vigor, el vocablo "medio ambiente" no queda explícitamente definido, aun cuando la ley

hace referencia en diversas instancias a la "calidad del medio ambiente humano". Como han señalado Ebbin y Kasper (1974, 242), "se puede entender esta fórmula como algo que abarca el conjunto de las condiciones físicas, sociales, económicas, políticas y psicológicas en que viven los pueblos".

La OMC enfrenta dificultades para convertirse en el marco institucional adecuado para pronunciarse sobre el nuevo ámbito de contestación abierto por los problemas de definición de medio ambiente y de desarrollo sostenible. Sin embargo, desde los acuerdos de Marrakech en 1994, el medio ambiente se convirtió para la OMC en una prioridad. En efecto, en Marrakech se decidió la creación de un Comité de Comercio y Medio Ambiente (debido a la insistencia muy concreta de Estados Unidos). Siguiendo los términos del informe Brundtland, su mandato consiste en "identificar las relaciones entre las medidas comerciales y las medidas ambientales con el fin de promover el desarrollo sostenible". Ahora bien, las posiciones defendidas en el seno del Comité siguen siendo tan contradictorias que no se ha podido alcanzar una solución destacable. El vocablo "medio ambiente" ni siquiera ha gozado del consenso suficiente para ser añadido al final del apartado b del artículo XX, del cual sabemos que sirve por ahora de base legal a las restricciones comerciales vinculadas al medio ambiente. Por lo demás, esta palabra tabú no forma parte ni del "programa incorporado" (el programa de trabajo definido por los Acuerdos de Marrakech, especialmente en el campo de la agricultura y de los servicios), ni de los "nuevos temas" (aquellos incluidos por una Decisión ministerial de Singapur en 1996, especialmente las inversiones, la competencia y los mercados públicos). El medio ambiente permanece en la categoría de "otros temas" (como las normas sociales o el comercio electrónico), susceptibles de ser objeto de negociaciones sólo si se pudiese alcanzar un consenso para ello.

En este vórtice aparentemente inextricable, la OMC, no obstante, soluciona los conflictos. ¿Cómo lo consigue? Restringiéndose. La OMC no estatuye sobre el "medio ambiente". Deja que lo hagan otras instituciones, cuyas normas utiliza, especialmente en el marco del Acuerdo sobre los obstáculos técnicos al comercio (OTC) y del Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS), ambas vigentes desde 1995.[5] Algunas de estas instituciones son públicas. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) enmarcan las normas alimentarias del Codex Alimentarius, creado en 1962, cuyo campo de competencia comprende la higiene y la seguridad alimentaria, el etiquetado, los métodos de análisis, de inspección y de certificación. El Codex constituye una de las principales fuentes normativas del acuerdo SPS.[6] A partir de entonces, cuando la OMC empieza a pronunciarse sobre conflictos comerciales nacidos de problemas alimentarios, los zanja no sobre la base de su propio corpus normativo (que no existe) sino del corpus del Codex.. Otras instituciones de referencias normativas tienen una composición más híbrida. Es el caso de la Organización Internacional de Normalización (ISO), cuyos miembros son, según los países, organismos gubernamentales de normalización o asociaciones profesionales de industriales. El acuerdo OTC considera las normas establecidas en el seno de un organismo como el ISO como un referencial privilegiado en el mecanismo de solución de conflictos de la OMC. Como contrapartida, las normas obligatorias fijadas por los organismos gubernamentales son definidas como "normas técnicas", cuyos objetivos deben ser "legítimos" para no ser confundidos con las restricciones comerciales (Acuerdo OCT, arts. 2, 9 y anexo 3). Los Acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (MEA) se convierten también en referencias normativas para la OMC. Desde el año 2000, el Comité de comercio y medio

ambiente ha intensificado sus esfuerzos para aclarar el estado de las relaciones entre la OMC y los MEA.

En esta trama de instituciones y de normas exógenas, la OMC se pronuncia sobre los conflictos comerciales relacionados con el medio ambiente y con el desarrollo sostenible. En la materia, el único ámbito de competencias propio de la OMC consiste en juzgar si las restricciones comerciales notificadas por los Estados son científicamente válidas y conformes a su propio marco normativo (sobre todo en materia de no discriminación y de tratamiento nacional). Esto explica por qué la OMC se niega actualmente a mantener el principio de precaución como fundamento de una restricción, aún cuando ésta sea la base de la política ambiental de la Unión Europea (artículo 174.2 (ex 130R) del tratado de Roma consolidado). En efecto, todos los conflictos recientes han sido juzgados al alero del principio de "pruebas científicas suficientes": el riesgo debe ser corroborado científicamente, se debe fundamentar la evaluación de los riesgos, y deben existir probabilidades reales de materialización de esos riesgos.

La OMC otorga así un papel extensivo a la ciencia y a los conocimientos expertos. Este modo de gobierno, lejos de reflejar el principio a menudo esgrimido de *best practice*, facilita, por el contrario, la dominación de los más poderosos. El testimonio del representante francés en el Comité Ejecutivo del Codex Alimentarius es, en este sentido, ejemplar: "Los que están mejor preparados, mejor aconsejados y que disponen de mejores armas dominan a los demás. Precisamente, el arma esencial se llama, en este caso, *conocimientos expertos*, y los Estados que disponen de las mejores redes de conocimientos son, generalmente, los que ganan" (Doussin 1998, 17 -subrayado del autor). Este rol extensivo otorgado a la ciencia y al conocimiento también es característico de una forma de autoridad epistémica que intenta conferir a las élites nacionales y transnacionales la exclusividad del conocimiento profesional legítimo para mantener a distancia los conflictos de valor y de distribución inherentes a lo político (Hewson y Sinclair, 1999). Sin embargo, en la mayoría de los casos la ciencia no produce sino conocimientos provisionales. Ofrece interpretaciones y métodos para que éstos evolucionen, pero sin necesariamente disminuir el margen de la incertidumbre. Por ende, no posee una legitimidad exclusiva para favorecer una orientación en detrimento de otras. Tanto en la construcción de los proyectos de los grupos sociales como en las alternativas de sociedad, el rol de los valores éticos parece bastante más esencial que el de los conocimientos disponibles.

La contestación ecológica

El paradigma liberal procede de una visión ontológica concreta de las relaciones causales entre la esfera económica y la biosfera. La biosfera está sometida a la esfera económica, que a su vez se basa en una ontología antoprocéntrica, utilitarista e instrumental de la relación del hombre con el medio ambiente. Con el crecimiento de todas las magnitudes económicas podemos esperar una mayor satisfacción de las necesidades (incluida la salvaguarda del medio ambiente). En cierto sentido, se puede "hacer mejor con más".

La visión ontológica de la contestación ecológica rompe con esta concepción. Se trata de "hacer con menos", según la famosa fórmula de Georgescu-Roegen. En este marco, la esfera económica debe encontrar su lugar en el seno de la biósfera, que es finita y cuyas grandes leyes de regulación debemos respetar. Además, es la esfera de la ética y de lo político la que debe regir la relación de inclusión de la esfera económica en el seno de la biosfera.[7] En el ámbito académico,

la crítica ecológica se institucionalizó en los años ochenta, fundamentalmente gracias a la mediación de una asociación profesional, la International Society for Ecological Economics, que publica la revista *Ecological Economics*. Se trata de una corriente diversa que no se atribuye la exclusividad en el estudio de las relaciones entre la esfera económica y la biosfera. Bajo el impulso de Herman Daly, se desenvuelve, no obstante, como una de las corrientes más comprometidas en el debate académico en lo relativo a cuestiones de comercio y medio ambiente.

En el plano político, la crítica ecológica del paradigma liberal tiene importantes exponentes entre los movimientos ecologistas (Greenpeace 2000; WWF, 1999). La política ambiental internacional, al poner de relieve los conocimientos científicos y la búsqueda de soluciones globales, ofrece una puerta de entrada privilegiada a los agentes no estatales en la escena política mundial (Princen y Finger, 1994). Actualmente, la OMC no puede cumplir su mandato sin dedicar una atención especial a los grupos ecologistas. Ya sean de orientación radical o pragmática, éstos toman parte activa tanto en las proposiciones de reformas de la OMC como en algunos de los conflictos comerciales relacionados con el medio ambiente. Especialmente en Estados Unidos, los grupos ecologistas recurren a los tribunales y consiguen influir, por esta vía, en las legislaciones nacionales, con lo cual ponen a prueba el marco reglamentario de la OMC. También se encuentran en la primera línea de las contraconferencias organizadas durante las conferencias ministeriales. Finalmente, los más pragmáticos participan en las diferentes plataformas institucionales creadas para dar contenido a la nueva orientación de la Secretaría de la OMC a favor de una perspectiva "equilibrada y equitativa" entre liberalización comercial y desarrollo sostenible.

Sin embargo, la amplitud de la contestación ecológica no se funda únicamente en la movilización de actores no estatales a escala transnacional. También se debe al hecho de que algunas de sus propuestas ya constituyen parte de los instrumentos nacionales y multilaterales en vías de estudio o ya aprobados por los Estados. Por esta razón, los principales factores de la contestación ecológica se refieren, por un lado, comprenden la defensa de las políticas nacionales a favor del medio ambiente y, por otro, a las compensaciones financieras y técnicas necesarias para la ejecución de una armonización multilateral de las normas ambientales.

La crítica del libre comercio

El hecho de ver la economía como un subsistema de la biosfera que funciona en un medio ambiente finito ha transformóado totalmente la supuesta relación entre libre comercio y crecimiento. Incluso antes de comenzar el debate teórico sobre los dos términos de la relación, el libre comercio ha sido estigmatizado en el plano físico debido a las presiones que ejerce sobre el medio ambiente y sobre la sociedad humana. El libre comercio desestructura a las sociedades de los países del Sur, sobre todo a las mujeres y a los campesinos, y autoriza el pillaje de su patrimonio genético. La multiplicación de los volúmenes transportados aumenta las emisiones de elementos contaminantes. De forma más general, el aumento de todas las magnitudes económicas aumenta la explotación de los recursos y los residuos en pozos de desechos.

La objeción teórica de los economistas ecológicos se funda en el marco restrictivo de las hipótesis expresadas por Ricardo en su teoría de las ventajas comparativas: ausencia de elementos externos, precios estables, ventajas comparativas constantes, ausencia de relaciones de

poder, inmovilidad internacional de los factores. La hipótesis de la inmovilidad de los factores es la más impugnada: "La piedra angular empírica de toda la argumentación clásica del libre comercio, a saber, la inmovilidad del capital, se ha transformado en un montón de tierra" (Daly y Cobb, 1989, 216).

Esta crítica del libre comercio y de la teoría de las ventajas comparativas podría parecer elemental. Los debates en torno a la nueva teoría del comercio mundial han modificado el argumento en favor del libre comercio: en teoría, es menos que óptimo, pero sigue siendo óptimo en la práctica. Como lo destaca Krugman, al fin y al cabo la cuestión no es "científica " sino "esencialmente política" (1993, 364), porque alejarse del libre comercio tendría más probabilidades de perjudicar que de beneficiar. La fuerza de la contestación ecológica se basa en la inversión que lleva a cabo entre las conclusiones de la economía política y las recomendaciones de política económica. Si el libre comercio teóricamente no se sostiene, la "posición por defecto" (Daly, 1995, 313) está en iguales condiciones de proteger la economía nacional contra el eco-dumping y favorecer la autosuficiencia.

En efecto, con el libre comercio, los países que internalizan los costes ambientales en sus precios estarían en desventaja en relación a aquellos que no siguen esta práctica. La competencia del menor coste ecológico es considerada desleal, puesto que impediría la ejecución de una política ecológica cuyo coste parece, no obstante, legítimo. Para la contestación ecológica, la internalización de los costes ambientales debe realizairse sobre una base nacional y multilateral, dos vías que son más o menos complementarias según las corrientes.

Para un comercio limitado y reglas unilaterales

Si se trata de privilegiar la internalización de los costes ambientales sobre una base nacional, una primera prueba propuesta consiste en introducir impuestos ecológicos en las fronteras para proteger esta opción política contra el eco-dumping de los demás. Según Daly, uno de los partidarios más fervientes de esta orientación, la eficacia de esta alternativa impide confundirla con el proteccionismo (Daly y Goodland, 1994, 76). La segunda propuesta toma nota del hecho de que más de la mitad del comercio mundial es comercio intrasectorial. Por lo tanto, consiste en limitar el comercio invirtiendo la "posición por defecto" de una especialización ilimitada para "orientarse hacia una mayor autosuficiencia nacional, regional y local" (Røpke, 1994, 21). Un primer corolario consiste en implantar un "nuevo proteccionismo", para maximizar el comercio local y reubicar las actividades económicas sobre la base de una democracia local (Hines y Lang, 1993; Prugh, Costanza y Daly, 2000). El segundo corolario es un comercio "equilibrado". Al limitar los intercambios a lo estrictamente necesario, los países no importarían mediante créditos, medida que alimenta la movilidad internacional de los capitales, sino principalmente sobre la base de sus ingresos por exportaciones, que también serían menores (Daly y Goodland, 1994, 90). El llamado recurrente a la "autosuficiencia de las comunidades nacionales" constituye una prolongación lógica de estas exigencias, puesto que es en el seno de este espacio donde, se supone, serán implantadas (Daly y Cobb, 1989, 209-235). Todas las propuestas anteriores prevén un horizonte del decrecimiento de las economías del Norte para permitir el desarrollo de las economías del Sur.

La internalización de los costes ambientales sobre una base nacional merece algunos comentarios. En primer lugar, en unas diez publicaciones, Daly justifica su defensa de la

autosuficiencia de las comunidades nacionales apoyándose en una utilización muy discutible del famoso texto de Keynes, *La autosuficiencia nacional*, escrito en 1933. En el contexto muy específico de la Gran Depresión, la autosuficiencia nacional tiene para Keynes la principal virtud de dar vía libre a la experimentación: "Deseamos -al menos por ahora y durante el tiempo que dure la fase actual de experimentación y de transición- ser nuestros propios dueños y permanecer tan libre como podamos de las interferencias del mundo exterior" (Moggridge, 1980, vol. XXI, 240). Keynes reflexiona en voz alta. Además, todo el final de su texto está dedicado a formular advertencias (cita explícitamente a Mussolini, Alemania y Stalin): "En los países donde los defensores de la autosuficiencia nacional han llegado al poder, me parece que, sin excepciones, se están cometiendo muchas insensateces" (243). Daly hace igualmente poco caso de los tres grandes peligros del nacionalismo económico -la estupidez, la prisa y la intolerancia- contra los cuales se pronuncia Keynes.

Por otro lado una política nacional de autosuficiencia no garantiza automáticamente la sostenibilidad interna. Es lo que hay que retener al menos del estudio histórico de Gowdy (1995, 507). Finalmente, los impuestos ecológicos en las fronteras sólo podrían convertirse en un instrumento privilegiado para las economías nacionales más fuertes. Además del problema de la asignación de los montos recaudados, estos impuestos plantean al menos dos problemas. Los países menos desarrollados, que tendrían iguales fundamentos para introducir estos impuestos para los bienes que exportan, no tienen el poder en el mercado para hacerlo. Si los países desarrollados gravan las externalidades negativas que provienen de los países en desarrollo, deberían recíprocamente compensar las externalidades positivas, como la sostenibilidad importada en forma de productos básicos comprados a bajos precios, o los beneficios que produce la inmigración de trabajadores cualificados originarios de esos mismos países. Los países en desarrollo tampoco poseen en este caso el poder de negociación para imponer este género de solución a escala global. Actualmente, sólo algunos de los países más ricos han contemplado la posibilidad de introducir derechos de aduana contra el eco-dumping, especialmente Estados Unidos.

Para un comercio equitativo y reglas multilaterales

La internalización multilateral de los costes ambientales es actualmente un elemento catalizador de las propuestas más esenciales y de los conflictos más complejos. El primer factor en juego es el de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y de su proyección a nuevos ámbitos. De hecho, suscitan un problema mayor, porque su negociación choca siempre con la posibilidad o no de intervenir físicamente en el comercio. El factor de las restricciones o de las prohibiciones (como en el caso del Protocolo de Montreal, sobre los clorofluorocarbonos- CFC) es, en efecto, el de la ruptura con el mecanismo de los precios. Por encima de las propias operaciones del intercambio, este problema nos devuelve a la incidencia de los procedimientos y métodos de producción en las condiciones de intercambio. Ahora bien, la OMC mantiene un compartimento estanco entre las restricciones sobre los productos -aceptables bajo ciertas condiciones- y las restricciones que implican procedimientos y métodos de producción -prohibidas, con la sola excepción de los artículos fabricados en prisión (art. XX, § e del GATT). Esta excepción es crucial, puesto que describe la gran brecha entre los métodos de producción morales, responsables, equitativos, seguros, en pocas palabras sostenibles, y los métodos amorales, irresponsables, no equitativos, peligrosos, es decir, insostenibles (Arden-Clarke, 1998). El caso del atún y el delfín entre Estados Unidos y México, y que alimenta las crónicas desde comienzos

de los años noventa es, sin duda, el más ejemplar de los problemas que presentan las restricciones comerciales sobre basadas en procedimientos y métodos de producción.[8]

En efecto, ¿en qué criterios de sostenibilidad, con qué capacidades tecnológicas, con qué acceso al crédito para invertir en tecnologías propias pueden los países pobres evitar nuevas restricciones de los intercambios comerciales en estas condiciones? La dificultad de una intervención física por las cantidades o los procedimientos es que confunde protección del medio ambiente y proteccionismo. Ya se trate de la preservación de los delfines en el conflicto Estados Unidos-México, o de la protección de la capa de ozono, los impulsos iniciales han partido de estudios científicos, han sido seguidos de luchas y de acciones ante la justicia por parte de los movimientos ecologistas (en este caso, de Estados Unidos). Sin embargo, los actores económicos implicados han formulado para interés propio las reivindicaciones ecológicas iniciales (aceptando la prohibición de las importaciones de atún provenientes de México en un caso, y mediante la presión sobre la industria química mundial para el abandono de la producción de los CFC, en el otro). Para volver a la fórmula de DeSombre (1995), a menudo se producen alianzas entre *Baptistas (Baptists,* los ecologistas) y *Contrabandistas* (*Bootleggers*, literalmente, traficantes de alcohol, en resumidas cuentas, los capitalistas). También se pueden apreciar las intervenciones físicas desde una doble perspectiva: preservación de la biosfera y de sus recursos por un lado, y, por otro, proteccionismo arrogante del poderoso contra el débil. Por esto, para hacer que se acepten las preferencias colectivas de los países desarrollados en el resto del planeta, el aspecto más crucial de todos los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente será cada vez más el de las compensaciones financieras y de las transferencias de tecnología.

El segundo elemento clave de la internalización multilateral versa sobre las intervenciones, ya no físicas, sino monetarias. En este sentido, los economistas ecologistas, al igual que los ecologistas, abogan por la internalización de los costes ambientales y sociales en los precios internacionales (WWF, 1999; Daly y Goodland, 1994; Costanza *et al.*, 1995). Esta propuesta sigue al pie de la letra la economía neoclásica al multilateralizar su instrumento privilegiado. En efecto, ésta hace del impuesto, y, por tanto, de la señal-precio, el vector de integración de las externalidades negativas. En la práctica, una internalización de este tipo podría inspirarse en el Acuerdo internacional sobre los bosques tropicales, negociado en el interior de la UNCTAD a comienzos de los años noventa. Este acuerdo, al igual que otros sobre productos tropicales como el cacao, el café, el yute o el caucho, hace referencia explícita a precios internacionales que integran los costes ambientales. Pide tener en cuenta "precios que reflejen los costes de la gestión sostenible de los bosques y que sean remunerativos y equitativos".[9] Ninguno de estos acuerdos ha entrado en vigor. La tentativa, más antigua, del Programa integrado de productos básicos, en los años setenta y ochenta, también fracasó. Todo indica que la internalización de las externalidades en los acuerdos internacionales sobre las materias primas será una labor de muy largo aliento.

De todos modos, la internalización multilateral mediante los precios suscita diversos problemas, especialmente conflictos de distribución inherentes a los mecanismos de compensación, límitaciones ecológicas y políticas en la evaluación monetaria de los costes ambientales, así como limitaciones estrictamente monetarias en la manipulación de los precios obtenidos (inflación y modificación de los tipos de cambio). Aquí también, lo esencial se resume en la debilidad del poder de mercado y, más generalmente, del poder de negociación de los países en desarrollo. Sería un cambio considerable si los movimientos ambientalistas y la economía

ecológica lograsen introducir la internalización multilateral mediante los precios en el corpus normativo y reglamentario del comercio y el medio ambiente.[10]

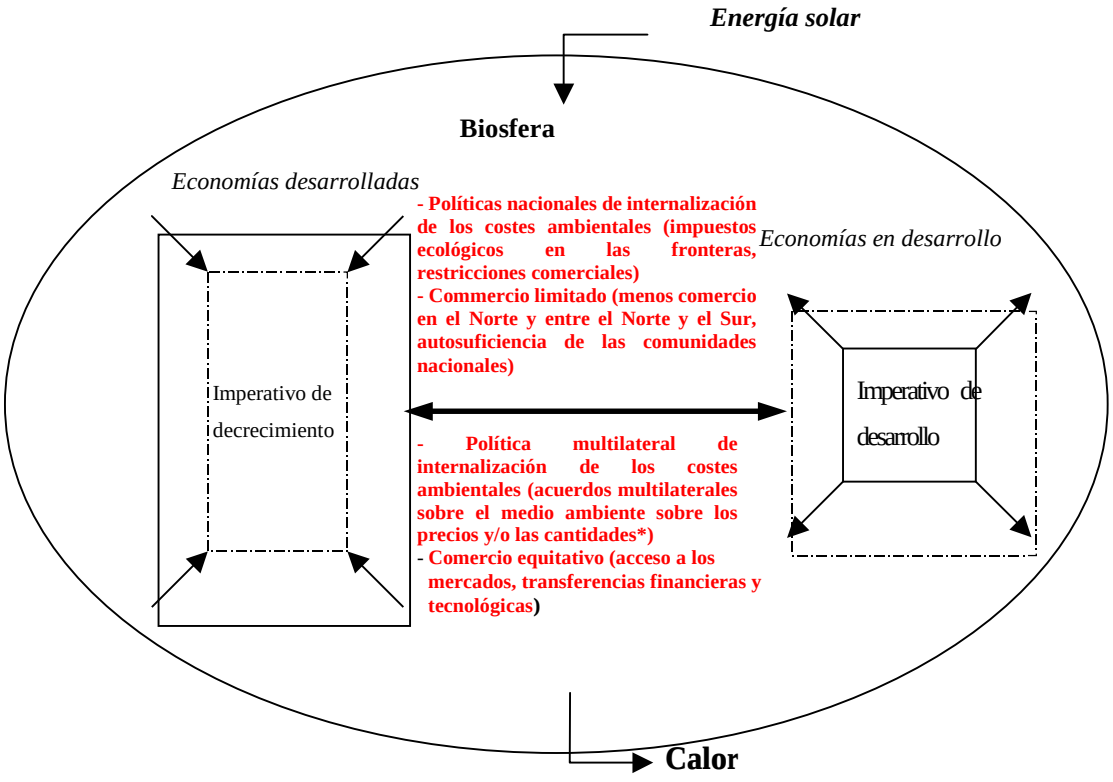
Estos diferentes proyectos de internalización, y especialmente los que tienen que ver con la internalización nacional mediante impuestos en las fronteras y la internalización multilateral mediante las cantidades y los procedimientos, se enfrentan a importantes resistencias provenientes del Sur. En este caso, los argumentos de los economistas indios Bhagwati y Srinivasan (1996), coinciden con los de la activista, también India, Vandana Shiva, incluso de Martin Khor, que dirige la Red del Tercer Mundo en Malasia. Cualesquiera sean sus divergencias científicas y políticas, todos piensan que, a fin de cuentas, los proyectos de armonización en el marco de "cláusulas ambientalistas" no son sino un proteccionismo encubierto, un imperialismo cultural y moralisante o, incluso para los activistas, una táctica de división de las fuerzas sociales.

El elemento paradójico de la armonización es que también condiciona la expansión del libre comercio. El principio de "cláusulas ambientales" parece incluso indispensable para establecer nuevas negociaciones, que no solamente inserten el liberalismo en la sociedad sino que también tengan en cuenta su propia inserción en la biosfera.

Para un comercio sostenible

Las principales propuestas de la contestación ecológica se pueden presentar esquemáticamente (ver Figura 1). Se pueden hacer dos lecturas del esquema.

Figura 1.
Comercio y medio ambiente : las propuestas de la contestación ecológica



Si analizamos la operatividad de estas propuestas en una primera lectura, hay un eslabón débil: el de las relaciones entre desarrollo interno y comercio exterior, más precisamente el del "papel del comercio" en la ejecución de políticas creíbles de desarrollo sostenible. Para los economistas ecológicos, el comercio equilibrado, situado entre los polos de libre comercio y autarquía, no se concibe sin apertura al exterior. Lo mismo sucede con el acceso a los conocimientos y, por lo tanto, a las tecnologías. En otras palabras, la apertura internacional es necesaria. Para Daly (1996,150) se desprende incluso una posición de principio radical: mientras que los librecambistas rechazan la circulación gratuita de los conocimientos, se debería postular que éstos conocimientos también son libres, como un bien colectivo global. Ahora bien, mientras las condiciones de este mundo ideal no se cumplan, es necesario interrogarse sobre las condiciones de obtención de la tecnología en el contexto actual de "enclaustramiento" de la propiedad intelectual (May 2000). La noción de "comercio equilibrado" requiere, por lo tanto, que se precise la función del comercio. Los economistas ecológicos reconocen que el comercio mundial es a veces, claramente ventajoso, que sigue siendo una "alternativa conveniente" (*convenient alternative*, 1995, 313). Pero no especifica ni cuándo ni cómo, ni por qué razones lo sería. La invocación de una "alternativa" es, en este caso, como una concha vacía.

De este modo, desde la perspectiva de la teoría económica, la contestación ecológica tropieza con sus propuestas en economía abierta (Rosewarne y Damian, 1997). Hay un comportamiento que consiste en evitar todo lo relativo a la función que debe cumplir el comercio exterior en las políticas internas de desarrollo sostenible. En realidad, no puede haber un proceso de desarrollo sostenible sin importaciones, y, por lo tanto, sin exportaciones para financiarlas.¿Cómo modificar la especialización interna en un sentido "sostenible" sin tener acceso a nuevos insumos tecnológicos proporcionados por el comercio mundial? Y, a la inversa, ¿qué hacer con un superávit interno no utilizable como tal para inversiones si no se tiene acceso a los mercados exteriores?

Si pensamos que la contestación ecológica pretende dejar abiertas las opciones relativas al papel del comercio, suponiendo que la construcción del desarrollo sostenible se enmarca en la responsabilidad compartida de las comunidades nacionales y de la sociedad civil mundial, la crítica anterior se desploma. Según esta segunda lectura, la especificación del papel del comercio en el desarrollo sostenible pertenece al campo de la acción política de larga duración. La alquimia de autosuficiencia, de comercio equilibrado y de apertura para el desarrollo sostenible debe ser obra de una creación colectiva. La definición concreta de estas categorías y de las relaciones que mantienen entre sí es reflejo de las contingencias sociales e históricas. Al invertir la "posición por defecto", que cree que el libre comercio es políticamente necesario aún cuando, teóricamente, sea "menos que óptimo", la crítica ecológica lleva a la vez a redescubrir la dimensión inherente de las mediaciones políticas en la organización de los intercambios y la forma contingente que adopta en el espacio y en el tiempo. Permite entender la coherencia posible de un "comercio administrado" que, de otra manera, aparecería como un conjunto de contradicciones entre compromisos librecambistas y políticas proteccionistas.

Conclusión

A partir de esta exposición, la problemática del medio ambiente en la OMC puede resumirse en tres aspectos esenciales: 1) El programa del comercio internacional se irá transformado: el medio ambiente y el desarrollo sostenible se han convertido en un componente de los intercambios y, por lo tanto, de la política de la OMC. Su Secretaría ya ha tomado nota. 2) Los órganos de decisión de la OMC mantienen, no obstante, un compartimento estanco entre comercio y medio ambiente. El ámbito de la competencia de la OMC comprende la negociación y la gestión de las condiciones de intercambio entre los Estados. Para solucionar los conflictos comerciales relacionados con el medio ambiente, se limita a movilizar normas exógenas cuya elaboración compete a acuerdos multilaterales de diversa configuración y a instituciones internacionales con diferentes tipos de composición (públicos, privados. intergubernamentales, no gubernamentales, grupos de expertos, etc.). 3) Esta doble problemática -la OMC se ve obligada a integrar el medio ambiente a su programa aún cuando se opone a internalizar en su seno la construcción de una corpus normativo y reglamentario- nace de la reciente influencia de la crítica ecológica y social en las tribunas internacionales. Esta critica ha abierto un campo de contestación amplia contra las políticas comerciales a propósito de las condiciones de libre comercio y del comercio organizado, limitado, equilibrado, seguro y equitativo. A largo plazo, es el factor más importante de la problemática del medio ambiente en la OMC.

Factor de largo plazo, pero también factor de la historia que se está construyendo. Las instancias de poder que recurren al paradigma liberal son las mismas que se ven obligadas a introducir enmiendas e integrar progresivamente algunas (y sólo algunas) exigencias de sus detractores. En este sentido, la evolución reciente del corpus científico y doctrinal de las principales instituciones económicas multilaterales es significativa. Aunque conserva el principio según el cual comercio y medio ambiente pertenecen a dos ámbitos muy distintos, el último estudio consecuente de la OMC sobre este tema refleja el viraje que se ha producido: "En resumen, el factor crucial no es ni el comercio ni el crecimiento económico. El factor crucial es cómo reinventar las políticas ambientales en el marco de una economía mundial cada vez más integrada para poder seguir viviendo en el interior de límites ecológicos" (1999, 7). Entretanto, el impacto ecológico del mundo rico en la biosfera seguirá siendo un tema candente.

Traducido del francés

Notas

1. En el período 1980-1990, las notificaciones ambientales representaron el 7,8% del total de las notificaciones relativas a los obstáculos técnicos al comercio, pero un 15% en 1998 y un 12,5% en 1999 (OMC 2000, 2).
2. 2 El nuevo enfoque de la Secretaría también comprendía la creación de un "portail environment" en su sitio web: http//www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_e.htm
3. Es posible imponer restricciones a los intercambios comerciales por razones "necesarias para la protección de la salud y la vida de las personas y los animales o para la preservación de las especies vegetales" (Apartado e) o por razones "relacionadas con la conservación de los recursos naturales agotables, si dichas medidas se aplican conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacional" (Apartado g). Estas excepciones no deben contravenir el principio de no

discriminación y de trato nacional (arts. I y III), ni constituir una restricción encubierta al comercio mundial.

4. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) se había referido inicialmente al ecodesarrollo, pero dejó de utilizar este término bajo la presión de Estados Unidos, puesto que el contenido dado al ecodesarrollo por sus promotores era demasiado radical.

5. Los acuerdos OTC y SPS versan sobre las "trabas técnicas al comercio", especialmente sobre la discriminación comercial a la que pueden conducir las normativas nacionales. El acuerdo OTC, negociado una primera vez en los años setenta, y ampliamente revisado durante la Ronda Uruguay, tiene un alcance general ya que se aplica a todas las mercancías. El acuerdo SPS nació de la Ronda Uruguay. Versa específicamente sobre las medidas establecidas para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales, o para preservar las especies vegetales.

6. Para la seguridad alimentaria, la OMC recurre al Codex. Para otras fuentes normativas, como la salud animal o la protección de especies vegetales, recurre a la Organización Mundial de la salud animal (World Animal Health Organization) y a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (con sede en la FAO).

7.La postura ontológica del carácter finito de la biosfera nos devuelve a la cuestión de la escala de la actividad económica frente al medio ambiente. Esta cuestión, que se refiere a la capacidad de carga de la biosfera, es objeto de opiniones muy divergentes. Para los más alarmistas, especialmente Daly, que se refiere a ello de manera recurrente, la humanidad absorbería ya el 40% de las capacidades de fotosíntesis que brindan los rayos solares. Sin embargo, para otros, especialmente Le Bras (1994, 118-144), esta cifra sería a lo máximo un 2,5%.

8. El litigio atunes-delfines se desató en 1991 cuando México denuncio en el GATT el embargo aplicado por Estados Unidos a sus exportaciones de atún. Para Estados Unidos, el embargo era justificado debido a los métodos de pesca mexicanos. Las redes utilizadas producían la muerte de una especie de delfines protegida en el marco de la Marine Mammal Protection Act (Ley de protección de los mamíferos marinos) aprobada por el Congreso de Estados Unidos en 1972. En dos ocasiones, en 1991 y en 1994, el GATT falló a favor de México, fundándose precisamente en la exclusión de los procedimientos y métodos de producción como motivo aceptable de restricción comercial, aun cuando se tratara de un motivo aparentemente tan legítimo como la protección de especies animales en peligro. Esta decisión del órgano de apelación del GATT jamás fue formalmente ejecutada debido a la oposición de Estados Unidos. Este país mantuvo su embargo hasta abril de 2000, fecha en la que su gobierno declaró que México se conformaban a los nuevos criterios elaborados en 1998 en el marco del Programa mundial de protección de los delfines. Este acuerdo multilateral sobre el medio ambiente también había resuelto los problemas suscitados por el etiquetado *dolphin safe* en vigor desde 1990. Sin embargo, en abril de 2000, la polémica rebrotó después de la victoria de grupos ecologistas ante un tribunal de distrito en California. En esa ocasión, el Departamento de Comercio se vio obligado a volver al antiguo etiquetado, lo cual corresponde a un embargo *de facto* de las importaciones de atún provenientes de México. En octubre de 2000, después de nuevas e infructuosas consultas, el gobierno mexicano contemplaba la posibilidad de llevar el conflicto ante la OMC. Esta polémica podría parecer anecdótica, aunque, en realidad, suscita problemas esenciales: protección de los delfines (incluso para algunos,"totemización" de los mismos); proteccionismo encubierto (Estados Unidos es el primer productor mundial de atún); imposición unilateral de un procedimiento de producción (medida de las redes según las normas de Estados Unidos); multilateralización de las normas ambientales (Programa mundial de protección de los delfines);

o, por el contrario, primacía del marco reglamentario de la OMC ante las normativas ambientales nacionales, soberanas y justificadas desde el punto de vista de los ecologistas.

9. UNCTAD, Acuerdo internacional sobre maderas tropicales de 1994, TD/TIMBER 2/16, Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, art. 1, § e.

10. Esta propuesta se enmarca en el antiguo debate sobre los precios remunerativos . Desde las propuestas pioneras de la carta de La Habana, después de la Segunda Guerra Mundial, los proyectos para institucionalizar los precios remunerativos para el desarrollo fracasaron en lo esencial. En 1943, a propósito de este punto en el marco de la planificación de la postguerra, Keynes era muy consciente de que un "precio económico internacional razonable" seguiría siendo el "nudo gordiano" (*crux*) de cualquier propuesta en la materia (Moggridge 1980, vol. XXVII, 187).

Referencias

ARDEN-CLARKE, C., 1998. «Process and production methods» [Métodos de procesos y de producción], En: D. BRACK (éd.), *Trade and Environment : Conflict or Compatibility?* [Comercio y medio ambiente: ¿conflicto o compatibilidad?], Londres: Royal Institute of International Affairs: pp. 72-78.

BHAGWATI, J ; SRINIVASAN, T. N., 1996. «Trade and the Environment: Does Environmental Diversity Detract from the Case for Free Trade?» [Comercio y medio ambiente ¿Se aleja la diversidad medioambiental del caso a favor del libre comercio?], En: J. BHAGWATI y R. HUDEC (eds.) *Fair Trade and Harmonization. Prerequisites for Free Trade?* [Comercio justo y armonización. ¿Prerrequisitos para el libre comercio?], Vol. 1, *Economic Analysis*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, pp. 159-224.

CMED, 1988. *Notre avenir à tous. Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement* [Nuestro futuro común. Informe de la Comisión Mundial sobre Medio ambiente y Desarrollo], Montreal, Éditions du Fleuve.

COSTANZA R.; AUDLEY, J.; BORDEN, R.; EKINS, P.; FOLKE, C.; FUNTOWICZ, S. O. y J. HARRIS, 1995. «Sustainable Trade : A New Paradigm for World Welfare» [El comercio sostenible: un nuevo paradigma para el bienestar mundial], *Environment* 37 (5) :19-20 et 39-44.

DALY, H. E., 1995. «Against free trade: neoclassical and steady-state perspectives» [Contra el libre comercio; perspectivas neoclásicas y equilibradas], *Journal of Evolutionary Economics* 5 (3): 313-326.

——— ,1996. *Beyond Growth. The Economics of Sustainable Development* [Más allá del crecimiento. La economía del desarrollo sostenible], Boston: Beacon Press.

DALY, H. E. ; COBB, J. B., 1989. *For the Common Good. Redirecting the Economy toward Community, the Environment, and a Sustainable Future* [Para el bien común. Reorientar la economía hacia la comunidad, el medio ambiente y un futuro sostenible], Boston: Beacon Press.

DALY, H.; GOODLAND, R., 1994. «An ecological-economic assessment of deregulation of international commerce under GATT» [Una evaluación ecológica-económica de desregulación del comercio mundial bajo el GATT], *Ecological Economics*, 9 (1), pp. 73-92.

DAMIAN, M.; CHAUDHURI, B. ; BERTHAUD, P., 1997. «La libéralisation des échanges est-elle une chance pour le développement durable?» [¿Es la liberalización del comercio una oportunidad para el desarrollo sostenible?] *Revue Tiers-Monde* 38 (150), pp. 427-446.

DESOMBRE, E. R., 1995. «Baptists and Bootleggers for the Environment: The Origins of United States Unilateral Sanctions» [Baptistas y contrabandistas para el medioambiente: Los orígenes de las sanciones unilaterales impuestas por Estados Unidos], *Journal of Environment & Development* 4 (1): pp. 53-75.

DOUSSIN, J.-P., 1998. «Codex alimentarius et Organisation mondiale du commerce, un nouveau rôle pour les experts?» [Codex alimentarius y Organización Mundial del Comercio, un nuevo rol para los expertos], *Comptes rendus de l'Académie d'agriculture de France* 84 (3), pp. 15-22.

EBBIN, S.; KASPER, R., 1974. *Citizen Group and the Nuclear Power Controversy: Uses of Scientific and Technological Information* [Los grupos ciudadanos y la polémica sobre la energía nuclear: uso de la información científica y tecnológica], Cambridge, Mass., The MIT Press.

GATT, 1971. *Lutte contre la pollution industrielle et commerce international* [Lucha contra la contaminación industrial y comercio mundial], Étude sur le commerce international, n° 1, Ginebra : GATT, julio.

GOWDY, J. M., 1995. «Trade and Environmental Sustainability : An Evolutionary Perspective» [Sostenibilidad comercial y ambiental: una perspectiva evolutiva.], *Review of Social Economy* 4, pp. 493-510.

GRAZ, J.-C., 1999. *Aux Sources de l'OMC. La Charte de La Havane, 1941-1950/Precursor of the WTO. The Stillborn Havana Charter, 1941-1950*. [En las fuentes de la OMC. La Carta de La Habana, 1941-1950/Precursora de la OMC. La Carta de La Habana, neonata], Ginebra, Droz.

GREENPEACE, 2000. *The Greenpeace International Seminars on Safe Trade* [Los seminarios internacionales de Greenpeace sobre intercambios comerciales seguros], Amsterdam: Greenpeace International, Julio.

HEWSON, M.; SINCLAIR, T., 1999. «The Emergence of Global Governance Theory» [Teoría de la emergencia del gobierno global] En: M. HEWSON; T. SINCLAIR (éds.), *Approaches to Global Governance Theory* [Enfoques de la Teoría de gobierno global], Albany: State University of New York Press, pp. 3-22.

HINES, C.; LANG, J., 1993. *The New Protectionism : Protecting the Future Against Free Trade* [El nuevo proteccionismo: proteger al futuro contra el libre comercio], Londres: Earthscan.

KRUGMAN, P., 1993. «The Narrow and Broad Arguments for Free Trade» [Los argumentos estrechos y amplios a favor del libre comercio], *The American Economic Review, Papers and Proceedings* 83 (2). pp. 362-366.

LE BRAS, H., 1994. *Les limites de la planète. Mythes de la nature et de la population* [Los límites del planeta. Mitos de la naturaleza y de la población], París, Flammarion.

MAY, C., 2000. *A Global Political Economy of Intellectual Property Rights. The New Enclosures?* [Una economía política global de los derechos de propiedad intelectual], Londres y Nueva York, Routledge.

MOGGRIDGE, D. E., (ed.), 1980. *The Collected Writings of John Maynard Keynes* [Obras completas de John Maynard Keynes], vol. XXI y XXVII, Londres: Macmillan and Cambridge University Press for the Royal Economic Society.

NACIONES UNIDAS, 1972. *Conférencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente,* Estocolmo 5-16 de junio, 1972. *Declaración, plan de acción, recomendaciones, resolución*, Ginebra, Centro de Información económica y social de la Sección europea de las Naciones Unidas.

NOSTRÖM, H.; VAUGHAN, S., 1999. «Trade and Environment» [Comercio y medio ambiente], *Special Studies* 4 Ginebra : Organización Mundial del Comercio.

OMC, 2000. *Environmental Database for 1999*.[Base de datos del medio ambiente, 1999] Nota de la Secretaría, Comité de Comercio y Medio Ambiente. Ginebra: Organización Mundial del Comercio, 22 de junio (WT/CTE/W/143).

PRINCEN, T.; FINGER, M., 1994. *Environmental NGOs in World Politics* [Las ONGs ecologistas en la política mundial], Londres: Routledge.

PRUGH, T.; COSTANZA, R.; DALY, H. E., 2000. *The Local Politics of Global Sustainability* [La política local de la sostenibilidad global], Washington D. C. : Island Press.

RØPKE, I., 1994. «Trade, development and sustainability - a critical assessment of the 'free trade dogma'» [El comercio, el desarrollo y la sostenibilidad], *Ecological Economics* 9 (1):, pp. 13-22.

ROSEWARNE, S.; DAMIAN, M., 1997. «Towards a managed international trade for sustainable development: A critic of ecological arguments» [Hacia la gestión de un comercio mundial para el desarrollo sostenible], En: P. SMITH; TENNER, A., (éd), *Dimensions of Sustainability* [Dimensiones de la sostenibilidad], Baden-Baden: Nomos: 209-215.

WWF, 1999. *Initiating an Environmental Assessment of Trade Liberalization in the WTO* [Inicio de una evaluación ambiental de la liberalización del comercio en la OMC], Gland: World Wild Fund for Nature.

Nota biográfica

Patrice Meyer-Bisch, filósofo, coordina el Instituto Interdisciplinario de Ética y de los Derechos Humanos, y la Cátedra UNESCO para los derechos humanos y democracia en la Universidad de Friburgo (6, rue St-Michel, CH 1700 FRIBURGO, Suiza, http://www.unifr.ch/iiedh). Es animador del grupo de trabajo sobre los derechos culturales y participa en la red de política y gestión culturales. Ha editado las actas de diversos coloquios interdisciplinarios sobre los derechos humanos. Correo electrónico: Patrice.Meyer-Bisch@unifr.ch.

Los actores sociales y la soberanía en las OIG

Patrice Meyer-Bisch

La reforma del sistema de las Naciones Unidas es una cuestión cuya resolución no está próxima, pues plantea problemas cada vez más fundamentales. Ya no se trata solamente de reequilibrar los poderes correspondientes a la nueva situación geopolítica pues, al margen de la actual supremacía americana, todo está en fluctuación. Tampoco se trata de una democratización del sistema por la constitución de un eje auténticamente legislativo, pues los Estados desean mantener el carácter puramente intergubernamental de la Organización, concediendo todo lo más un eje judicial débil y limitado. En realidad, la reivindicación de legitimidad procede del exterior, de forma a menudo discutible y en todo caso desordenada, pero nadie puede negar que los actores de la sociedad civil hacen una crítica justa al reivindicar otra forma de gobierno. La protesta se centra esencialmente en dos aspectos:

- la competencia de los Estados para entender y representar la complejidad de las sociedades civiles;
- la falta manifiesta de coherencia del sistema de las Naciones Unidas, sobre todo con respecto a los derechos humanos, pudiendo aparecer esta misma incoherencia como una consecuencia de la incompetencia de los Estados.

El Estado nacional no es ya un lugar de decisión central, en el que habría que armonizar todavía las áreas de competencia en la organización internacional, pues la multiplicidad de actores y de niveles que conforma las sociedades no puede ser reducida únicamente a las competencias de un Estado, cualesquiera que fueran sus cualidades democráticas; si se piensa en la escasa capacidad democrática de muchos Estados, la crítica es mucho más grave. Esto significa que ya no es en absoluto evidente, ni siquiera para los regímenes democráticos, que la soberanía de los Estados *represente* la de los pueblos. La cuestión que se plantea es nada menos que la de la soberanía: necesitamos realizar su expresión a escala mundial, en el mismo momento en que se discute a escala nacional.

Los Estados desbordados

A la debilidad actual del Estado democrático viene a sumarse la de sus delegaciones, en una escena mundial en la que pocos actores están dispuestos a asumir riesgos. Esta situación de *doble vacío*, el del Estado y el de lo interestatal, no suele estar compensada por la presencia de nuevos actores que asuman su parte del interés público: la emergencia de un eje no gubernamental cada vez más vigoroso y organizado es algo muy conveniente, pero esta confrontación no basta para la expresión de la soberanía. La crisis de legitimidad de las OIG es una crisis sobre crisis, una duplicación de la crisis de legitimidad de los Estados. Ante su propia debilidad, tanto en lo interno como en lo externo, los representantes de las autoridades públicas nacionales suelen estar en posición ultra-reactiva: no pueden tomar iniciativas pues no tienen ya el control de los problemas de seguridad (especialmente, de los flujos de refugiados), como tampoco el de los problemas que plantean las cuestiones ecológicas, económicas y culturales. Por eso los poderes estatales (el ejecutivo y, en menor medida, el legislativo) se encuentran actualmente cada vez más en situación reactiva frente a su opinión pública y a los actores sociales en el ámbito interno, y frente a los otros Estados y a los actores transnacionales (ONG y empresas) en el ámbito exterior. No se trata para ellos de asegurarse de nuevos espacios de poder que no podrían controlar fuera de lo que se ha hecho estrictamente necesario (incluso en las OIG que tienen por misión desempeñar una interacción política real, como la Unión Europea). La mayor parte de las OIG no son consideradas más que como instrumentos de cooperación técnica, ya se trate de salud, del comercio, del derecho internacional o de la cultura. El *problema* es que es difícil de establecer el límite entre cooperación técnica y política común pues los temas tratados son totalmente políticos y fundamentales pues que comprometen el futuro de poblaciones enteras (a veces a escala mundial) y requieren decisiones concertadas e interdependientes. Si todos los Estados tienen cada vez más dificultades para asumir políticas voluntarias, es decir, proactivas y responsables, *con* la multiplicidad interna y externa de actores y frente a la complejidad creciente de los ámbitos, están menos dispuestos todavía a afrontar una interacción internacional. *Es forzoso constatar que todos los ámbitos de política fundamental son actualmente transnacionales.* No se trata de caer en la tontería de la aldea mundial, pues la complejidad sigue siendo la misma en las instancias inferiores y no se podrían suprimir las instancias nacionales y regionales de decisión política, sino que todas las políticas tienen que ser actualmente interactivas en las diferentes instancias (Meyer-Bisch, 1999). *La mundialización no consiste en la reducción de las instancias políticas a una sola, mundial; sino en su interdependencia.* ¿Cómo afrontar la nueva complejidad? Es conveniente decidir acerca de la consistencia del ámbito de interacción intergubernamental entre dos límites: cooperación técnica entre los Estados o colaboración entre las naciones para objetivos transnacionales.

Pero los Estados no son los únicos que están en situación reactiva. Las grandes empresas son incapaces de tomar por sí solas decisiones de envergadura (sobre las grandes cuestiones ecológicas y sociales, pero también sobre la orientación de la producción y sobre la regulación de los mercados de bienes y de capitales) pues se encuentran todas en situación de competencia, es decir, reactivas en relación con las demás: en pos de los mercados. Igual que los Estados, cada una está esperando a las otras. Las ONG son también ampliamente tributarias de su impacto publicitario. Así pues, ninguna institución puede ya proclamarse la única responsable, sino que todas tienen que participar de la responsabilidad de un sistema de regulación. Un gobierno democrático supone que, allí donde se ha creado un área intergubernamental para tratar los grandes temas transnacionales, es necesario que participen en ella plenamente los actores sociales

que son activos en la misma instancia. Este polo no se define sólo en términos negativos (como "no-gubernamental"), es toda la sociedad civil la que tiene que participar, según la triangulación clásica, con demasiada frecuencia ignorada, que reúne a los actores públicos con los actores privados (empresas) y civiles (sector *no-beneficio*). Lejos de oponer sencillamente sociedad civil y Estado, en nuestras investigaciones hemos podido poner de manifiesto cómo sólo la complejidad de los actores sociales, privados, civiles y públicos puede garantizar que se contemple la indivisibilidad de los derechos humanos (Borghi, Meyer-Bisch, 2000). La oposición Estado-sociedad civil corresponde a una visión parcelada de los derechos humanos, dando la prioridad a los derechos civiles (precisamente los que regulan las relaciones entre el Estado, los individuos y la sociedad civil). A partir del momento en que se tratan con igualdad los derechos culturales, económicos y sociales, estamos obligados a constatar que todos los actores son directamente deudores de estos derechos, y no principalmente los Estados. Éste es, en nuestra opinión, el principio para centrarnos de nuevo en la soberanía popular: el ejercicio por todos los ciudadanos de sus derechos, libertades y responsabilidades, directamente y por mediación de actores sociales, civiles, privados y públicos libremente elegidos y controlados con regularidad. La complejidad es lo primordial: ninguna institución puede abarcarla. Sólo la interacción entre numerosos actores diferentes y coordinados permite entender la complejidad de las lógicas sociales que requiere la indivisibilidad de los derechos humanos.

Michel Camdessus, Director General del FMI, se entrevista con jefes de la comunidades y responsables gubernamentales en el barrio de Badiya-Ijora, Lagos (Nigeria), marzo de 1999.
Pius Utomi Ekpei / AFP

Centrar de nuevo a la UNESCO en la soberanía transnacional

La soberanía estatal no es más que un señuelo peligroso si usurpa la soberanía democrática, la de los pueblos. En democracia no podemos aceptar el principio de dos soberanías en equilibrio en el

mismo plano, tal y como fue definido en el procedimiento de la CSCE. Hay un desfase de principio: la soberanía real es la de los pueblos; la de los Estados no es más que su instrumento parcial y, por lo tanto, está necesariamente limitada. La soberanía real no es el poder de un Estado en un territorio (esto no es soberanía, es solamente autonomía relativa, necesaria para el ejercicio de la responsabilidad de un Estado), sino la de los ciudadanos que se expresan e interactúan en diversas comunidades políticas imbricadas. Si bien la comunidad política principal sigue siendo la nacional, los ciudadanos viven también sus derechos, libertades y responsabilidades en el plano de otras comunidades que organizan e institucionalizan bajo la forma de actores sociales complejos, con frecuencia transnacionales. Este derecho político, que obliga a considerar una imbricación de las comunidades políticas, es inalienable y constitutivo de toda soberanía popular. Por ello, la representatividad de las instituciones no es ya evidente. Las ONG discuten la pretensión de los Estados de representar exclusivamente los intereses y valores de sus poblaciones, así como la simple legitimidad de un gran número de ellos; las empresas y los Estados discuten a su vez la representatividad de muchas ONG. Los actores públicos y privados denuncian los objetivos reductores de los actores privados. Ninguno de estos actores puede obrar solo. La regulación democrática es la responsabilidad común a todos los actores: se trata de una regulación mutua o inter-regulación. Ésta sólo se puede llevar a cabo en el seno de los espacios públicos adecuados; la medida de legitimidad de cada uno de los autores es ésta: su grado de participación en los espacios públicos. *Lo que en democracia es inalienable no es el Estado, sino los espacios públicos. No es el Estado el que es soberano, sino el ejercicio de la ciudadanía en el seno de espacios públicos organizados democráticamente.* Lo que es normativo en cualquier instancia de gobierno es que toda decisión tiene que pasar por el crisol de un espacio público adecuado. La legitimidad del Estado depende de su función efectiva de garante de los espacios públicos o, lo que es lo mismo, de un “estado de derecho” o “sociedad de derecho”. Lo importante no es exclusivamente el “Estado de derecho”, pues éste sólo existe si todos los actores llevan en común la responsabilidad del “estado de derecho”.

Podemos entonces admitir, sintetizando, que la idea general, y para nosotros concreta, de soberanía se transforma en un sistema apremiante de principios reguladores: los que definen los espacios públicos. Se trata de la multiplicidad y diversidad de los actores, del desarrollo riguroso del derecho a la información, de la negociación permanente de los procedimientos de discusión adaptados a los temas concretos. En este sentido, el espacio público no es una noción vaga, espacio de discusión y de expresión de la opinión, sino una conexión de sistemas de observación-discusión-decisión-control-observación. Es la efectividad de los espacios públicos lo que permite escapar a las ambigüedades que pesan sobre la noción de gobierno (De Senarclens, 1998, 198-202). Un gobierno democrático, desde luego, denota el pragmatismo inherente a toda gestión, pero no puede ser exclusivamente utilitario, ignorando las especificidades de los actores. La función de los espacios públicos es precisamente llevar a cabo, por medio del debate permanente, la clarificación y el control de las funciones y los objetivos. *Un espacio público es un instrumento de intermediación de los saberes y de las funciones*; permite criticar las funciones de los individuos y de las instituciones haciendo comunicar los saberes complementarios; por esta razón, es la condición de todo gobierno democrático. Nuestro problema hoy es crear los espacios públicos adaptados a lo internacional y a lo supranacional.

Me parece prioritario que el funcionamiento de todas las ONG sea reconsiderado junto con la necesidad de reunir a los actores civiles y privados con los actores públicos, en un juego apropiado, respetando lo específico de sus objetivos. La división entre ONG y OIG ya no es

suficiente y la marginalización de las ONG ya no es tolerable. Éstas se expresan cada vez mejor organizando conferencias paralelas, pero no hay ninguna razón para que su actividad, conservando la autonomía necesaria, siga siendo paralela. La función de asesoramiento reservada a los representantes de la sociedad civil no es, ni con mucho, una garantía suficiente. Esto significa que, a imitación de la OIT en su creación, cada OIG debe poder identificar a sus socios-claves en la sociedad civil. No se trata de apartar a los actores públicos, sino de ponerlos en su sitio, de re-legitimarlos al servicio de los actores y de sus medios. Renunciar al señuelo del centralismo estatal, al deslizamiento de la soberanía democrática hacia la soberanía de los Estados no es disminuir la responsabilidad de las autoridades públicas (los Estados y sus instituciones), sino todo lo contrario. Si los Estados y sus instituciones no tienen la capacidad de *representar* la soberanía cada vez más compleja de las sociedades democráticas, tienen que tener la de *responder* de ello, es decir, la de garantizar el juego democrático entre todos los actores. Para esto los actores públicos están especialmente obligados a cooperar, y también las OIG -con la condición de que estén constituidas en asociación con los actores sociales afectados- constituyen un espacio insuficiente pero necesario de comprensión de la complejidad.

El desbordamiento por la cultura y los derechos culturales

Uno de los factores principales de esta protesta es el lugar central que muchos actores sociales reivindican al fin, para la cultura. En realidad, se trata de reformar hacia un mayor liberalismo, no según un enfoque económico reductor, sino en el sentido político constitutivo de la democracia: la restauración y la instauración del juego interactivo entre muchos actores diversificados. No se trata de querer lo menos posible de Estado según la ideología "global-liberal", sino de evitar que los Estados-nación sigan apropiándose, tanto en el interior como en el exterior, del monopolio de la instancia de decisión. En el terreno económico, presionados y a la fuerza, están abandonando esta pretensión. Pero ésta, en el ámbito de la cultura, está igualmente desplazada. El liberalismo democrático, después de haber ganado el terreno económico, corregido por lo ecológico y lo social, puede extenderse al ámbito cultural.[1] Este nuevo liberalismo será más complejo, más coherente, capaz de garantizar muchas más libertades (no solamente civiles, políticas y económicas, sino también culturales y sociales) junto a las responsabilidades correspondientes. Es la recolocación de lo político en la cultura, de la democracia en los derechos y libertades culturales lo que permite concebir esta tercera fase de la democracia, según el análisis de A. Touraine (1997, 240-242). Los Estados, lo mismo que en el ámbito de economía o la ecología, no pueden tener las capacidades necesarias para representar a las culturas, ni para ser los primeros actores de los derechos correspondientes. La UNESCO que, en su fundación fue concebida oficialmente para representar la "conciencia intelectual" del sistema y el lugar de encuentro entre los actores culturales, *no ha dejado de empequeñecerse* por contar solamente con la representación estatal, por falta de voluntad de hacer participar a los verdaderos actores culturales como algo más que como consultores. En realidad, la "voluntad" de los Estados era y sigue siendo, mantener a la Organización en una función de cooperación técnica, lo que es contradictorio con la noción misma de cultura, crisol de todas las libertades sin fronteras. Este enfoque minimalista podría al menos tener la ventaja de ser coherente, limitándose explícitamente a algunos programas técnicos. Pero, en realidad, aunque sólo dispone de medios escasos, se oculta siempre, curiosamente, en una visión centralista estatal que denota todavía la ilusión aberrante de los Estados autoritarios. Ahmed Sayyad exalta todavía la función de la UNESCO en estos términos: "en un mundo reducido a una *aldea mundial* ": "Ella es la 'conciencia del mundo', el centro hacia el que convergen las diversas sensibilidades y las

contradicciones de una comunidad internacional, lo que hacen de ella el lugar ideal para debatir los grandes problemas" (Sayyad, 1999, 186-187)[2]. Esta concepción no puede ser democrática porque desconoce la inmensa riqueza cultural y, por lo tanto, la imposibilidad de reflexionar en términos de centro ya en el interior de una nación, *a fortiori*, a escala mundial. Desde luego, la UNESCO puede ser un lugar de debate, de encuentros y de sinergias, un "facilitador", pero nunca *el* centro. No puede haber centro, lo mismo que no hay aldea mundial. Que algunos problemas, los ecológicos sobre todo, tengan necesariamente un alcance mundial, no significa en absoluto que una cultura mundial deba empequeñecer la diversidad cultural: nuestra riqueza. Ninguna institución puede administrar la riqueza cultural; una OIG democrática está habilitada solamente para favorecer la sinergia entre los actores culturales, civiles, privados y públicos, en el encuentro entre culturas y disciplinas diferentes. Las comunidades científicas, por ejemplo, igual que las asociaciones religiosas o artísticas, no tienen que recibir consignas de la UNESCO, tan sólo una participación en su regulación democrática. Disponen de saberes no reducibles a la unidad de alguna voluntad política. La organización de su cooperación, el apoyo a los actores más débiles, el reforzamiento de las estructuras de debate público, favorecen las condiciones de una inter-regulación democrática mucho más inteligente, sutil, compleja y ambiciosa, que la pretensión de una institución que se proclame centralizada.

Nuestros sistemas políticos son principalmente compromisos, con un sector cultural entre otros, pospuesto a los demás. *Las Organizaciones Intergubernamentales son compromisos de compromisos*. O bien la cultura tiene poca importancia y está olvidada, o es considerada como algo ornamental, o bien es concebida como las señas de identidad nacional y los Estados hacen lo que pueden para que las OIG no tengan realmente nada que decir cuando no es adecuado. Es necesario volver a dar a la cultura el lugar que le corresponde: *el centro, siempre. "Es toda la identidad de un individuo o de un pueblo la que está en juego en la relación con el saber"*[3]; es el ejercicio de los derechos culturales, en el sistema indivisible de los derechos humanos, lo que condiciona la legitimidad de toda comunidad política, ya que le confiere sus objetivos y las libertades de adhesión.

Nuestro problema es que la solución no está a la vista, pues es imposible salir de la gran ambigüedad cultural. La cultura es fundamental, está en la fuente de toda capacidad e identidad, tanto individual como colectiva, y sin embargo, es marginal, está considerada como un lujo o algo superfluo, que va después de lo necesario. Es el medio ambiente de todas las libertades más fuertes y de todas las pluralidades; ésta es la razón por la que asusta y hace temer por el vínculo político, por las buenas costumbres o sencillamente por el orden. Sin embargo y al mismo tiempo, es factor de todos los vínculos, pero también de vínculos nuevos, de nuevas comunidades, solidaridades, relecturas de la historia y conciencias políticas reconsideradas, por ello inquieta a las comunidades y nacionalidades existentes, es decir, en realidad, a las instituciones que detentan su poder y a las que provocan. Las culturas son factores de libertades, de derechos y responsabilidades: las mismas cualidades que constituyen la ciudadanía y los derechos humanos, pero que los Estados tienden a controlar, prestándose a un engaño de los más peligrosos, olvidando que en el ámbito de la cultura, *la pureza reside en la mezcla, mientras que lo no-mezclado es como agua estancada.* La cultura es un sistema vivo y como tal, sólo se nutre de intercambio. La nación pura es la que ofrece hospitalidad y no teme la mezcla. El actor cultural, organización o institución creada por la interacción de los sujetos, pone en tela de juicio los poderes, pues pone al individuo en el centro del patio del castillo, como antaño el pozo o el corazón vacío del edificio religioso (cuando no era reducido o instrumentalizado). Es el lugar que

se deja vacío para el vagabundo o el peregrino de la tradición que está basada en la hospitalidad, pues saben que una comunidad cerrada ha perdido su legitimidad. Volver a considerar al individuo como principio de lo político es dar el protagonismo a un principio de alteridad.

Los derechos culturales son en el sistema de los derechos humanos los derechos a la identidad, más exactamente: los derechos de acceso a los procesos de identificación. La puesta al día de estos derechos prohíbe, además, toda ideología sobre los derechos humanos, pues éstos señalan que el individuo sujeto de derecho, no es algo sabido, algo conocido; es multiforme, capaz de crear comunidades muy diferentes según las culturas. Sólo la definición de los derechos culturales, así como los aspectos culturales de cada derecho humano, entendido en la indivisibilidad del conjunto, permite buscar una coherencia en este proceso. ¿Cómo permiten los derechos/libertades/responsabilidades la definición de nuevos actores sociales y de nuevos procedimientos de participación en los espacios públicos? Esta piedra angular, mucho tiempo relegada por los constructores de nuestra concepción de los derechos humanos y de la democracia, es la única que permite sujetar la bóveda de los derechos y libertades que constituye el equilibrio tanto del respeto de las personas como de las comunidades, y por lo tanto del vínculo político.

Las redes culturales atraviesan todas las fronteras políticas: desde luego, hay una gran abundancia de redes informales, pero también unas organizaciones transnacionales muy bien reguladas, como son algunas asociaciones profesionales, científicas, técnicas, artísticas y religiosas. Su reconocimiento es algo previo al establecimiento de espacios transnacionales de conciencia (soberanía) democrática. Es también una manera de obligar al control de las que están organizadas de manera incompatible con las estructuras democráticas. Como los Estados no pueden negar su apego a este ideal y tienen siempre una gran necesidad de coartadas, mantienen a la UNESCO sin liberarla, es decir, sin darle las posibilidades de recibir su sustancia de los actores culturales. Por eso nos sublevamos, nosotros que creemos en los valores fundadores de la UNESCO, que creemos que el espacio está dramáticamente vacío y que la idea de origen está todavía por crear en un contexto al fin más favorable: el que permita renunciar al engaño estatal.

Sacar a la UNESCO del templo

Descentralizar la UNESCO no es una cuestión geográfica, hay que descentrarla de su propia institución para ponerla al servicio de los actores culturales que hay que considerar como reservas del saber, de las “comunidades epistémicas”: saberes teóricos y sociales, actores principales de las libertades y de los patrimonios culturales. La UNESCO sólo se puede ajustar a sus objetivos en la medida en que las comunidades epistémicas encuentren en ella su lugar central[4]. Esto significa que esta descentralización institucional paradójicamente sólo se puede hacer por un ‘recentramiento’ en las especificidades de la UNESCO. El reconocimiento de los derechos culturales en el sistema de los derechos humanos es una de las condiciones necesarias para otorgar a los programas un aspecto normativo centrado, no en las instituciones[5], sino en el respeto a los individuos y a los patrimonios. Se habla mucho actualmente de la función ética de la UNESCO, pero no se trata de apelar a la ilusión de una ética universal. Una vez más, el respeto a la diversidad cultural cierra este camino, que por fuerza es engañoso: las diversas éticas son demasiado hermosas y demasiado fuertes para ser reducidas. El enfoque universalista normativo está abierto exclusivamente por el lado de los derechos humanos: éstos permiten definir, no una

moral universal, sino prohibiciones comunes, que son solamente *los umbrales* de toda moral. La universalidad es una vía obligatoria, pero modesta.

El reconocimiento de los derechos culturales es también un requisito apremiante para el reconocimiento de los derechos y obligaciones de los actores culturales y por lo tanto, le corresponde a la UNESCO[6]. Desde luego, los socios culturales no son siempre tan claramente identificables como lo eran los sindicatos y las organizaciones patronales en la creación de la OIT. Nos encontramos ante un déficit democrático más general, una crisis de representación de los actores sociales, sobre todo en el ámbito cultural. Pero en un primer momento, podría ser objetivo de la UNESCO, de sus instituciones asociadas y de los Estados, convocar a los socios y, a falta de ellos o si no son suficientemente representativos, programar una iniciativa común para su habilitación. Así, cada organismo o sector de una OIG podría contar con ellos y con la interacción de los actores más competentes, en los sectores públicos, privados y civiles: cada uno de los tres sectores equilibraría a los demás por la aportación de sus competencias y de sus objetivos.

Algunas experiencias van en este sentido. Especialmente allí donde las comunidades epistémicas son más fáciles de identificar, en el ámbito científico. La Conferencia Mundial sobre la Ciencia, celebrada en Budapest en 1999, fue organizada conjuntamente con el Consejo Internacional para la Ciencia. La Conferencia no habría tenido su contenido sin esta participación, pero es sólo un comienzo. En particular hemos señalado que los actores de los sistemas de ciencias, los que tienen en común la responsabilidad ética de la investigación, están todavía muy mal definidos, lo que impide a su vez la definición de obligaciones precisas y realistas[7]. En los ámbitos tecnológicos, la colaboración se impone igualmente con toda evidencia. La UNESCO participa en los trabajos de la *Digital Opprtunity Taskforce* (DOT), creada por la Cumbre del G-8, celebrada en Okinawa, y para ello ha constituido un grupo asesor compuesto por representantes de doce grandes organizaciones profesionales que trabajan en sus ámbitos de competencia[8]. Pero hay que avanzar poco a poco, suavemente, a medida que las legitimidades se decanten hacia una superación del nivel asesor. La creación de redes de socios, por tomar el ejemplo de la Red UNITWIN de Cátedras UNESCO, es muy interesante, pero también aquí conviene pasar a un escalón superior: las Cátedras no son más que instituciones invitadas a cooperar y a proporcionar asesoramiento profesional. Tienen que crear un verdadero eje de competencia que, una vez que haya demostrado su eficacia hasta el punto de ser reconocido por la comunidad científica internacional, pueda desempeñar una función primordial. Lo mismo se puede decir a los Directores de Instituciones de los derechos humanos, reunidos todos los años en la Sede. Nuestra obligación ética es constituir, en este ámbito como en otros, una comunidad científica adecuada que, por su autoridad intelectual, haga más difícil la instrumentalización de los derechos humanos. Una vez más, no se trata de fijar una doctrina, sino de garantizar las regulaciones necesarias para impedir que los Estados, las ONG o las empresas puedan utilizar los derechos humanos e ignorar las restricciones y la complejidad, según sus intereses.

Es coherente para una OIG que la estrategia de habilitación (*empowerment*) de los actores se haga en dos planos: el de cada sector de la Organización y el de las Comisiones Nacionales, animadas a presentar ellas mismas una gran diversidad de actores. Se podría prever que los organismos de la UNESCO publicaran la lista de sus socios y la abrieran al debate permanente y que, al mismo tiempo, las Comisiones Nacionales se comprometieran a asegurar una participación real de los actores culturales a escala nacional -lo que no se está haciendo ahora más que en algunos países-

y a presentar a sus miembros individuales y socios colectivos para la colaboración en la organización, según unos procedimientos comunes de designación.

Tal es la condición, en mi opinión, para realizar lo que parece la regla de oro de la eficiencia social: la efectividad de una medida resulta principalmente del efecto interactivo de las medidas anejas. La autoridad pública, la empresa o la asociación no pueden hacer gran cosa aisladamente frente a las violaciones de los derechos humanos y, sobre todo, frente a la desculturación. Es su interacción lo que cuenta, lo que maximiza y optimiza los efectos y lo que restaura el tejido social. Este principio es fundamental para los actores culturales, pues sus objetivos son comunes y las posibilidades, incluso la existencia, de muchos de ellos es precaria, aunque representen un bien mayor para la sociedad. La multiplicidad de socios garantiza, a la vez, un crecimiento de autonomía y una multi-dependencia, es decir, un mejor arraigamiento social, una libertad y una creatividad acrecentadas.

Conclusión

El objeto de una política democrática es desarrollar el capital de capacidades para todos los seres humanos por el mantenimiento y el desarrollo de los *medios*, es decir de sistemas sociales ricos y equitativos en los ámbitos de lo político. El objetivo es concreto: se trata de desarrollar entre los hombres los sistemas de comunicación que permitan el despliegue de todos los derechos, libertades y responsabilidades fundamentales. El principio de indivisibilidad es el más apremiante para garantizar una cultura democrática, pues está hecho a la vez de complejidad y unidad. A diferencia del llamamiento moral a una cultura holística de paz, tan dramáticamente ineficaz, la indivisibilidad de los derechos humanos proporciona un conjunto de normas para implantar inmediatamente por la vía del derecho, de la cultura, de la economía, del desarrollo social. Nadie puede predicar una moral mundial, nos corresponde a todos, en el seno de la UNESCO, *solamente* (que es, en realidad, una tarea muy exigente) hacer que se comuniquen los actores y los saberes y desarrollar los derechos humanos en su complejidad como un conjunto de prohibiciones fundadoras.

Traducido del francés

Notas

1. La cooperación intelectual "es el segundo pilar, junto con la cooperación económica, sobre los que se construirán los edificios políticos del mañana", Bekri, 1991, 218. En lo referente a la terminología, a diferencia de Touraine, 1999, que cree que tener en cuenta la cultura permite "salir del liberalismo" (entendido en el sentido reductor), prefiero, con Mesure/Renaut, 1999, considerar que los derechos culturales permiten un nuevo despliegue del liberalismo (entendido en un sentido amplio, más humano).
2. Desde luego las reformas proponen una apertura a la sociedad civil: "Para que se instaure un verdadero debate en el seno de la UNESCO, es indispensable e inevitable la participación de la sociedad civil. Su mensaje sólo podrá ser más coherente y resuelto" (ibíd., 188). Es hora de cambiar de perspectiva: la UNESCO no tiene solamente que abrirse para que su actividad sea mejor, tiene que ponerse *al servicio* de los actores culturales para que su acción sea legítima y eficaz.
3. Larbi Chouikha, sumario de, *NAQD*, 2000.

4. El quinto considerando del acta constitutiva afirma: "Que una paz basada solamente en acuerdos económicos y políticos de los gobiernos no podría dar lugar a la adhesión unánime, perdurable y sincera de los pueblos y que, por consiguiente, esta paz se debe establecer sobre la base de la solidaridad intelectual y moral de la humanidad." Esta tarea requiere principalmente la interacción de los actores culturales.
5. Ver el proyecto de Declaración de los Derechos Culturales, actualmente en discusión en la UNESCO, Meyer-Bisch (bajo la dir. de, 1998), también accesible en nuestra página: http://www.unifr.ch/iiedh; así como nuestro primer coloquio sobre los derechos culturales como categoría subdesarrollada de derechos humanos: Meyer-Bisch (ed., 1993).
6. Ver A. Touraine, 1999, 12: "es la reivindicación de los derechos culturales lo que permite hoy el surgimiento de nuevos actores (…)"
7. Ver el coloquio organizado, en el marco de seguimiento de Budapest, por la Commisión Nacional Suiza para la UNESCO, 2001.
8. Discurso de M. Matsuura en el Consejo Ejecutivo del 23.02.01.

Referencias

BEKRI, C., 1991, *L'UNESCO: "Une entreprise erronée?"*, [La UNESCO: ¿una empesa equivocada?] París, Publisud.

BORGHI, M. /MEYER-BISCH, P., 2000, *Société civile et indivisibilité des droits de l'homme*, [La sociedad civil y la indivisibilidad de los derechos humanos] Friburgo , Editions Universitaires (interdisciplinaire).

COMMISIÓN NACIONAL SUIZA PARA LA UNESCO, 2001, *Les régulations sociales des sciences*, [Las regulaciones sociales de las ciencias] Berna / Friburgo,

MESURE, S./ RENAUT, A., 1999, *Alter ego*, París, Aubier.

MEYER-BISCH, P, (éd.), 1993, *Les droits culturels, une catégorie sous-développée de droits de l'homme*, [Los derechos culturales, una categoría subdesarrollada de los derechos humanos] Friburgo, éd. universitaires.

--- 1998 (bajo la dir. de), *Les droits culturels, projet de déclaration*, [Los derechos culturales, proyecto de declaración] París/Fribourg, UNESCO/Editions universitaires.

--- 1999 *La communauté politique dans sa complexité : La "nation" européenne*, [La comunidad política en su complejidad: la "nación"europea] Hermès 22, *La cohabitation culturelle en Europe*, [La cohabitación cultural en Europa] CNRS, París, p. 35-47.

NAQD, 2000, Revue algérienne d'études et de critique sociale NAQD, N0 13 (automne-hiver 2000): *Science (s), savoir (s) et Société* [Revista argelina de estudios y de crítica social, (otoño-invierno 2000): Ciencia (s), saber (es) y Sociedad] (BP 63bis, Ben Aknoun, 16033 Argel).

SAYYAD, A, 1999, *L'UNESCO: une vision pour le XXIè siècle*, [La UNESCO: una visión para el siglo XXI] París, Publisud.

SENARCLENS (DE), P., 1998, *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*, [Mundialización, soberanía y teorías de las relaciones internacionales] París, Armand Colin.

TOURAINE, A., 1997, *Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et différents*, [¿Podremos vivr todos juntos? Iguales y diferentes] París, Fayard.

--- 1999, *Comment sortir du libéralisme?*, [¿Cómo salir del liberalismo?] París, Fayard.

FORO ABIERTO

Nota biográfica

Kenneth Wiltshire ocupa la cátedra J.D. Story de Administración Pública del Centro de Administración Pública de la Universidad de Queensland, Australia. Su dirección electrónica es: k.wiltshire@gsm.uq.edu.au. Es el presidente saliente del Consejo Intergubernamental del Programa 'Gestión de las Transformaciones Sociales' (MOST) y representante de Australia en el Consejo Ejecutivo de la UNESCO. Ha publicado numerosas obras sobre el ejercicio del gobierno, la ciudadanía, las políticas del sector público, la administración pública comparada, el federalismo y las relaciones entre el gobierno y las empresas.

Los científicos y los encargados de formular políticas: hacia una nueva colaboración

Kenneth Wiltshire *

La enseñanza de la administración pública en la universidad, sobre todo a alumnos de posgrado, constituye un lugar privilegiado desde el que observar la trayectoria formativa seguida por numerosos científicos, en especial del ámbito de las ciencias naturales. Los que son sagaces no tardan en descubrir que los economistas tienen la preeminencia sobre los científicos, porque las innovaciones científicas que han propuesto no se consideran rentables, así que su siguiente paso es hacerse con un título en economía. En poco tiempo aprenden que los economistas están en realidad subordinados a los administradores porque la propuesta científica es válida y rentable, pero en el presupuesto no hay suficientes fondos para llevarla a la práctica o no puede abordarse en el contexto de un plan empresarial o estratégico, así que se especializan en administración o dirección de empresas. En breve acabarán por descubrir la cruda realidad: los encargados de formular políticas y los políticos mismos ganan la partida a los administradores porque si bien la propuesta resulta científicamente válida, es rentable y satisface todas las condiciones administrativas, no hará que el gobierno del momento gane votos (podría incluso hacer que los perdiera), así que vuelven nuevamente a la universidad para especializarse en administración pública. Desconozco cuál pueda ser la siguiente etapa de este proceso, ¡aunque sospecho que tal vez sea matricularse en estudios de teología!

Esta anécdota viene muy al caso para analizar las posibles relaciones de colaboración entre los científicos y los encargados de la formular políticas, ya que en estas pautas de estudios, la trayectoria desde el mundo de la ciencia al de la política resulta muy instructiva. Existe todo un espectro, una senda. De la ciencia a la política hay un continuo desde lo estrecho y lo profundo a

lo amplio y lo superficial, desde lo impersonal a lo personal, desde lo exacto a lo inexacto, desde lo predecible a lo impredecible, desde el sistema cerrado al abierto, desde el mundo de los hechos al de los valores. Sobre todo, se trata de un viaje en busca del emplazamiento del poder en un entorno humano, donde las lecciones de la ciencia sólo son un dato más en el proceso de toma de decisiones, sin que tenga ninguna importancia lo abrumador de las pruebas científicas o lo convincente de los argumentos que las acompañan.

Para explorar el marco de esta colaboración vamos a analizar por separado el mundo de la ciencia y el de la formulación de políticas, para después estudiar la superficie de contacto que existe entre ambos, así como la que existe entre los principales profesionales que se mueven por esos mundos. Ya que se trata de una dicotomía cuyos elementos hemos de entender antes de poder examinar las posibilidades de colaboración.

El mundo de la ciencia

Aunque es enormemente complejo sondear la totalidad de la comunidad científica, la Conferencia Mundial sobre la Ciencia celebrada en Budapest y su Declaración final nos han proporcionado una muy buena panorámica sobre cuáles son las cuestiones contemporáneas en el mundo de la ciencia.

Sin lugar a dudas, el tema clave que surgió de Budapest era la necesidad de un nuevo pacto entre la ciencia y la sociedad. Todos los ponentes que intervinieron abordaron explícita o implícitamente este tema y, de hecho, la mayoría de los científicos llamados “duros” (naturales) que intervinieron dieron la sensación de ser científicos “blandos” (sociales), porque se refirieron a la necesidad de la participación democrática, la integración, la ética y la participación. Resultó muy reconfortante para los científicos sociales ver a los líderes de las ciencias naturales adoptar estos postulados.

La Conferencia se celebró con el trasfondo de la necesidad de una mayor *popularización de la ciencia*, realidad que, lamentablemente, no todos los miembros de la comunidad científica aceptan. En particular, en América del Norte y en Europa todavía existe la creencia de que la ciencia es dios. Pero en la región de Asia y el Pacífico, al igual que en otras regiones, muchas personas culpan a la ciencia y a los científicos de los males del mundo, incluidas las catástrofes de carácter nuclear y ecológico y las dudosas experimentaciones médicas y otros tipos de experimentaciones sociales. De un tiempo a esta parte, se ha producido una disminución gradual del número de alumnos matriculados en carreras científicas, tanto en la enseñanza secundaria y las escuelas técnicas como en las facultades de ciencias de las universidades. Uno puede explicar hasta quedarse afónico los grandes avances que la ciencia y la tecnología han supuesto para sus vidas, como son el nivel de vida y la esperanza de vida, pero la gente sigue sintiendo un temor intrínseco hacia la ciencia y los científicos. Un buen ejemplo de ello son los debates actuales acerca de los alimentos genéticamente modificados y de la ingeniería genética humana. Afortunadamente, en Budapest hubo un amplio consenso sobre la necesidad de concentrarse mucho más en la popularización de la ciencia.

El segundo tema crucial que surgió en Budapest fue el de la necesidad de una mejor *educación científica.* Los programas, las modalidades, los recursos, los enfoques, la financiación, etc. de la enseñanza están aquejados de graves deficiencias. Consideremos, por ejemplo, los resultados

principales del taller celebrado hace relativamente poco tiempo en Beijing sobre "La reforma de la enseñanza de la ciencia y la tecnología en los niveles primarios y secundarios", expuestos en el boletín de la Oficina Internacional de Educación en un artículo cuyos autores, Pilot y Osborne (Oficina Internacional de Educación, 2000) explican que:

> *La educación científica se basa en una serie de antiguas normas culturales que se aceptan como legítimas. Ahora bien, tras una observación más cuidadosa estas normas no siempre resultan verdaderas. Además, hoy la ciencia se percibe como fuente de riesgo. La desconfianza de la opinión pública amenaza a la ciencia de dos modos: en primer lugar, cada vez son menos los estudiantes que se inscriben en disciplinas científicas; en segundo lugar, la desconfianza de la opinión pública acarrea el peligro de establecer restricciones injustificadas a la investigación científica y el desarrollo tecnológico futuros. El temor a que se produzca una catástrofe científica está llevando a la opinión pública a exigir esas restricciones a las actividades de investigación, que podrían limitar las contribuciones que la ciencia puede hacer para solucionar los problemas a que se enfrenta la sociedad contemporánea.*

A continuación, los autores especulan sobre las razones por las que la actual práctica de la educación científica no logra fomentar una comprensión adecuada de la ciencia. Aunque hacen referencia principalmente a las ciencias naturales, de su mensaje se pueden extraer importantes lecciones para las ciencias sociales. El fracaso, según ellos, puede deberse a un conjunto de mitos, a los que denominan los ocho "pecados capitales" de la educación científica. El primero de estos mitos es el de la "información miscelánea", que se comete cuando un profesor pretende que los estudiantes memoricen largas listas de hechos, como el punto de ebullición del agua, la densidad de las sustancias, el peso atómico de diferentes elementos o la distancia en años luz que nos separa de diferentes estrellas, sin explicarles ni su importancia ni su contexto.

Está el "mito fundamental", en el que se aduce que la educación científica debe construirse ladrillo a ladrillo, paso a paso, pero no se explica claramente al alumno la importancia ni el valor de toda esa información. Está el mito del "alcance", según el cual algunas personas consideran que un plan de estudios de ciencias es como un sedimento en el que sigue y sigue añadiéndose más conocimiento, sin perderse nada. (Los autores señalan que a ningún profesor de literatura se le ocurriría enseñar todas y cada una de las obras literarias que se han escrito, a diferencia de lo que ocurre con los profesores de ciencias, quienes pretenden enseñar todas y cada una de las partes de la ciencia.)

Tiene especial interés para los científicos sociales el "mito de la ciencia independiente", esto es, que los profesores de ciencias insisten en mostrar una visión idealizada de la ciencia como una actividad objetiva, independiente y al margen de los valores, cuando en realidad la ciencia es un producto situado socialmente y el lenguaje y las metáforas a que recurre están enraizados en la cultura y en las vidas de los científicos que crean el nuevo conocimiento.

Está también el "mito del pensamiento crítico", según el cual se supone que el estudio de la ciencia enseña el pensamiento crítico reflexivo o el análisis lógico; pero la verdad es, dicen los

autores, que los científicos no son ni más ni menos racionales que otras personas y así debe ser admitido y reconocido.

Raju y Sunil, vendedores de agua, empujan bidones por una calle de Calcutta, en mayo de 2001. Todos los veranos, la ciudad padece penuria de agua potable. La cuestión del abastecimiento adecuado de agua en las ciudades necesita de la colaboración entre científicos y decisores
Deshakalyan Chowdhury / AFP

El sentido de su argumentación es claro: estos defectos encontrados en la educación científica han minado el crédito de la comunidad científica y puede que hayan infligido un duro golpe a largo plazo a la popularización de la ciencia. En gran parte, esto tiene que ver con la valía de nuestros profesores de ciencias y educadores, pero eso es harina de otro costal. En algunos países se está hablando mucho ahora de remunerar diferentemente a los profesores de las distintas materias, una medida polémica pero que puede ser necesaria para atraer a talentos de máxima valía al ejercicio de la docencia de las disciplinas científicas. También nuestras Academias e instituciones similares podían hacer mucho más por sus colegas que trabajan en las escuelas que, después de todo, son la cantera y el escaparate de la profesión científica. Esperemos que éstos sean elementos clave del seguimiento coordinado por la UNESCO de la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos celebrada en Dakar y de la renovación de la importancia de la Declaración Internacional sobre la Situación del Personal Docente.

Otro resultado crucial del programa de Budapest fue la importancia de la *ética*, a cuyo propósito, el mensaje esencial es que vivimos hoy en un mundo en el que la innovación y la experimentación en la ciencia y la tecnología se producen a un ritmo más rápido que aquel al que los legisladores y los encargados de formular políticas del estado pueden abordar las consecuencias profundas de esos cambios e instaurar medidas preventivas con sus correspondientes códigos deontológicos. Basta con que pensemos en Internet o en la ingeniería genética para darnos cuenta de que el ritmo y la complejidad de la tecnología y de las inversiones

que requiere son tan abrumadores como para echar por tierra los intentos que los encargados de formular políticas despliegan para recoger en las leyes marcos éticos que guíen estas innovaciones y tengan en cuenta sus amplias repercusiones. Es una generalización nada aventurada decir que la legislación va al menos de un año y medio a dos años a la zaga de la innovación científica y que normalmente se tarda cinco años en elaborar los convenios o instrumentos internacionales que establecen normas. En este terreno, la UNESCO, por ejemplo, está intentado cumplir su tarea de forma multilateral por medio de convenios, declaraciones u otros instrumentos normativos internacionales sobre cuestiones como el genoma humano, el ciberespacio y el espacio ultraterrestre, pero la tarea es compleja y los resultados siempre irán por detrás de los descubrimientos y las tendencias.

No hubiese sido una reunión científica típica la de Budapest si no se hubiese abordado en ella el problema de la *financiación* de las ciencias, y así sucedió. Aunque se trató sobre todo de la financiación pública, también existe una necesidad vital de una mayor colaboración en la financiación entre los sectores público y privado, cosa nada fácil en los países en que no hay grandes fundaciones privadas. En Australia hemos tenido cierto éxito con los incentivos fiscales a actividades de investigación y desarrollo, los Centros de Investigación Cooperativos entre universidades y empresas, distintos tipos de programas de subvenciones para investigación, galardones, premios, creación de grandes instituciones científicas estatales e incentivos a asociaciones internacionales. También hemos utilizado con éxito la figura del Científico Jefe, que asesora al Primer Ministro y le da una panorámica general de las actividades científicas que se llevan a cabo en el país.

Pues bien, a pesar de que está demostrado que la investigación científica puede proporcionar un marcado impulso a la productividad, la mayoría de los países del mundo invierten en ella demasiado poco. También, por razones comprensibles, se da con frecuencia un desequilibrio a favor de la investigación aplicada y en detrimento de la investigación pura, lo cual puede ser muy peligroso a largo plazo, porque si no se da el equilibrio adecuado entre la ciencia básica y la aplicada perderemos la "reserva genética", la capacidad científica esencial de un país, para fomentar el desarrollo de todas las ciencias.

La cuestión de la financiación es especialmente grave en el caso de los científicos sociales, cuya vida puede llegar a ser enormemente solitaria, en su lucha por conseguir apoyo financiero y moral, ya que su trabajo es con frecuencia políticamente incómodo, al estudiar y sacar a la luz los valores en que se fundan los encargados de adoptar decisiones y las prioridades de los gobiernos tal y como se refleja en la asignación de recursos. Para los gobiernos, el financiar a los científicos sociales equivale en muchas ocasiones a poner herramientas en manos de ladrones. En esas circunstancias, la pertenencia a una red internacional puede constituir un factor decisivo para el científico social. Los científicos sociales necesitan apoyo regional e internacional.

En Budapest se expresó gran preocupación por distintos aspectos de la *equidad* en la ciencia, algunos de ellos relacionados con las diferencias sociosexuales y con la necesidad de que un mayor número de mujeres se dedique a las actividades científicas y de reconocer su contribución. Fueron numerosos los delegados que deseaban que se diese un apoyo muchísimo mayor a los científicos jóvenes, aunque no son muchos los países que se desvivan por ofrecer un apoyo positivo a los jóvenes de las profesiones científicas. Los "científicos jóvenes" necesitan contar

con la variedad y la cantidad máximas de posibilidades de encontrarse, establecer contactos, ser tutelados y alentados en su carrera profesional.

Otro aspecto de la equidad que se mencionó con frecuencia es el relativo a los derechos de propiedad intelectual y las dificultades de los países más pobres para tener acceso a los conocimientos patentados en los países desarrollados. Este asunto se perfila como una de las cuestiones más importantes que habrá de resolver si queremos que la igualdad de acceso y de oportunidades cobre verdadero sentido. Las soluciones aún no han aparecido.

Sin duda alguna, la cuestión más difícil abordada en Budapest es la necesidad de que la comunidad internacional dé un mayor reconocimiento al *conocimiento indígena* tradicional, asunto complejo de abordar, pero parte importantísima de lo que habrá que hacer en el futuro. Esta tarea comprende dos aspectos: las comunidades indígenas quieren que su saber goce del mismo reconocimiento que el occidental y, además, que los pueblos indígenas tengan un mejor acceso al propio saber occidental. Estos aspectos se han puesto de manifiesto en nuestra experiencia con las áreas del Patrimonio Mundial. Hasta ahora, las candidaturas a la Lista del Patrimonio Mundial se han dividido en sitios "naturales" y "culturales". Por ejemplo, muchos de los sitios de nuestras selvas tropicales tienen importancia cultural para los pueblos indígenas pero a éstos, por vivir en una cultura de tradiciones orales en lugar de escritas, les ha resultado difícil cumplir con los requisitos occidentales de recabación de datos, verificación, etcétera, que constituyen una parte esencial de la candidatura e inclusión en la Lista del Patrimonio Mundial. Lo que por supuesto es más importante es que, para los aborígenes y los isleños del Estrecho de Torres, no tiene ningún sentido separar lo "natural" de lo "cultural". Después de todo, si uno cree en la omnipresencia espiritual por medio de la reencarnación difusa, separar entre sí los llamados elementos naturales y culturales del medio natural, es a la vez artificial y superficial.

Hay otros muchos aspectos de nuestro mundo científico actual que se consiguió identificar y sacar a la luz en Budapest. Tan solo mencionaré uno más: la necesidad de una mayor *transdisciplinariedad* entre todas las ciencias, ya sean duras, blandas, o intermedias. Los problemas principales de este mundo hoy día requieren un enfoque transdisciplinario, que idealmente sería interdisciplinario. Los aspectos ecológicos clave de la búsqueda de un desarrollo sostenible humano son ejemplo paradigmático de ello. Son muchas las universidades que en el mundo persiguen este ideal; de hecho, gran número de las creadas en la segunda mitad del siglo XX, fueron estructuradas según este criterio en lugar conforme a las divisiones o silos por facultades tradicionales. Sin embargo, no conozco ninguna que funcione de manera verdaderamente interdisciplinar, aunque sí tengan enfoques transdisciplinarios. Seguimos sin poseer los paradigmas, los marcos conceptuales necesarios para integrar realmente las distintas ramas de la ciencia en paradigmas comunes. Mientras tanto, cada uno, desde el búnker de nuestra disciplina, planteamos nuestra propia perspectiva y agrupamos todas esas perspectivas en un búnker central, lo cual es positivo, ya que supone un avance. Pero tenemos que ir más allá, hasta alcanzar enfoques más globales de las ciencias, porque es necesario para abordar los problemas principales del planeta y porque generaría más investigaciones científicas pertinentes para los encargados de formular políticas que tienen que lidiar con estas cuestiones.

El mundo de la formulación de políticas

Aquí entramos en un mundo totalmente distinto, en el que es menos sencillo ser prescriptivo, pues, aunque en la bibliografía exista un fenómeno que se conoce ahora con el nombre de "ciencia política" (Dror, 1989), la formulación de políticas es, en realidad, tanto un arte o una habilidad como una ciencia (Plowden, 1987). Cualquier aspecto de un análisis de las actividades humanas realizado en el contexto de un sistema abierto ha de ser forzosamente menos predecible y riguroso, debe prestarse menos a la definición y a la prescripción. Dentro del programa de estudios de mi universidad, impartimos un curso de "habilidades políticas" dirigido a altos directivos de grandes organizaciones estatales. Exponemos toda la bibliografía a los participantes, tras lo cual invitamos a una serie de experimentados asesores políticos a que compartan con ellos sus experiencias. No hay vez que no comiencen diciendo "Olviden todo lo que han leído en los manuales porque no existe ninguna fórmula para elaborar políticas". Después continúan hablando de lo importante que son para el éxito de una formulación de políticas factores como la suerte, la oportunidad, los argumentos convincentes, la investigación fundada en hechos, el adecuarse a las manías de los ministros y los gobiernos, la competencia con los asesores políticos de otras carteras ministeriales por el espacio y la atención, la vinculación de los argumentos con los programas globales y las posiciones ideológicas de las autoridades, el simbolismo o la habilidad para elaborar propuestas, etc.

Por supuesto, la bibliografía sobre la formulación de políticas es ya vastísima (Dunn, 1981; Starling, 1988; Hogwood y Guun, 1984; Dye, 1995) y tiene numerosísimas ramificaciones, como pueden ser el contexto de las políticas, la política como medio o como fin, el ciclo de las políticas, la coordinación de las políticas, su aplicación y su evaluación, los regímenes políticos o el análisis de las políticas, pero, para entender los elementos clave del mundo de la política, donde más merece la pena centrarse es en el *proceso* de la formulación de políticas (Baehr y Wittrock, 1981). Por lo general, es posible entender la razón del contenido de una política si se entiende cómo ha evolucionado su elaboración y dos instrumentos importantes para llevar a cabo un análisis de políticas son, primero, elaborar una cronología de los hechos esenciales de esa política y, segundo, un diagrama que muestra los distintos elementos de cómo se supone que funciona el proceso de la política actual y cómo funciona en realidad. Es bastante sorprendente la manera en que estas dos herramientas revelan de manera instantánea cuáles son las fuerzas esenciales que han influido e influyen en una cuestión de política determinada. También merece la pena hacer hincapié en una verdad obvia: cuanto más sólido sea el proceso de elaboración y aplicación de las políticas, más sólidas serán esas políticas.

El estudio de los procesos políticos no es para pusilánimes. En cierto modo, es como leer una novela y no hacer caso de la historia, pero sí recordar los personajes, el uso del idioma, cómo se desenvuelve el argumento o se emplean en ella las imágenes. Otra analogía sería ir a ver una película y recordar la fotografía, el vestuario, la sintetización de la música, el maquillaje, etc., sin prestar atención al argumento propiamente dicho. Algunos piensan que es una empresa irritante, frustrante y pedante, pero gracias a semejante concentración en el proceso de la formulación de políticas podemos distinguir el bosque de los árboles. Como dijo McLuhan, "el medio es el mensaje".

Una dicotomía

En lugar de embarcarnos en una visita guiada de la bibliografía acerca de los procesos conforme a los cuales de formulan las políticas, tiene más valor elaborar una dicotomía en la que pongamos

al mundo de la ciencia junto al de la política para entender mejor la naturaleza de la relación que estamos intentado crear y hacer prosperar. Cuando en esta dicotomía hablo de "los encargados de formular políticas", me estoy refiriendo principalmente a los asesores políticos de los ministros o gobiernos, aunque algunos utilizan el término para referirse a los ministros. También abarca la aplicación de las políticas, porque hay muchos que piensan que ese proceso concluye una vez tomada la decisión en el consejo de ministros, pero los estudios de casos prácticos demuestran que eso es sólo el comienzo, pues a partir de entonces los órganos oficiales empiezan a disputarse acerca de cómo "interpretar" la decisión. O, si no, intervendrá la geografía, y una política que parece clara como el agua en la capital del país se distorsiona una y otra vez hasta ser aplicada por los distintos estratos de burocracia situados a miles de kilómetros, especialmente si pasa también por estratos de autoridades regionales o locales (Pressman y Wildavsky, 1984; Sabatier, 1986).

El primer elemento de la dicotomía es el *marco temporal*, que para que un encargado de formular políticas, siempre es demasiado corto. Una semana suele ser un lujo y no es raro el caso de disponer de un día o incluso de sólo unas horas para elaborar una posición política. Para los propios políticos, el marco temporal es sinónimo de duración de la atención, conocida por su brevedad. Dicen que en política un día es mucho tiempo. Muchos consejos de ministros no dedican más de media hora a los puntos políticos específicos recogidos en el orden del día de sus reuniones y no es incluso extraño que este tiempo se reduzca a diez o quince minutos. El marco temporal de la investigación científica, en cambio, es considerablemente mayor, especialmente si se trata del tiempo transcurrido entre la formulación de hipótesis y la obtención de resultados. Con frecuencia, agrava la situación el ciclo electoral, que es por lo general de entre tres y cuatro años, lo que apenas alcanza para compromiso político alguno de los estadistas. Cuando las elecciones son inminentes, los políticos están más interesados en la supervivencia que en consejos científicos que les digan lo que es mejor en el largo plazo o que tienen que esperar a las conclusiones de un estudio científico. Se ha denominado a esta situación la soledad del pensador de fondo.

Relacionado con lo anterior está el *ritmo.* El ritmo al que se forma la opinión pública es distinto al de la ciencia y la tecnología, y más inconstante, lo que lo hace menos predecible. El papel de los medios de comunicación, ya sea deliberadamente o de modo involuntario, en la conformación, distorsión o la orientación de la opinión pública introduce un imponderable crucial en la ecuación política.

El uso del *idioma* es un factor de contraste radical entre los dos mundos. Los encargados de formular políticas a menudo piensan que el lenguaje técnico de los científicos es tedioso. Por su parte, los científicos opinan que el lenguaje de aquéllos es insustancial, superficial, retórico e influido por determinados valores, por lo que les merece poca confianza: afirma más de lo que se desprende de las pruebas y promete más de lo que el sistema puede dar. A ello se suma la cuestión de la complejidad del lenguaje: para los científicos, especialmente para los científicos sociales, la mayoría de las cosas son complejas. Para ellos no hay una respuesta simple, es más suele haber todo un popurrí de factores que influyen en una decisión. Para los encargados de formular políticas, en cambio, tanto el problema como sobre todo la solución han de ser sencillos, sonar sencillos y parecer sencillos, y así será como los presenten, algo que a oídos del científico será simplista, en lugar de sencillo, y por lo tanto insultante para la inteligencia.

La mayoría de los científicos defendería que la formulación de políticas, para proceder adecuadamente, ha de contar con una *base de datos empíricos.* Si los científicos sociales están más familiarizados con la base de valores de la formulación de políticas, los científicos naturales buscan más los hechos puros, pero todos ellos preferirían que los encargados de formular políticas distinguiesen más de lo que normalmente lo hacen entre los elementos de la política que se basan en un asesoramiento fundamentado en los hechos y los que son fruto de los valores de los propios encargados de formular políticas. Se trata de un terreno difícil, al ser los juicios de valor producto de tantísimas influencias y, a decir verdad, puede que algunos asesores políticos no reconozcan abiertamente los sistemas de valores que ellos mismos aplican a una decisión política. En el análisis de las políticas, la neutralidad y la objetividad es un terreno plagado de dificultades, especialmente para los asesores políticos, quienes a menudo se encuentran a caballo entre dos sistemas de valores.

Pero de todos los elementos de esta dicotomía, el que saca a relucir de manera más clara el contraste entre los mundos de la formulación de políticas y la ciencia es el concepto de *racionalidad*. No es casualidad que las obras consagradas al proceso de la formulación de políticas estén obsesionadas por este tema. Para la mayoría de los científicos, una concepción "racional" y deseable de una política entrañaría establecer primero los fines y después los medios adecuados para alcanzarlos. Pero desde mediados del siglo XX en adelante una gran parte de los especialistas empezó a perder la esperanza de lograr ese santo grial. Lo más que se podía esperar, dijeron algunos, era "satisfacer", no maximizar. El hombre político no podía emular al hombre económico (Simon, 1957). Otros decían que lo único que podía lograrse en la formulación de políticas era el "incrementalismo", algo que también era conveniente porque reconocía la naturaleza democrática esencial del ajuste mutuo entre partidos en el proceso real de formulación de políticas. El término "salir al paso" surgió de este debate (Lindblom, 1959). "Exploración mixta" (Etzioni, 1967) se convirtió en otra expresión popular, al igual que, incluso, "racionalidad finita" (Self, 1977).

Lo que para nosotros presenta especial interés son las razones aducidas por esos científicos sociales (muchos de los cuales eran expertos en ciencias políticas, otros teóricos de los sistemas o de la formulación de políticas) para explicar por qué el concepto tradicional de comportamiento racional no encajaba en el mundo real de la formulación de políticas públicas. Algunos factores importantes que mencionaban eran la falta de tiempo para concebir, y no digamos postular, todos los fines y medios posibles, la imposibilidad de extraer fines u objetivos específicos de la confusión del comportamiento social y la incapacidad radical de la mente humana para aprehender todas las opciones disponibles o para jerarquizarlas, incluso con la ayuda de la cibernética moderna. Además están la inexistencia de un marco de metavalores para establecer una jerarquía entre las distintas opciones y las limitaciones de recursos que simplemente excluyen que se consideren toda una serie de opciones. Englobándolo todo está el puro contexto político, donde las siempre movedizas arenas de la opinión o del comportamiento públicos hacen que cualquier fijación inmutable de decisiones predeterminadas sea imposible, especialmente en un régimen político sólido con ciudadanos capaces de expresar elocuentemente sus opiniones y con un abanico de grupos de interés enormemente activos que compiten entre sí.

Expresado de la manera más sencilla posible, los científicos no podían comprender que la forma más "racional" de comportamiento de un político es comportarse "irracionalmente". Si el fin u objetivo principal de un político es la supervivencia, entonces la relación entre fines y medios se

nos presenta de manera muy distinta. Los asesores políticos que tienen éxito son los que reconocen rápidamente esta característica esencial de aquellos a cuyo servicio están y adaptan a ella las recomendaciones que les hacen al desempeñar su función en la correa de transmisión que va del laboratorio del científico al comunicado de prensa del político. Más recientemente, se ha descrito esta situación como "asesoría de imagen política", lo que nos alerta sobre la escasez de estudios e investigaciones acerca de la influencia de la opinión pública y de los medios de comunicación en la formulación de políticas, un terreno fértil y demasiado descuidado en el que apremia que se realicen investigaciones.

Las consideraciones tanto de la ética como de la racionalidad en la formulación de políticas nos llevan a la conceptualización del *interés general.* En el mejor de los casos, se trata de un concepto esquivo, pero existe claramente una dicotomía entre las maneras como el científico y el encargado de formular políticas la enfocan. Todos están de acuerdo en que la política debe buscar el interés general pero, ¿cómo definirlo, medirlo, determinarlo? ¿Cómo reconocemos el interés general cuando lo vemos? En este semillero de valores, la atracción a menudo reside en valores filosóficos, metafísicos o religiosos. La bibliografía sobre la economía política y la economía del bienestar también constituye el punto de partida para numerosos analistas políticos que, recurriendo a "manos invisibles", al utilitarismo, a los óptimos sociales, a la teoría de la elección pública, el capital social y demás, intentan por lo general unificar los intereses de la comunidad a partir de los intereses individuales. Pero hoy día no es tan fácil definir qué es un "bien público".

Es interesante que en la segunda parte del siglo XX los encargados de formular de políticas se dedicaran a buscar técnicas, procesos e instrumentos de medición que les ayudasen en la consecución de políticas favorables al interés general. De métodos tales como las investigaciones y los estudios de viabilidad surgieron los análisis de rentabilidad, los planes nacionales, los planes estratégicos, las evaluaciones del impacto medioambiental, las declaraciones sobre las repercusiones sociales, los grupos de estudio, los grupos de reflexión y demás organismos "megaracionales" para supervisar el sector público y a veces toda la economía o la sociedad. La evolución de estas técnicas fue de lo micro a lo macro, en un afán de procesos objetivos que, idealmente, con la presión sobre un botón, sopesaran los datos comprobados y las opciones y diesen una respuesta sencilla. Cuando estas técnicas se utilizaron como ayudas para formular políticas, fueron útiles; cuando se emplearon como sustitutos de la formulación de políticas resultaron peligrosas. Muchos científicos sociales continúan haciendo contribuciones útiles por medio de estos mecanismos, pero muchos se han visto arrastrados en el juego de poder que presentan estas herramientas. Es una lección que no debemos olvidar.

Se puede reducir considerablemente las tensiones propias de esta dicotomía si se presta más atención a la *naturaleza de la base de investigación* que se está elaborando. El poder y la influencia del científico aumentan exponencialmente si éste defiende sus posturas a partir de una base de investigación sólida. Los asesores políticos, a su vez, saben que la política que elaboran no sobrevivirá al calor de batalla política si no se basa en datos y argumentos sólidos. Pero un problema frecuente es que el apoyo de los investigadores no adopta la forma adecuada para los encargados de formular políticas. Muy a menudo, los investigadores científicos producen resultados complejos, no los comunican de manera sencilla y concisa: parecen incapaces de transmitir la esencia de lo que dice su investigación en palabras que pueda entender el encargado de formular políticas. Los resúmenes son demasiado abstractos. De hecho, los hay que se han negado a simplificar sus resultados con actitudes altaneras disfrazadas de principios

profesionales. He visto a asesores políticos buscando en bases de datos en Internet de instituciones de investigación palabras clave relacionadas con el dilema político apremiante del momento, sin encontrarlas, porque los títulos y los resúmenes no están redactados de manera que les sean de utilidad.

Lamentablemente, también ocurre con demasiada frecuencia que no hay nadie que investigue los asuntos que deben afrontar primordialmente los encargados de formular políticas. Tomemos el ejemplo de la educación. En la actualidad, las cuestiones clave a que se enfrentan los gobiernos tienen que ver con la educación a lo largo de toda la vida, facilitar itinerarios educativos, el plan de estudios nacional óptimo y el plan de estudios básico, la edad adecuada para la especialización, los factores que influyen en la elección de materias por el alumno, los enfoques deseables de la evaluación o cómo equilibrar la enseñanza general con la profesional. Hay muy pocas investigaciones en la esfera de la educación que aborden directamente estos temas y, de hecho, el panorama de la investigación está plagado de otros microproyectos que nos tienen enormemente informados acerca de algunos elementos idiosincráticos de la vida escolar, o factores socioeconómicos, o aplastantes series de datos de la superficie de los grupos de edad, rara vez aunados a un intento de profundizar para identificar los factores influyentes subyacentes. Lo que es más, en lo que respecta a la educación, como prácticamente todas las ciencias sociales, carecemos de estudios longitudinales suficientes, con lo cual no es posible informar a los encargados de formular políticas de manera adecuada sobre las tendencias significativas que se producen o las influencias causales de ellas. De ahí que no se puede establecer un sistema de alerta temprana para que los encargados de formular políticas estén ojo avizor ante los acontecimientos inminentes frente a los cuales tendrán que reaccionar.

Por todas estas razones se necesita un contacto mucho más estrecho entre los encargados de formular políticas y los investigadores, de tal manera que todos entiendan el programa de las políticas. No quiero decir con ello que los poderes públicos deban manipular a los investigadores, y siempre tiene que haber un lugar reservado para la investigación que surge de la mera curiosidad. Las manzanas seguirán cayendo de los árboles sin que haya que varearlos. Ahora bien, los encargados de formular políticas deberán indicar, con constancia y claridad, cuál es el conocimiento del que necesitan disponer y las lagunas en ese conocimiento que obstaculizan su labor. En Australia hemos tenido cierto éxito en la esfera de la enseñanza técnica y profesional al celebrar todos los años una “Fiesta de la investigación” en la que los principales investigadores se reúnen y escuchan a los asesores políticos que se limitan a informarles de cuáles son los problemas vigentes y futuros a que se enfrentan los Ministros y las autoridades.

Mi argumento esencial es que parece extraño y peligroso que tan a menudo haya una falta de adecuación o asimetría entre las necesidades de los encargados de formular políticas y la investigación que se está (o no se está) realizando. Claramente hace falta que los encargados de formular políticas y los investigadores científicos creen lugares de encuentro, foros virtuales, espacios comunes para dialogar e indicar cuáles son las necesidades, donde se encuentren con regularidad.

La superficie de contacto personal

Si profundizamos un poco más en la superficie de contacto existente entre estos dos mundos, podremos aprender incluso más. Si la observamos lo suficientemente de cerca, podremos ver la

interacción personal entre el científico y el encargado de formular políticas, especialmente en el ámbito del gobierno.

Durante mucho tiempo ha existido en las obras especializadas el concepto, puesto de manifiesto en las costumbres de la mayoría de los regímenes democráticos, de que el mejor sistema de gobierno es aquél en el que los consejeros asesoran "con franqueza y sin temor" a los ministros, lo cual se aplica en especial a los científicos que trabajan en la administración pública. De hecho, el axioma puede enunciarse al revés y decirse que cuando un consejero proporciona a un ministro, no el asesoramiento que éste debería oír, sino el que cree que el ministro quiere oír, se está sembrando la semilla de la politización del funcionariado, la cual germinará rápidamente, y no se está sirviendo al interés general.

A lo largo de la historia, este aspecto ha sido fuente de importantes preocupaciones, alcanzando proporciones críticas a propósito del denominado asesoramiento "científico" brindado a los gobiernos durante la Segunda Guerra Mundial acerca de la fabricación de la bomba atómica. En la actualidad hay muchos estudios monográficos, incluso transcripciones de juicios, sobre el flujo del asesoramiento científicos a ministros, algunos de los cuales no resultan de lectura muy agradable. Las dimensiones éticas de esos contactos personales han sido objeto de muchos análisis. Gran parte de lo anterior ha dado lugar a la pregunta tantas veces citada: "¿el experto debe ser alguien distante o asequible?".

En el llamado régimen de gobierno de Westminster, se acostumbraba que los funcionarios fuesen permanentes para garantizar que prestaran asesoramiento políticamente neutral y que pudieran servir con igual dedicación y empeño a cualquier gobierno, fuera éste del color que fuera. El régimen estadounidense y otros similares a él son distintos, estando politizados de forma deliberada los más altos funcionarios, presumiblemente para asegurar su simpatía o empatía con las autoridades elegidas por los ciudadanos. Pero incluso un miembro del gobierno de los Estados Unidos de América no estará bien asesorado si este mecanismo se convierte en un sistema de prebendas. Un buen ministro apreciará y pedirá consejo sincero y sin temor, cualquiera que sea la situación, y un buen consejero se lo dará. Sin embargo, ni que decir tiene que cuanto mayor sea la frecuencia con la que los asesores de más alto nivel sean contratados, en lugar de funcionarios permanentes, mayor será también la propensión de éstos y de su asesoramiento a politizarse: así es la naturaleza humana (Parker, 1993).

Por supuesto, mucho de esto se reduce a la moral del profesional, del científico que trabaja para la administración pública. Ha habido muchos funcionarios que han violado los códigos deontológicos y de conducta oficiales y buen número de ellos han sido despedidos o duramente sancionados. En una proporción importante, se trataba de científicos, muy frecuentemente médicos, y no es difícil entender el por qué: los científicos pertenecen a profesiones que invariablemente tienen su propio código deontológico, que con frecuencia apela a la apertura, a la responsabilidad, a compartir el conocimiento y a la colegialidad, mientras que el código de conducta de los funcionarios hace referencia normalmente al secreto, a la confidencialidad, al anonimato, a la lealtad hacia el gobierno de turno, etcétera. Consecuentemente, con frecuencia se dan casos de científicos que trabajan para el Estado y que ponen en peligro su ética profesional al acatar los códigos oficiales en su actuación.

¿Tiene esto alguna importancia? Bueno, depende por supuesto del asunto de que se trate. Ha habido casos de científicos que han tenido que ocultar datos y análisis vitales relativos a la situación sanitaria, las tendencias socioeconómicas, la ineficacia de las medidas oficiales, la situación de diferentes instituciones públicas. O a los que se les dice que retrasen o incluso oculten la publicación de datos de carácter económico, social o técnico. O, lo que es incluso más doloroso, ha habido científicos obligados a guardar silencio sobre el asesoramiento mismo que han brindado a ministros y autoridades. Por grave que esta situación sea, la empeora el hecho de que los ministros, individual o colectivamente, logren hurtarse a su responsabilidad de rendir cuentas por las consecuencias de haber desoído o rechazado el consejo que se les ha dado. En el peor de los casos, un ministro sin escrúpulos puede echar la culpa al científico de los resultados, y si los labios del científico están sellados, se plantea un serio dilema: ¿la lealtad de un científico que trabaja como funcionario debe ser siempre para con el gobierno electo o respecto de una noción más amplia de interés general? Esta cuestión es muy pertinente a la vista del asombroso aumento de pleitos contra las autoridades por sus decisiones y actos y del establecimiento, en muchos sistemas de gobierno, de una profusión de regímenes de rendición de cuentas cuasijudiciales o paraparlamentarios.

Han agravado en muchos países la situación las reformas de la estructura de la maquinaria del gobierno, que han invadido el espacio existente entre el científico y el encargado de formular políticas (Peters y Savoie, 1998). La carrera profesional de los científicos en la administración pública es un buen ejemplo. Normalmente, pueden ascender tres cuartas partes de los peldaños de esa carrera como científicos, pero no pueden ir más allá, salvo que se conviertan en administradores. Con frecuencia los mejores científicos acaban, por cambiar de orientación y pasando a ser administradores.

En muchísimos países, los científicos trabajan en instituciones autónomas, que tienen esa condición para que estén a cierta distancia de los ministros y protegidas de interferencias políticas indebidas. Pero en algunos regímenes de gobierno la independencia de estas instituciones autóctonas ha estado en peligro con frecuencia. También, por ejemplo, un ministro puede emplear otros instrumentos para atemperar sin efecto el asesoramiento procedente de esa institución científica. Puede que a un ministerio se le pida que opine sobre el asesoramiento procedente de esa institución y naturalmente lo hará desde la perspectiva de promocionar su propio territorio, su posición relativa con respecto a otros ministerios, su presupuesto o simplemente para conservar su posición de poder cercana al ministro. La institución científica autónoma puede no llegar a ver nunca el análisis que el ministerio facilitó al ministro sobre su propio asesoramiento. Hoy en día es asimismo normal en la mayoría de los regímenes de gobierno que los ministros contraten asesores políticos, los cuales, a su vez, opinan sobre cualquier otro asesoramiento brindado al ministro, con frecuencia estableciendo sus propios procedimientos de consulta. No hay manera de que los científicos puedan consultar este asesoramiento técnico para verificar su rigor o autenticidad, o cualquier deformación que pueda haberse hecho de su opinión o asesoramiento al ministro.

Durante los últimos 20 años, en la mayoría de los regímenes de gobierno occidentales ha habido una importante actividad de subcontratación de servicios oficiales, comprendido el asesoramiento especializado, lo cual ha afectado materialmente a los científicos. Han surgido problemas, no tanto por el principio de la subcontratación de servicios, como por la forma en la que se ha realizado. Con frecuencia, los ministerios, y por consiguiente los ministros, pierden por ello la

memoria colectiva con respecto a un ámbito de políticas determinado. Es común que no les quede bastante competencia residual o masa crítica para ser capaces de evaluar en toda su extensión el asesoramiento y las recomendaciones que reciben de consultores o de otras fuentes externas. Apenas tienen manera de saber si están sacando verdadero partido al dinero invertido. Además, el asesoramiento externo adquiere un prestigio y una mística propios, que ningún científico que quede al servicio del Estado puede esperar alcanzar. Finalmente, están también las posibilidades reales de politización del propio proceso de contratación externa, que tiene como resultado que el trabajo vaya a aquellas entidades que proporcionan la clase de asesoramiento que el gobierno quiere oír. Las políticas de contratación externa rara vez tienen el rigor que deberían tener.

En otras palabras, durante las dos últimas décadas del siglo XX hemos asistido a cambios fundamentales en los patrones de ejercicio del gobierno, que han tenido un profundo impacto en el papel de los científicos, en especial de los que trabajan para la administración pública. Se encuentran en la actualidad en una jungla, una mezcla de aparatos políticos de tal complejidad que ha adquirido importancia primordial para ellos la necesidad de aclarar su papel y no de apartarse de sus raseros morales y profesionales. Constantemente me sorprendo de la escasa atención que los organismos científicos profesionales mundiales prestan a esos problemas, de lo lentos que son en acudir en defensa de sus miembros y, lo que es más importante aún, de las raras veces que formulan propuestas constructivas a las autoridades para solucionar estos problemas.

Ahora bien, no hay nada intrínsecamente erróneo en gran parte de esta evolución, que no debemos contemplar sólo desde una perspectiva ideológica o interesada. Los gobiernos elegidos democráticamente tienen perfecto derecho a replantear sus fuentes de asesoramiento político y a combinar ese asesoramiento de la forma que consideren más oportuna. De hecho, el que los ministros reciban una variedad de perspectivas de asesoramiento resulta inherentemente sano en un régimen democrático. Sólo estoy abogando a favor de una supervisión alerta que permita que el asesoramiento del científico al encargado de formular políticas sea sincero, valiente y tenga en cuenta el interés general. Cuando las estructuras cambian, también suelen cambiar las relaciones y los comportamientos y la situación de los científicos, al igual que la del resto de los asesores expertos precisa ser vigilada muy de cerca.

La UNESCO y la experiencia del MOST

Un estudio de un caso especialmente pertinente para las posibilidades de colaboración entre los científicos sociales y los encargados de formular políticas es el Programa ‘Gestión de las Transformaciones Sociales’, MOST (Wiltshire, 2001). El programa de ciencias sociales de la UNESCO ha tenido gran importancia desde su creación. Es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz y, en consecuencia, las ciencias sociales ocupan un lugar fundamental en el mandato de la UNESCO.

Desde su creación, la UNESCO ha tratado un gran número de importantes cuestiones internacionales relativas a la condición humana y ha establecido con éxito amplias redes y vínculos con los profesionales de las ciencias sociales y sus principales asociaciones. Se han realizado algunos trabajos que han tenido gran influencia, por ejemplo en materia de desarrollo, ética, paz y derechos humanos. Sin embargo, el programa de ciencias sociales siempre ha recibido una financiación muy inferior a la necesaria. Por ello, y probablemente también por otros motivos, aunque la UNESCO ha realizado algunos magníficos intentos, no parece que haya

logrado nunca desempeñar su verdadera función de observatorio mundial y de alerta temprana en el ámbito de las ciencias sociales. A decir verdad, parece que más bien ha ocurrido lo contrario y, al igual que ocurre en muchos países, únicamente se ha recurrido a las ciencias sociales después de haber ocurrido alguna catástrofe o de que otros expertos hubieran concebido soluciones técnicas sin tener en cuenta la perspectiva humana. A pesar de que sea obvio que es mejor poner una valla al borde de un acantilado que una ambulancia a su pie, no se estaba cumpliendo el papel preventivo real que las ciencias sociales pueden en verdad desarrollar de manera tan eficaz, y ello a pesar de que muchísimos miembros de la Secretaría trabajaban en el Sector de Ciencias Sociales y Humanas. Lo que es más, no existía una buena conexión entre las investigaciones en ciencias sociales, para la que la UNESCO actuaba de catalizadora, y los encargados de formular políticas que podían actuar teniendo en cuenta tales investigaciones.

Fue en este contexto en el que nació el MOST, en 1994, como primer programa intergubernamental de la UNESCO de ciencias sociales. El Programa captó bien el espíritu de la época, caracterizada en todo el mundo por transformaciones sociales en una escala rara vez vista anteriormente. Los países que acababan de desechar regímenes totalitarios, buscaban entonces establecer regímenes políticos democráticos y economías de mercado. Acudieron a la UNESCO en busca de ayuda. Los desastres ecológicos y las amenazas que pesaban sobre el medio natural exigían nuevos enfoques globales del desarrollo sostenible. Se habían producido graves tensiones sociales y políticas como consecuencia de las migraciones gigantescas, que afectaban en especial a los refugiados y a las personas itinerantes, los cuales no sólo tenían que hacer frente a la falta de medios, sino también a la falta de identidad, posición social y ciudadanía. La urbanización había alcanzado unas dimensiones sin precedentes en la historia, acarreando graves problemas para las poblaciones humanas y una enorme presión anexa sobre las zonas costeras muy pobladas del mundo y sobre los ecosistemas frágiles.

El MOST, en tanto que programa de nueva generación de la UNESCO, fue acogido de muy buen grado por los gobiernos de los Estados Miembros, sin que sea difícil imaginar la razón. Contiene tres objetivos muy concretos, y una cláusula que establece que su duración será de ocho años, con una evaluación a mitad de periodo y otra final. Sus materias son transversales y su enfoque transdisciplinario. Actúa a través de la movilización de las redes internacionales de ciencias sociales. Pero la clave de su atractivo radica en que pretende unir las investigaciones en el ámbito de las ciencias sociales con la formulación de políticas, y a los propios científicos con los encargados de formular políticas.

Mediante la importante iniciativa conjunta de las Presidencias de los programas científicos intergubernamentales de la UNESCO (Programa Internacional de Correlación Geológica, PICG; Programa Hidrológico Internacional, PHI; Comisión Oceanográfica Intergubernamental, COI; Programa sobre el Hombre y la Biosfera, MAB; y Programa, “Gestión de las Transformaciones Sociales”, MOST), se han creado nuevos vínculos y sinergias con el Sector de Ciencias Naturales, en particular en el ámbito del desarrollo sostenible, y se ha desempeñado un papel crucial en el seguimiento de las principales reuniones en la cumbre convocadas por las Naciones Unidas, como por ejemplo las de Río, El Cairo, Copenhague y Estambul. Fue un socio clave en la Conferencia Mundial sobre la Ciencia celebrada en Budapest, donde se dio a conocer el primer Informe Mundial de la UNESCO sobre las Ciencias Sociales. Recientemente, la UNESCO ha encomendado al Programa MOST la coordinación de una nueva estrategia de la Organización para la erradicación de la pobreza.

Se trata realmente de una historia notable: durante la primera fase de sólo cuatro años, en que 109 países participaron en 23 proyectos en los que colaboraban investigadores transnacionales de varias disciplinas y había 55 países que se habían dotado de Comités Nacionales de Enlace del MOST, el Programa MOST salió airoso de su evaluación a mitad de periodo llevada a cabo por un equipo de evaluadores holandeses (los holandeses deben ser los evaluadores más rigurosos del mundo; ¿será algo genético o se debe a que los molinos de viento les orean las meninges?)

El programa ha generado gran cantidad de investigaciones de enorme pertinencia para los encargados de formular políticas. También ha puesto en contacto con ellos a muchos investigadores. Ha logrado aplicar enfoques transdisciplinarios a problemas que superan las fronteras nacionales. Ha insuflado nueva vida al programa de ciencias sociales de la UNESCO. Pero todavía queda mucho por hacer en lo que le resta del período de vida que se le ha fijado. Tal y como reconoció la evaluación, el objetivo primordial de este período debe ser unir directamente los múltiples resultados de las actividades de investigación realizadas en la primera mitad del programa a la formulación de políticas; y éste es el objetivo crucial de cara al período de vida restante del programa. Un objetivo secundario pero conexo es transferir los resultados de las investigaciones sobre políticas obtenidos a través del programa a otros usuarios del conocimiento de las ciencias sociales: los encargados de formular -y de adoptar- políticas, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, las comunidades de base, los educadores y los líderes de opinión.

Para vincular a los investigadores de ciencias sociales con los encargados de formular políticas, serán precisas más iniciativas y para ello habrá que replantearse los orígenes del programa, cuyo objetivo era aumentar la pertinencia de las investigaciones y el conocimiento en materia de ciencias sociales para la formulación de políticas y fortalecer las capacidades científicas, profesionales e institucionales, en especial de los países en desarrollo. Luego, todos los proyectos MOST, en curso o ya realizados, precisarán de una reorganización de sus conclusiones conforme a un formato que yo concibo como una “plantilla de pertinencia política” útil para los encargados de formular políticas, prestando especial atención a redactar provechosos resúmenes, escritos de manera tal que sean comprensibles para los políticos y centrados en los resultados potenciales de la investigación. El Instituto de Estadística de la UNESCO sería un asociado crucial de esta empresa (con frecuencia, no se presta atención a la función científica vital de los estadísticos, aunque su papel sea esencial, en especial para ayudar a transformar los contenidos en rendimientos y en estructuras orientadas a los resultados). Esta plantilla puede usarse también para futuras investigaciones en materia de ciencias sociales.

En todas estas actividades será esencial continuar aunando las ciencias naturales y las sociales, siempre que sea posible a través de enfoques transdisciplinarios. Si además pudiera emprenderse alguna investigación conceptual básica sobre los paradigmas de la interdisciplinariedad, supondría un gran avance y una herramienta de un valor incalculable para los investigadores. En mi opinión, la teoría de los sistemas ofrece grandes posibilidades al respecto (Easton, 1965).

Es de esperar que estas iniciativas de la UNESCO serán trasladadas al conjunto de la familia internacional de las ciencias sociales a través de las principales asociaciones científicas internacionales, regionales y nacionales, especialmente las academias e instituciones similares. Desde la perspectiva de la UNESCO, ha llegado el momento apropiado para ello teniendo en

cuenta las oleadas de cambios que se están dando gracias a la reforma de la Organización y de los programas impulsada por el nuevo Director General, Sr. Koichiro Matsuura, en el momento en que la UNESCO se embarca en su nueva Estrategia a Plazo Medio, 2002-2006.

Por otro lado está la *ola de Budapest*. Incluso una lectura superficial del "Programa en Pro de la Ciencia: Marco General de Acción" dimanante de la Conferencia Mundial sobre la Ciencia, nos dice que es el momento oportuno. De hecho, existen porciones enteras de recomendaciones consagradas justamente a este tema, como por ejemplo las relativas a "la ciencia en la sociedad y la ciencia al servicio de la sociedad", "la ciencia y la política", "las cuestiones éticas", etc.

Examinemos, pues, estas opiniones:

28. Ante la creciente complejidad del proceso de decisión en el mundo contemporáneo, los científicos deberían contribuir de manera más activa a la formulación de políticas nacionales. Nunca ha sido tan importante la función de la ciencia en la sociedad y en el ejercicio del gobierno.

Y luego estas recomendaciones más concretas:

61. Los gobiernos deberían esforzarse por recurrir de manera más sistemática a las competencias de los científicos para elaborar políticas relativas a los procesos de transformación económica y tecnológica. La contribución de los científicos debería ser parte integrante de los programas de apoyo a la innovación o de las medidas destinadas a impulsar el desarrollo o la reestructuración industriales.

62. En nuestro mundo complejo, el asesoramiento científico es un factor cada vez más necesario para tomar decisiones políticas con buen fundamento. Por eso, los científicos y las asociaciones científicas deberían considerar que representa una gran responsabilidad el hecho de proporcionar dictámenes científicos independientes, en la medida óptima de sus conocimientos (Conferencia Mundial sobre la Ciencia, 1999).

Para el conjunto de la comunidad de los especialistas en ciencias sociales existe además una *ola de reconceptualización global* emprendida en muchos ámbitos internacionales cruciales. En los círculos financieros internacionales se está debatiendo el llamado "Consenso de Washington". El Banco Mundial y otras importantes entidades financieras internacionales y regionales han reconocido la importancia de que se invierta en un desarrollo centrado en el ser humano. El nuevo enfoque de una contabilidad con un triple balance final tiene en cuenta los factores humanos y medioambientales al evaluar los resultados de una empresa, al igual que lo hace la contabilidad del capital humano. El notable éxito de la microfinanciación ha demostrado el potencial que existe en los niveles de base para establecer asociaciones con instituciones financieras a fin de atajar la pobreza y dar vía libre al potencial humano, incluida la capacidad empresarial. Se están tendiendo nuevos lazos con la educación, en especial con la enseñanza técnica y profesional, y la política educativa está siendo vinculada más estrechamente a la política económica. Muchas instituciones públicas y privadas se han apercibido de la importancia de las inversiones dirigidas a garantizar gobiernos democráticos, estabilidad y conservación de economías de mercado en regiones en curso de transición desde sistemas autoritarios. El Desarrollo Sostenible Humano ha logrado ser reconocido como concepto movilizador que ha

rebasado ampliamente el ámbito de la ecología al que estaba confinado anteriormente. La filantropía se encuentra en alza frente a los muchos conglomerados empresariales y compañías gigantescas, y se están explorando las posibilidades de que las empresas contribuyan al bienestar general.

Estos hechos y otros muchos son signos de un cambio de valores, especialmente pertinentes para un programa que se centra en la transformación social. Ofrecen enormes posibilidades de establecer vínculos dirigidos desde sólidas bases de investigación en las ciencias sociales hacia la formulación de políticas.

Así pues, los científicos sociales deben estar preparados para encontrarse con los encargados de formular políticas. Estos encuentros no pueden ser solamente virtuales. No bastará con enviar por carta, fax o incluso correo electrónico los resultados de las investigaciones con independencia de lo pertinentes que sean o de lo atractivamente presentados que estén. Es preciso establecer verdaderos foros, lugares de encuentro, salas de debate reales, donde los investigadores se sienten con los encargados de formular políticas para analizar las investigaciones, los medios para su puesta en práctica y su evaluación posterior.

Orientados de esta manera, los conocimientos de los científicos sociales y sus redes de trabajo pueden también brindarse a los encargados de formular políticas como observadores globales, consultores, centros de intercambio de información y, en especial, como intermediarios para el suministro de conocimientos y competencias pertinentes al mercado de la formulación de políticas.

La finalidad de nueva colaboración

Todo esto está muy bien, pero la colaboración entre los científicos y los encargados de formular políticas no constituye un fin en sí mismo: es un medio para lograr un fin. Y una vez que esta colaboración se haya logrado de manera eficaz, ofrecerá grandes posibilidades, que podrán aplicarse de inmediato a algunas de las cuestiones clave a las que se enfrenta el mundo del siglo XXI.

En el caso del Programa MOST, sus temas de investigación en curso siguen siendo cruciales: las sociedades multiculturales y multiétnicas, los problemas sociales y medioambientales de las ciudades y las urbes, las estrategias para hacer frente en el plano local a las presiones medioambientales, tecnológicas y económicas de alcance mundial. Estas cuestiones tienen que abarcar también las dimensiones transversales, como son la pobreza y la exclusión, la sostenibilidad y el desarrollo sostenible, las migraciones internacionales y el buen ejercicio del gobierno. Evidentemente, las asociaciones entre la ciencia y la política tendrán que abordar estos asuntos de maneras enormemente prácticas y no exclusivamente teóricas, ya que, a fin de cuentas, no se puede erradicar la pobreza a base de alimentarse de paradigmas.

Otras muchas transformaciones sociales de enorme importancia que se están produciendo en nuestro mundo se beneficiarían enormemente si fuesen objeto de la atención de esta asociación entre ciencia y política, como pueden ser la fractura digital, cada vez más amplia, no sólo entre los que tienen y los que no tienen, sino entre los que saben y los que no saben; las repercusiones de los profundos cambios del mercado laboral en los países desarrollados y en desarrollo,

especialmente la precarización de la mano de obra; las graves dificultades que estos momentos de transición cruciales suponen para quienes deben aprender a lo largo de toda la vida; y la convulsión causada en los sistemas de valores de unas culturas sometidas al impacto de la pequeña y gran pantalla.

En todos estos terrenos, la misión ética de la UNESCO, el establecimiento de normas que realiza, su función catalizadora y movilizadora, su función de observatorio mundial de alerta temprana y, fundamentalmente, su papel de fortalecimiento de capacidades son vitales. En mi región de Asia y el Pacífico, especialmente en la subregión del Pacífico, la modalidad más demandada a la UNESCO por los Estados Miembros es siempre "el fortalecimiento de capacidades" y al respecto de la colaboración entre los científicos y los políticos podía ser una gran contribución. Lo único que tiene que hacer es recordar a las autoridades nacionales que en los científicos sociales tienen con frecuencia un tesoro que nadie aprovecha debidamente.

La mayor transformación social

Me voy a permitir abogar por que esta nueva colaboración haga partícipes a los *jóvenes* de su misión y se centre en sus necesidades, ya que, en la actualidad, en sus mentes y en sus sistemas de valores, se está produciendo la que probablemente sea mayor transformación social de toda la historia, y no podemos dar por descontado que elegirán el camino del altruismo, la armonía universal, la solidaridad, la justicia y la tolerancia frente a tasas elevadas de desempleo juvenil, como fruto de sistemas educativos con planes de estudio que son a menudo irrelevantes, contemplando a dirigentes que tienen un comportamiento corrupto y egoísta, ante imágenes violentas e inhumanas en la pequeña y la gran pantalla, influidos por los retratos que los medios de comunicación hacen de los nuevos modelos de comportamiento y enfrentados a sistemas de valores que entran en conflicto con los de sus sociedades tradicionales, todo propicia el que se vuelvan introvertidos, cínicos y alienados, sobre todo los jóvenes de 15 a 24 años de edad, que no son sólo el grupo de edad más numeroso del mundo, sino que además representan nuestras esperanzas de perpetuación de los valores de paz y desarrollo humano. Menos mal que las investigaciones y la experiencia de la UNESCO demuestran que el corazón de cada joven abriga el deseo de contribuir, de realizar una aportación decisiva, de formar parte de una visión. No quieren que se les considere el problema, sino parte de la solución. La UNESCO tiene una enorme experiencia en programas para jóvenes y está bien situada para desempeñar un papel. Además, el Director General ha decidido que la juventud sea un ámbito de especial interés. La Organización, especialmente a través de sus programas de ciencias sociales, puede desempeñar un papel crucial sembrando la paz en las mentes de los jóvenes.

A modo de conclusión

La necesidad de una nueva asociación entre los científicos y los encargados de formular políticas se demuestra con facilidad. Los propósitos de esa relación son claros. Las modalidades ya existen. El momento de actuar ha llegado y las olas que anuncian el cambio incorporándose al cambio radical que están envolviendo a los científicos sociales.

Estamos en los albores de un nuevo milenio, en el que más que nunca el conocimiento es poder. Muchos países ya se han percatado de que su ventaja comparativa, su ventaja competitiva, es su capacidad científica y tecnológica. Para sacar partido a esa ventaja, necesitan que se establezca

una nueva relación de colaboración entre los encargados de formular políticas y los científicos. Lo mismo ocurre con la aldea global y los científicos sociales están situados estratégicamente para desempeñar un papel clave en esta colaboración internacional.

Pero hablando como persona que está a caballo entre el mundo de las ciencias sociales y el de la política, mi experiencia me dice que son los científicos sociales los que deben tomar la iniciativa de colaborar con los encargados de formular políticas. Después de todo, sentimos una empatía natural por ellos, ya que ambos grupos compartimos dos características clave: somos "blandos" e inexactos. También somos muy conscientes de los beneficios potenciales que esa colaboración puede arrojar.

Traducido del inglés

Nota

*Este artículo se basa en el discurso inaugural pronunciado por el profesor Wiltshire en la quinta reunión del Consejo Intergubernamental del Programa 'Gestión de las Transformaciones Sociales' (MOST), en la Sede de la UNESCO, París, el 14 de marzo de 2001.

Referencias

BAEHR, P.R. y WITTROCK, B. (directores), 1981. *Policy Analysis and Policy Innovation*. Londres: Sage.

Conferencia Mundial sobre la Ciencia, 1999. *Science for the Twenty-First Century A New Commitment, Social Science Agenda Framework for Action*. Budapest: UNESCO/ICSU.

DROR, Y. 1989. *Public Policy Making Reexamined*. New Jersey: Transaction.

DUNN, W.N. 1981. *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

DYE, T. 1995. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

EASTON, D. 1965. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

ETZIONI, A. 1967, 'Mixed scanning: a "third" approach to decision making', *Public Administration Review* 27: 385-392.

HOGWOOD, B.W. y GUNN, L.A., 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press.

Oficina Internacional de Educación, 2000. 'Educational innovation and information', *IBE Newletter* 103: junio.

LINDBLOM, C.E., 1959. 'The science of muddling through', *Public Administration Review* 19: 79-88.

PARKER, R., 1993. *The Administrative Vocation*. Sydney: Hale and Iremonger.

PETERS, B.G. y SAVOIE, D.J., 1998. *Taking Stock Assessing Public Sector Reforms*. Montreal: McGill-Queens University Press.

PLOWDEN, W. (director), 1987. *Advising the Rulers*. Oxford: Blackwell.

PRESSMAN, J. y WILDAVSKY, A., 1984. *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

SABATIER, P.A., 1986. 'Top-down and bottom-up approaches to implementation research', *Journal of Public Policy* 6: 21-48.

SELF, P., 1977. *Administrative Theories and Politics*. Londres: Allen and Unwin.

SIMON, H.A., 1957. *Administrative Behaviour*. Londres: Macmillan.
STARLING, G., 1988. *Strategies for Policy Making*. Chicago: Dorsey.
WILTSHIRE, K.W. (director), 2001. 'Management of social transformation', *International Political Science Review* 22 (1).

Nota biográfica

Karl Blanchet es director de programa en Togo desde 1997 de la organización no gubernamental francesa de Handicap International. Coordina todas las actividades de esta asociación en el plano nacional. Correo electrónico: karl.blanchet@caramail.com

El desarrollo participativo, entre deseos y realidad

Karl Blanchet

Escuchamos a menudo discursos sobre la ayuda humanitaria y el desarrollo, pero por desgracia éstos sólo revelan un aspecto de la realidad. Esos discursos, que se dirigen en prioridad al mundo occidental en el que vive el autor, tratan de aclarar la relación ayudante-ayudado, salvador-salvado, nosotros-ellos. El agente de desarrollo se convierte en moralista dañino, rey de la virtud y defensor de los más desamparados.

¿ No serán esos discursos los de un occidental demasiado acostumbrado a las campañas de publicidad y peticiones organizadas por las organizaciones no gubernamentales en Europa? ¿Los "sollozos de un hombre blanco"[1] que considera a los habitantes del Tercer Mundo como a seres humanos imperfectos, niños incapaces de expresarse y defenderse?

El Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001 publicado por el Banco Mundial y titulado "Lucha contra la Pobreza", es revelador en cuanto al estado de los países en desarrollo, donde 2.800 millones de personas, o sea la mitad de la población mundial, viven con menos de 12 francos franceses diarios.

Cabe preguntarse si la labor de desarrollo ha sido realmente útil, si consideramos la manera en que se ha llevado a cabo hasta principios de los años 1990. En los últimos años se han adoptado nuevos métodos, fundados en la participación de las poblaciones. ¿Qué repercusiones tienen éstos hoy en día? ¿Se puede ya hacer un balance y sacar las primeras conclusiones?

La participación de las poblaciones como indicador imprescindible y base de la evolución del trabajo social en los países del Sur

En Lomé (Togo), en una mesa redonda organizada por el PNUD en 1985, los donantes y el Estado hicieron un balance de las actividades realizadas durante los últimos 10 años en el país. Los resultados no fueron muy convincentes e indujeron a todos los agentes a reconsiderar su enfoque. Fue entonces cuando surgió el concepto de "desarrollo local participativo". Se trataba de ejecutar proyectos destinados a las poblaciones y concebidos y ejecutados con las propias comunidades.

En palabras del Sr. Alain Pliez[2], coordinador nacional del Programa Plurianual de Microrrealizaciones (PPMR) del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), "de los proyectos que se

ejecutaron en los años 1980 ya no queda ni rastro; sin embargo, necesitaron muchos recursos financieros y humanos sobre el terreno, hubo un despliegue de “expertos” y de vehículos. ¿Pero qué queda hoy en día de todo aquello? Los informes de evaluación demostraron que los proyectos habían sido concebidos por asesores económicos y financieros que no tenían en cuenta las mentalidades y el contexto local. Se realizaban los mismos proyectos en regiones distintas, aplicando los mismos métodos y enfoques, y las poblaciones estaban obligadas a aceptarlos”.

El reconocimiento de los fracasos anteriores y la evolución del contexto político togolés han llevado a los distintos agentes del desarrollo a colaborar cada vez más con las poblaciones. En el año 2000, pese a la interrupción de la cooperación europea bilateral[3], se han seguido llevando a cabo y fortaleciendo actividades encaminadas al desarrollo de la sociedad civil.

Se están ejecutando actualmente varios proyectos de este tipo en Togo: el PPMR (Programa Plurianual de Microrrealizaciones) del Fondo Social de Desarrollo de la Cooperación Francesa (FED), el de Fortalecimiento de las Capacidades Comunitarias (del UNICEF), el del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) del PNUD, y el Proyecto Piloto de Fondo Social del Banco Mundial. Estos proyectos, que llevan a cabo dichos organismos internacionales, están concebidos globalmente con arreglo al mismo esquema. Tienen un objetivo común: proporcionar a las poblaciones las actividades generadoras de ingresos y las infraestructuras colectivas que necesitan. Las modalidades también son similares: un grupo de personas, como un colectivo de campesinos o artesanos, o incluso una asociación de padres de alumnos, quieren formular una solicitud. Puede tratarse de la construcción de un gallinero, de un granero, de un pozo para las labores de la huerta, de un puente, o bien de un dispensario o una escuela. “Un agente de una organización no gubernamental, explica la Sra. Rita Agbenda, presidenta de la asociación Handicapés Sans Frontières de Sotubua, nos ayuda a reflexionar sobre todos los pormenores del proyecto, en varias reuniones del grupo. El agente de desarrollo nos ayuda también a llenar el formulario de solicitud de financiación”. Después, asesores técnicos de los organismos internacionales comprueban sobre el terreno la existencia del grupo, su organización y la legitimidad del proyecto.

El nivel de participación del grupo en esta actividad es un criterio esencial. Por “participación”, esos organismos entienden en particular una “contribución”, esto es, una participación financiera. En efecto, el organismo que financia el proyecto exige que el grupo aporte 25% del valor total del proyecto. La forma de esta contribución varía: dinero, material de construcción, mano de obra. “En realidad, agrega el Sr. Alain Pliez, incluso con un proyecto adecuado y una población bien movilizada, las comunidades sólo pueden proporcionar el 10% del valor global”. En este caso, los organismos buscan un modo de incluir la contribución del Estado, como por ejemplo el sueldo de un maestro de escuela, en el funcionamiento de los proyectos.

No obstante, los organismos internacionales son conscientes de que: “el hormigón no es un fin en sí. Es preciso respaldar a las comunidades en sus proyectos y fortalecer las capacidades de la sociedad civil”, como señala el Sr. Henri-Luc Thibault, jefe del Departamento de Cooperación y Acción Cultural de la Embajada de Francia.

Además de los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales también han fomentado y alentado esta evolución para que se tomen en cuenta las necesidades y aspiraciones de las poblaciones en su propio desarrollo.

Las medidas participativas surgieron en los años 1970 gracias a la labor de Paolo Freire[4], y luego de Kolb[5], que llevaron a una toma de conciencia de la importancia del saber y de las experiencias de las poblaciones. Se elaboraron entonces métodos que utilizan instrumentos de investigación cualitativa o de enseñanza adaptados a la cultura de la población. Cornwell[6] enumera más de treinta métodos bastantes similares y complementarios, que se adaptan y adaptables al contexto: el Método acelerado de investigación participativa (MARP), la Investigación-acción-participación (RAP) o el Teatro para el desarrollo (TPD), entre otros.

Mujeres vendiendo utensilios de metal en el mercado de Tcharé, en el norte de Togo
Elisabeth Blanchet

El Sr. Kamilou Wahabou, coordinador de proyecto en Handicap International, describe una sesión de Método acelerado de investigación participativa: “En el año 1998 emprendimos una investigación cualitativa sobre las condiciones de vida de las personas impedidas en Togo con la Federación togolesa de Asociaciones de personas impedidas. Tras haber sido capacitados para el MARP, los investigadores acuden a las aldeas para tomar cita con grupos de personas impedidas. Se informa a los jefes de aldea sobre nuestra intervención. Cuando llega el día, reunimos a las personas impedidas. Nos instalamos bajo el árbol central del pueblo y les explicamos, en la lengua vernácula, en qué consiste la investigación. El animador va a abordar varias cuestiones con el grupo a lo largo del día: ¿Cuáles son los problemas con los que ustedes tropiezan? ¿Cuáles son prioritarios? ¿Qué soluciones imaginan? Todas las respuestas son anotadas en grandes hojas de papel y luego son analizadas en la coordinación”.

Estos métodos han transformado por completo el papel del agente de desarrollo. Ya no es el héroe aventurero y bohemio de antes. Ahora es un trabajador social graduado, cualificado, contratado con arreglo a criterios muy precisos. Si es europeo, es titular de un diploma de tercer ciclo en desarrollo o de un diploma de escuela especializada (BIOFORCE, IFAID).

"Agentes de la ayuda humanitaria son todos los que manifiestan su confianza en el hombre y en su capacidad de aportar mejoras, de construir un mundo más equitativo"[7]. Hoy en día, los agentes de desarrollo son promotores del Hombre plural. No son constructores sino catalizadores, creadores de lazos, de vínculos entre diferentes competencias que se unen para "construir un mundo más equitativo". Las poblaciones ya no se contentan con recibir ayuda, sino que son ahora los principales actores de sus propios proyectos: ya no se trata para ellos de aceptar una ayuda importada, una asistencia impuesta y prefabricada.

Compadecer es una actitud. Promover es un oficio[8]. "La clave de la labor de agente de desarrollo consiste en dudar constantemente" -dice el Sr. Thibault-, "a fin de ser capaz de aceptar los propios errores y estar siempre atento a lo que dicen los demás".

Por tanto, el agente de desarrollo se construye al mismo tiempo que el sujeto que promueve. Es un oficio que se dirige al prójimo, al ser humano a la vez semejante y diferente. El trabajador social ofrece todo su empeño y su energía, al igual que los beneficiarios. Nuestros proyectos comunes se fundamentarán en este intercambio, esta "alianza"[9]que permite construir relaciones humanas sobre la base de una confianza mutua.

"¡Participen, es una orden!"

La realidad es más compleja. La población no siempre desempeña un papel esencial en los proyectos. Como lo explica Roland Colin[10], "el término participación puede abarcar dos contenidos semánticos diferentes, en un sentido pasivo o activo". En efecto, "participar" puede significar simplemente tomar parte en una iniciativa sin ser verdaderamente su promotor ni su guía. En este caso, el que participa no tiene ningún poder. Sólo le corresponde desempeñar un papel, cumplir un cometido. El Sr. Ramanou Nassirou, director de la organización no gubernamental WAGES, que proporciona microcréditos a 6.000 mujeres de Lomé, se acuerda de los años que pasó en una organización no gubernamental en calidad de jefe de proyecto: "A fines de los años 1980, un importante organismo donante deseaba llevar a cabo un proyecto de construcción de graneros en la región de Bassar, en el norte de Togo. Buscaba a un agente, y poco tiempo después le propusimos un proyecto de construcción de 100 graneros en la región de Bassar, especificando que el proyecto suponía una sensibilización y educación de los lugareños. Una vez concedida la financiación, acudimos al lugar para preguntar a quién le interesaban esos graneros. ¿A quién se le ocurriría rechazar tal oferta? Entonces pedimos que se movilizara a la población en torno al proyecto. Se construyeron graneros que nunca sirvieron. Considerándolo ahora, era previsible, trabajamos al revés". La organización no gubernamental no se esperaba que los donantes le impusieran tales plazos y obligaciones, y el problema no ha desaparecido y dificulta la ejecución de todas las etapas necesarias para el buen funcionamiento del proyecto con la participación de las poblaciones.

En el ejemplo anterior, no se pasó por la primera etapa, que consiste en consultar a las poblaciones para determinar sus necesidades, y por tanto éstas no hicieron suyo el proyecto. Hoy

en día, cuando una organización no gubernamental toma el tiempo necesario para determinar necesidades mediante métodos participativos, eso significa que dispone de los recursos financieros y humanos necesarios y que ha obtenido una promesa oral extraoficial de un donante. De no ser así, iniciar la actividad y no obtener la financiación significa arriesgarse a que la organización no gubernamental pierda toda credibilidad ante la población y las autoridades locales.

En el actual contexto de crisis económica y política en Togo el riesgo es importante, ya que los donantes no se deciden a invertir en un país cuyo futuro es incierto. Además, ¿cómo elaborar proyectos útiles para las poblaciones si sólo duran tres o cuatro años? En efecto, la Unión Europea o la Cooperación francesa no pueden, de momento, proponer proyectos de mayor duración. “Estamos en plena fase de evolución -explica el Sr. Thibault-, e intentamos adaptar nuestros instrumentos financieros a las necesidades de las poblaciones. Además, multiplicamos las reuniones de concertación entre organismos de financiación para lograr una mayor coherencia en el plano nacional. Pero la mutación está sólo empezando ...”.

Ahora bien, lo que tienen de particular los métodos participativos es que requieren que el agente de desarrollo dedique tiempo al diálogo y la adaptación.

Estas limitaciones de tiempo obligan a los agentes de desarrollo a acelerar o suprimir algunas etapas, y esto desemboca en situaciones incoherentes, como lo explica el Sr. Charles Bebay, jefe de misión en Togo de la organización no gubernamental francesa Vétérinaires Sans Frontières: “Un organismo internacional financió la construcción de un establo para dos bueyes, para un colectivo de campesinos de la región de Kara. En el marco de mi programa, organicé una entrevista con el presidente del colectivo y le felicité por la financiación obtenida. Me confió que estaba contento pero que, de todas formas, esperaba que la empresa terminara la construcción para tirarlo todo abajo y empezar de nuevo. Sorprendido, le pregunté por qué iba a hacer eso. Me dijo que los cubículos previstos en los planes de los asesores agronómicos del organismo internacional eran demasiado pequeños para que cupieran dos bueyes. Pero ¿por qué no lo había señalado antes de que se emprendieran las obras? Me contestó que no se había atrevido a contradecir a los expertos”. Bastó pues con que no se tuviera en cuenta una etapa del ciclo del proyecto para hacerlo fracasar.

Por otro lado, las poblaciones tampoco tienen mucho tiempo que dedicar a su proyecto. Tienen actividades personales, comunitarias y familiares, que les llevan tiempo: los cultivos, las ceremonias, las fiestas. “Esta dificultad se acentúa -explica el Sr. Pliez- cuando en el mismo pueblo se inician dos proyectos de dos organismos diferentes. ¿Cómo podemos exigir que la gente esté disponible?”. A veces, tras haber dedicado tiempo y recursos a la construcción de una escuela para sus niños, se desaniman al ver que el pueblo vecino obtuvo una escuela enteramente financiada por el Banco Islámico de Desarrollo o la Cooperación japonesa, quienes mantienen métodos de asistencia.

No es siempre fácil aplicar métodos participativos en sociedades como la sociedad togolesa donde las relaciones jerárquicas son muy marcadas. Hay que tener en cuenta a los jefes tradicionales, y las diferentes relaciones en función de la edad y de los sexos, así como las relaciones interétnicas. En Togo, para pasar de una simple colaboración a un verdadero compromiso de la población que permitiría adoptar decisiones en el plano local, es preciso

establecer algunas condiciones previas. Como lo señala la Sra. Léontine Ayayi, presidenta de la coalición para la Marcha mundial de las mujeres en Togo, que fue organizada en octubre de 2000, “suele ser difícil lograr que todos participen pues lo que prevalece es la voz de algunos: la de los hombres sobre la de las mujeres, la de los ancianos sobre la de los jóvenes, la de los intelectuales sobre la de los campesinos. Para que todos puedan expresarse, es preciso que algunos sepan leer y escribir. Muchas veces, nuestros campesinos tienen un complejo de inferioridad frente a un hombre con diplomas y de habla francesa. Pierden confianza en sí mismos y no se atreven a contradecir a esa persona. Ahora bien, la gestión de los proyectos es cada vez más compleja. Ya se imaginarán ustedes las dificultades que tiene la gente para afirmarse frente a especialistas del desarrollo”.

La acción participativa al servicio de la construcción de la sociedad civil

En la actualidad, la participación de las poblaciones en todas las etapas del proyecto es una medida necesaria para que la labor social de desarrollo dé buenos resultados.

Los métodos participativos están todavía en su fase inicial y tropiezan con algunos obstáculos. Pero se observa que los donantes están haciendo un esfuerzo considerable por flexibilizar sus procedimientos de financiación.

Es indiscutible que para todos los agentes del desarrollo, la prioridad sigue siendo el fortalecimiento de la capacidad de estructuras locales como las agrupaciones y las asociaciones que se crean en todo el país.

Asimismo, la filosofía de la acción participativa tiene repercusiones concretas en la construcción de la sociedad civil. Como lo señala Roland Colin, “la participación no es una receta, una técnica ni una metodología, sino cierto tipo de funcionamiento de las instituciones sociales y de la creación cultural que refleja un proyecto de sociedad y por consiguiente una opción política”. Esta opción política es la de la democracia, donde las opiniones se expresan y las comunidades aprenden a tomar decisiones concertadas teniendo en cuenta los intereses de todos.

¿Cómo permanecer indiferente ante la movilización de todo un pueblo como el de Lao Kope, cerca de Notsé, que acaba de cavar un pozo y sólo solicita un asesoramiento técnico con miras a la compra de una bomba? Tales iniciativas demuestran que la mentalidad de la población ha evolucionado considerablemente.

Queda algo por hacer: que se tome más en cuenta la opinión de los usuarios, los consumidores y las poblaciones en la elaboración de políticas nacionales como las relativas a la educación o la salud.

Traducido del francés

Notas

1. Véase el libro de Pascal Bruckner, *Les sanglots de l'Homme blanc* (Los sollozos del Hombre blanco), Point, París, 1986.
2. Las citas que no se refieren a publicaciones o libros proceden de entrevistas organizadas por el autor con interlocutores presentes en Togo.
3. La comunidad europea criticó enérgicamente al Gobierno togolés y su Presidente respecto del proceso de las elecciones presidenciales cuyos resultados fueron publicados el 24 de junio de 1998. Se decidió poner término a la Cooperación bilateral. Asimismo, las Naciones Unidas, en un informe de investigación publicado en febrero de 2001, denunciaron la falta de respeto que el Gobierno togolés había demostrado respecto de los derechos humanos y el incumplimiento de las sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad respecto de la UNITA.
4. Véase Freire P., *Creating Alternative Research Methods (Crear Métodos Alternativos de Investigación)*, Monopoly, Londres, 1982.
5. Según D.A. Kolb, *Experimental Learning (Aprendizaje Experimental)*, Englewood Cliffs N.J., Prentice Hall, 1984.
6. Véase A. Cornwell, J. Guyt, A. Welbourn, *Acknowledging Process: Challenges for Agricultural Research and Extension Methodology (Proceso de Reconocimiento: Retos para la Investigación Agrícola y la Metodología de Expansión)*, Brighton, Institute of Development Studies, 1993.
7. Según Rony Brauman, *Humanitaire: le dilemme (Acción humanitaria: el dilema)*, Le Seuil, París, 1996.
8. Véase Bernard Husson, *Le paradoxe de l'action humanitaire (La paradoja de la acción humanitaria)*, Université Catholique de Lyon, 1993, Lyon.
9. Según Lisette Tardy, *Les dificultes de l'alliance (Las dificultades de la alianza)*, CEE PHARE/TACIS, Bruselas, 1993.
10. Según R. Colin, *Les méthodes et techniques de la participation au développement (Métodos y técnicas de participación en el desarrollo)*, CIDESSCO7UNESCO, París, 1985.

Nota biográfica

El Dr. Fombad es catedrático de derecho en la Universidad de Botswana, Private Bag UB 00705, Gaborone, Botswana. Correo electrónico: Fombadc@mopipi.ub.bw Ha publicado numerosos artículos en importantes revistas internacionales. Entre sus próximas publicaciones cabe mencionar: un manual titulado The law of Delict of Botswana (2001), en la serie International Encyclopaedia of Law; "Service Providers and Liability for Digital Defamation: Finding the Right Balance" (2001) y "The Enhancement of Good Governance in Botswana; A Critical Assessment of the Ombudsman Act, 1995" (2001).

Crisis de la privacidad (confidencialidad de la información) en el control de la pandemia de VIH/SIDA en Botswana

Charles Manga Fombad

Introducción

Aunque la pandemia de VIH/SIDA ha azotado al África Subsahariana más que a ninguna otra región del mundo, en el cuadrante meridional del continente, en particular Botswana y Sudáfrica, ha alcanzado proporciones de pesadilla. Según las estimaciones más recientes de UNAIDS/OMS, unos 25 millones de seropositivos, que representan un 75 por ciento aproximadamente del total mundial, viven en África. Botswana, que tiene un 36 por ciento de su población infectada, registra la mayor incidencia mundial de la infección, mientras que Sudáfrica, con 4,2 millones de seropositivos, tiene el mayor número de personas contaminadas por el VIH/SIDA en un solo país. Por consiguiente, no cabe sorprenderse de que la cuestión del VIH/SIDA haya sido un tema fundamental de debate público y político en los últimos años.

De hecho, la constante difusión del virus en Botswana y la creciente sensación de que los numerosos esfuerzos hechos para sensibilizar a la población no están teniendo el efecto deseado han obligado al Gobierno a considerar una serie de nuevas medidas, a menudo controvertidas, en un esfuerzo desesperado por impulsar la campaña contra el VIH/SIDA. La ignorancia y el silencio han sido factores fundamentales en la difusión de la epidemia hasta quedar fuera de control. Muchas de las víctimas no saben, o no quieren saber, qué les está matando y en sus certificados de defunción pocas veces se menciona el SIDA como causa de la muerte.[1] Este silencio no ha ayudado en nada a los intentos desesperados por tratar la enfermedad o controlar la difusión del virus.

Algunas de las medidas que ha adoptado o está pensando adoptar el Gobierno de Botswana para controlar la difusión del virus plantean cuestiones jurídicas y éticas complejas. Basten unos pocos ejemplos para ilustrar lo que parece ser un nuevo planteamiento radical y agresivo basado en una filosofía que considera que la identificación de las personas seropositivas debe formar parte de la campaña de lucha contra el virus. A principios del año 2000, el Ministro de Transportes y

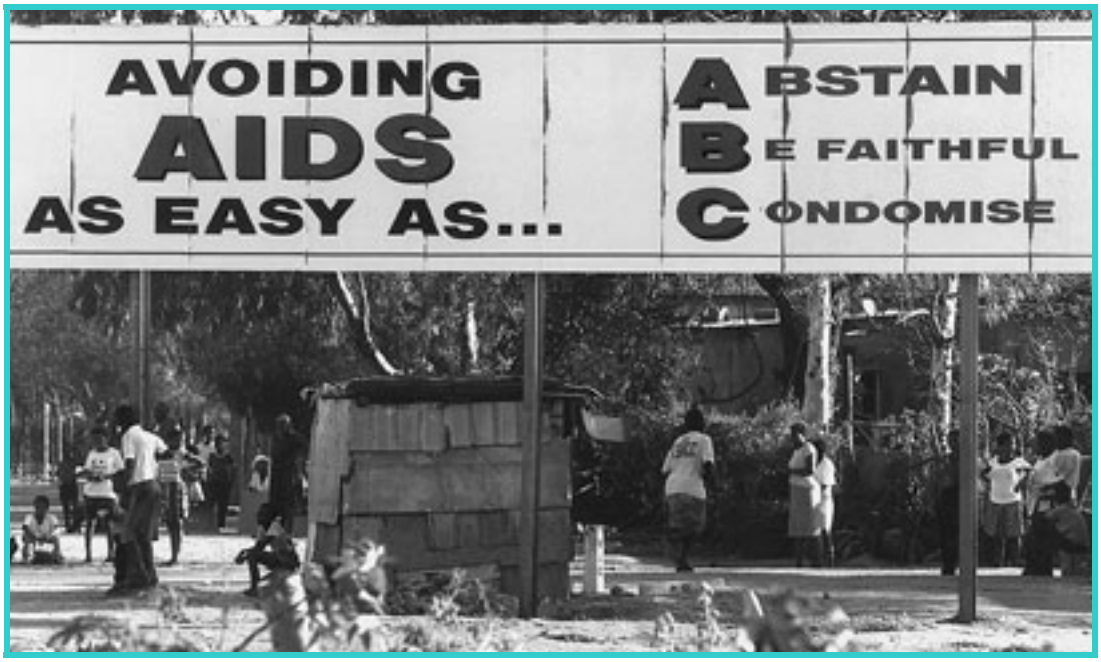
Comunicaciones, David Magang, propuso que se anunciara en los funerales de los seropositivos la causa de su muerte "de forma que los jóvenes no tengan la sensación de que lo único que se hace es hablar de la plaga … y que ésta mata".[2] Avanzado el año, el Gobierno exigió la prueba del SIDA a quienes iban a ir al extranjero con una beca de estudios. En el discurso sobre el estado de la Nación, el Presidente, que previamente había ganado un premio internacional por su franqueza y por su campaña contra el VIH/SIDA, indicó que más de la mitad de las muertes naturales que se producían en el país estaban relacionadas con el virus y anunció planes para introducir una nueva legislación que obligue a los seropositivos a dar a conocer su situación a todas sus parejas sexuales. Recientemente se ha incluido el SIDA en la lista de enfermedades de notificación obligatoria.

Un factor fundamental en la gestión del diagnóstico, tratamiento y prevención del VIH/SIDA es cómo se maneja la información confidencial sobre las personas infectadas. Las consecuencias de que se haga público que una persona es seropositiva pueden ser devastadoras y pueden dar lugar al ostracismo social, el rechazo por la familia o los amigos y el aislamiento en un momento en que el apoyo de estas mismas personas tiene una importancia vital. De hecho, ninguna enfermedad en la historia ha supuesto el mismo estigma que el VIH/SIDA, lo que hace importante la confidencialidad no sólo para la persona infectada sino también para todo el sistema de atención sanitaria. El hecho de que las personas infectadas puedan mantenerse sanas durante muchos años, siendo al mismo tiempo capaces de transmitir el virus, plantea hoy un importantísimo dilema que resulta especialmente problemático cuando la persona infectada quiere mantener este hecho en secreto. Se sabe que algunas personas infectadas por el VIH lo han transmitido deliberada y maliciosamente a otras. ¿Hasta dónde debe permitirse que el respeto de la autonomía individual, el derecho a la privacidad y la confidencialidad de la situación médica del paciente se superpongan a la necesidad de advertir a las demás personas e impedir así que difunda el virus? Por un lado, si no existe una garantía de confidencialidad, las personas no se someterán voluntariamente a pruebas, tratamientos y consejos, temerosas de las repercusiones que la revelación pública de su situación sin autorización tendría en sus vidas. Por otro lado, si no se revela esta situación a las personas que se relacionan con los infectados, por ejemplo, el personal sanitario (PS),[3] su cónyuge y demás parejas sexuales, así como los miembros de su familia y amigos que le cuidan, éstas no estarán protegidas contra el riesgo de infección y no podrá controlarse la epidemia. Para apreciar totalmente la magnitud del problema que plantea el VIH/SIDA, es necesario hacer un breve resumen de la situación del país.

Resumen de la situación de Botswana con respecto al VIH/SIDA

Cuando consiguió su independencia en 1966, Botswana estaba clasificada entre los 25 países más pobres del mundo, con una renta por habitante de 80 dólares EE.UU. aproximadamente y prácticamente sin infraestructuras. Por eso, el país dependió enormemente de las ayudas británicas para equilibrar su presupuesto hasta los ejercicios fiscales 1972/73. Sin embargo, el descubrimiento de diamantes en Orapa y la explotación de una mina de cobre-níquel en Selibe-Phikwe a finales de los 60 modificó totalmente la situación financiera del país. Hoy se considera un país de renta media, con unos ingresos por habitante de 3.250 dólares EE.UU., según estimaciones de 1997, lo que se debe en gran parte a sus abundantes riquezas minerales y a su reputación de ser uno de los pocos países africanos que ha mantenido, desde la independencia, un sistema democrático de gobierno abierto, transparente y estable. La tasa de crecimiento, del 7 por ciento en 1996-1997 y del 6,8 por ciento en 1997-1998, ha sido una de las tasas de crecimiento

sostenido más elevadas en términos reales no sólo de África sino de todo el mundo. Este notable crecimiento económico está hoy amenazado. La plaga del VIH/SIDA ha hecho que la mayor parte de los ingresos obtenidos de los diamantes se dedique no a poner término a la enorme pobreza y disparidad de rentas, que sigue siendo un importante quebradero de cabeza, o a desarrollar las zonas rurales en un país con muy poca densidad de población, sino a hospitales y medicinas. La población, mientras tanto, dedica su dinero a funerales. La esperanza de vida ha disminuido espectacularmente a lo largo del último decenio, pasando de 60 a menos de 40 años, según el Informe de la OMS de 2000. Y a pesar del enorme potencial económico del país, a causa de la pandemia, se prevé que en pocos años habrá escasez de mano de obra y se estancará la economía.



Cartel que llama a la población a protegerse contra el SIDA, en las immedicaciones del "municipio" de Baledi, Gaborone, Botswana, octubre de 1999. Botswana es un país con más de uno de cada cuatro adultos infectado por el virus, y uno de los países del mundo más afectados por la enfermedad
Yoav Lemmer / AFP

El primer caso de SIDA en Botswana fue reconocido en 1985, mucho después de que otros países africanos hubieran registrado otros casos, pero la velocidad extraordinaria con la que se difundió ha permitido al país ostentar el triste record de tener la tasa más elevada de población infectada del mundo, muy por delante de Swazilandia, que se sitúa en segundo lugar con una tasa de población infectada del 25,25 por ciento.[4] Aunque recientes investigaciones parezcan sugerir que las medidas de prevención del VIH/SIDA han logrado aumentar considerablemente los niveles de conocimiento de la enfermedad y el uso de preservativos, no obstante, la tasa de infección se ha duplicado todavía con creces en los últimos cinco años.[5] Todos los indicadores importantes muestran un continuo aumento de la tasa de infección, con la consiguiente amenaza para un país ya escasamente poblado por 1.611.021 personas.[6] La rapidez con que se ha producido la incidencia del SIDA y el VIH ha puesto a prueba la capacidad del sistema sanitario nacional. Los porcentajes de ocupación de camas por enfermedades relacionadas con el VIH en las salas de medicina y pediatría de los dos hospitales de referencia del país, Nyangabgwe y Princesa Marina,

se elevan al 70 y el 50 por ciento respectivamente. Estudios recientes basados en los análisis hechos a mujeres embarazadas de algunas ciudades importantes del país revelan la magnitud de la crisis que lo amenaza. Las tasas de incidencia de VIH en mujeres embarazadas se elevan al 51 por ciento en Chobe, el 43 por ciento en Francistown y el 42 por ciento en Serowe/Palapye. La tasa de incidencia entre los hombres infectados por enfermedades de transmisión sexual se eleva al 62 por ciento en Francistown, el 58 por ciento en Serowe/Palapye, el 56 por ciento en Gaborone y el 51 por ciento en Chobe.[7]

En 1997, el Ministro de Salud, al relanzar la campaña del SIDA, declaró el VIH/SIDA una catástrofe nacional. El Gobierno ha aprobado y adoptado una política nacional de lucha contra el VIH/SIDA (Directiva Presidencial CAB: 33/98, de 23 de septiembre de 1998). En ella, al pasar revista a los aspectos éticos y legales más importantes de la campaña destinada a controlar la epidemia, se afirmaban tres principios rectores fundamentales, a saber:

> 1. permitir a las personas con VIH/SIDA llevar una vida productiva de buena calidad el máximo tiempo posible.
>
> 2. respetar los motivos de sanidad pública que explican el deseo de eliminar estigmas y discriminaciones contra las personas con VIH/SIDA, para asegurarse su cooperación en la aplicación de medidas de prevención y control eficaces, y
>
> 3. eliminar la complacencia y la minusvaloración de la magnitud de los problemas que supone para el país, a todos los niveles, el VIH/SIDA.[8]

El Programa Nacional de Control del SIDA ha publicado, en diversos documentos políticos, directrices detalladas sobre el tratamiento que debe darse a la información sobre los pacientes individuales de VIH/SIDA. El objetivo general explícito es asegurar el "respeto de los derechos humanos, la capacidad de decisión y la autonomía de las personas con VIH/SIDA, y al mismo tiempo permitir el tratamiento práctico de su enfermedad y prevenir nuevas infecciones en el marco del sistema de atención primaria de la salud y de las normas culturales de las comunidades".[9]

Como la mayoría de los países, Botswana ha optado por un programa de cuidados basados en la comunidad/hogar como instrumento para encauzar, controlar y prevenir la difusión del virus. En el programa se prevé que se atienda a los pacientes en su entorno natural, que es su hogar, y que se hagan cargo de esa atención sus familias, apoyadas por el personal de los hospitales y distritos sanitarios, que les prestarán atenciones médicas, de enfermería y de asesoramiento informadas.[10] La solución de la cuestión aparentemente controvertida del respeto de la privacidad y confidencialidad de los pacientes tiene una importancia fundamental para el éxito del programa. Recientes declaraciones del Gobierno sugieren que, con razón o sin ella, el respeto de la confidencialidad de la información transmitida por personas infectadas por VIH/SIDA se considera un obstáculo para poner freno a la tasa alarmante de infección. Una de las conclusiones a que se llegaba en el estudio básico del programa *Baseline Study for the Community Home Based Care Programme for Terminally Ill HIV/AIDS Patients in Botswana*, era que "la mayoría del personal médico cree que el problema más grave es el que provoca el excesivo secreto y confidencialidad con que se rodea a la enfermedad y la falta de conocimientos sobre dicha enfermedad por los pacientes y sus familias".[11] Mark Siegler, un médico que ha analizado el

concepto de confidencialidad y su relación con los pacientes de VIH/SIDA, opina que es un "concepto decrépito" y un "mito" cuya perpetuación no merece que le dediquemos más energía.[12]

¿Es incompatible el respeto de la confidencialidad del VIH/SIDA con la campaña en curso para controlar la pandemia?[13] En este artículo se pretende responder a esta pregunta examinando la naturaleza, el alcance y los límites del concepto de confidencialidad para determinar en qué medida, en su caso, impide realmente que se conozca información sobre los pacientes de VIH/SIDA y, por consiguiente, representa un problema para la aplicación eficaz del Programa de cuidados basados en la comunidad/hogar.

Fundamento y razón del concepto de confidencialidad

En términos generales, el concepto de confidencialidad parte de una relación de intimidad o confianza entre dos o más personas, en virtud de la cual se comparte información privada o secreta en el entendimiento que no se repetirá a ninguna persona o personas sin autorización. Se supone que la relación entre un paciente de VIH/SIDA y el personal sanitario y de otro tipo que le cuida es una relación confidencial. Sin embargo, la naturaleza exacta de las obligaciones que derivan de tal relación confidencial ha suscitado algunas dudas. En Botswana, las confidencias pueden protegerse recurriendo al "common law", las leyes o las obligaciones éticas o morales que imponen los códigos de conducta profesional. A continuación se examinan las distintas formas en que se presenta esta obligación y las consecuencias.

Confidencialidad basada en el "common law"

La idea de que las relaciones entre médicos y pacientes son confidenciales no es nueva.[14] En el derecho anglosajón, los tribunales han evitado deliberadamente intentar definir el concepto de confidencialidad, prefiriendo adoptar el planteamiento de que siempre se podrá reconocer cuándo una comunicación es confidencial sin necesidad de ulteriores definiciones. No obstante, Lord Goff, en el caso *Attorney-General v. Guardian Newspapers Ltd (No.2)* o *Spycatcher*, como también es conocido, hizo la siguiente declaración de principios como punto de partida:

> "Empezaré estableciendo el principio general (que no pretendo de ningún modo definitivo) de que surgirá un deber de confidencia cuando llegue a conocimientos de una persona (el confidente) información confidencial en circunstancias tales que ésta esté advertida de que la información es confidencial o pueda considerarse que lo ha aceptado, lo que tiene por efecto que será justo en toda circunstancia que se le impida revelar la información a otros…"[15]

El ilustre Magistrado dejó claro que no pretendía que su declaración general de principios se considerara ni definitiva ni excluyente. En un caso anterior *Argyll v. Argyll*,[16] Ungoed-Thomas J rechazó la opinión de que el deber de confidencialidad se limitaba a las relaciones contractuales o profesionales.

El derecho que emerge de los casos sentenciados indica que para que una confidencia sea protegible mediante una demanda por quebrantamiento del secreto, ésta ha de reunir al menos las tres características siguientes:

1. La información ha de tener carácter de confidencial en el sentido de que el público no pueda acceder a ella. En otras palabras, "no puede ser algo de propiedad pública o de conocimiento general".[17]

2. La información ha de haberse transmitido en circunstancias tales que supongan la obligación de confidencia. Como indicó Megarry J. en el caso *Coco v. AN Clark (Engineers) Ltd*,[18] si las circunstancias son tales que cualquier persona razonable que ocupara el lugar del receptor de la información hubiera comprendido que, por motivos razonables, la información se le estaba transmitiendo como confidencia, habrá motivos suficientes para suponer que existe una obligación de confidencialidad.

3. Por último, como indicó Lord Denning M.R. en el caso *Durnford & Elliot v. Johnson & Firth Brown*,[19] la protección de la confidencialidad no ha de ser contraria a la razón en las circunstancias concretas de cada caso.

La English Law Commission ha descrito las medidas que pueden adoptarse en caso de quebrantamiento del deber de confidencialidad indicando que se trata de:

> "… una medida reparadora civil que ofrece protección contra la divulgación o utilización de información que no sea de dominio público y que haya sido confiada a una persona en circunstancias que impongan a ésta la obligación de no divulgar o utilizar esa información sin el permiso de la persona que se la transmitió".[20]

Aunque la mayoría de la jurisprudencia tiene su origen en el quebrantamiento de la confidencialidad por divulgación sin permiso de información y secretos comerciales,[21] cada vez es más frecuente sin embargo que esta medida correctiva se utilice para impedir la divulgación de información sobre los pacientes seropositivos y otros asuntos estrechamente vinculados con éste, de carácter privado e íntimo. En Inglaterra se han planteado algunos casos reveladores que ilustran este punto. En el caso *Stephens v. Avery*,[22] se sostuvo que la información sobre una relación lesbiana, transmitida confidencialmente por la demandante a la demandada, amiga íntima suya, quien a continuación reveló los detalles a un periódico sensacionalista, debía ser protegida por los tribunales. En el caso *X v. Y*,[23] se había diagnosticado que dos médicos generalistas habían contraído el VIH. Ambos siguieron un tratamiento en un hospital local y tras haber sido aconsejados y preparados para manejar su situación y tener en cuenta la necesidad de adoptar precauciones para no contagiar a otros, decidieron seguir practicando la medicina. Un empleado de la administración sanitaria pasó las fichas médicas de estos doctores a un periodista, quien las utilizó como base para un artículo en un diario sensacionalista. Por los motivos que veremos a continuación, el tribunal sostuvo que la Administración Sanitaria tenía derecho a pedir la intervención judicial para impedir la publicación de la historia.

En el derecho romano-germánico también se ha reconocido el deber del personal sanitario de respetar la confidencialidad de sus pacientes. En el caso *Jansen van Vuuren & Another v. Kruger*,[24] M, que había contraído el SIDA, presentó una demanda de daños por el quebrantamiento de la privacidad y confidencialidad contra su médico general, el demandado, porque este último supuestamente había revelado a dos de sus colegas la situación de M. Harms AJA, defendiendo que el demandado debía ser condenado, indicó que "el deber de un médico de

respetar la confidencialidad de su paciente no sólo tiene un carácter ético sino también un carácter jurídico reconocido en el "common law"".[25]

Por consiguiente, está claro que tanto en el derecho anglosajón como en el derecho romano-germánico, las comunicaciones entre un paciente y el personal sanitario están protegidas por el derecho jurídico a la confidencialidad. ¿Pero qué información está protegida exactamente? ¿Se limita sólo a la que el paciente realmente transmite al personal sanitario o abarca también, e incluye, todas las conclusiones a que llegue el personal sanitario sobre la base de sus observaciones del paciente y sus análisis de los resultados de las pruebas que se hayan practicado? En Australia se ha optado por la opinión más restrictiva, es decir, la protección se limita a las declaraciones hechas por el paciente, por ejemplo, a su médico, sobre los hechos relacionados con su situación médica que el paciente conozca y no abarca lo que el médico observa tras examinar al paciente.[26] En la mayoría de las jurisdicciones, sin embargo, se opta por la opinión más amplia, que protege lo que Wigmore califica de comunicación "activa", es decir, los intercambios verbales entre el doctor y el paciente, y también la comunicación "pasiva", es decir, las observaciones hechas por el médico sobre la situación física del paciente.[27] En los Estados Unidos, donde se ha adoptado este último planteamiento, en el caso *Briggs v. Briggs* se sostuvo que la protección abarcaba "todo aquello que haya sido transmitido a cualquiera de sus sentidos y que de algún modo haya llegado a su conocimiento con ese motivo",[28] y en el caso *Gartside v. Ins*, donde se sostuvo que abarcaba la "información obtenida por un médico mediante la inspección, el examen o la observación de un paciente".[29]

Sin embargo, el deber de confidencia que impone al personal sanitario el "common law", aunque se considere actualmente axiomático, no es absoluto, como pronto veremos. Además, está en general sometido a cualquier disposición legal que establezca lo contrario.

Fundamento legal y ético de la confidencialidad

En Botswana, muchos de los trabajadores sanitarios que intervienen en el Programa de cuidados basados en la comunidad/hogar, han establecido o están a punto de establecer códigos de conducta que contienen normas éticas que imponen a sus miembros, entre otras cosas, el deber de respetar las confidencias de los pacientes de VIH/SIDA. Estos códigos de conducta no tienen por sí mismos la fuerza vinculante de una ley y no hacen más que reflejar las opiniones de una profesión particular sobre las normas mínimas de conducta que se espera que cumplan sus miembros. Los miembros, en cuanto tales, tienen el deber moral de cumplirlas y si no lo hacen pueden exponerse a distintas formas de sanciones disciplinarias.

Cuandoestas obligaciones éticas de los códigos de conducta han sido incorporadas, como en el caso de Botswana, al texto de una ley, si no hay una disposición claramente establecida en contrario, dan origen a obligaciones legales. A este respecto, en Botswana hay varias leyes que imponen deberes estrictos de confidencialidad a los distintos agentes que intervienen en el Programa. Habrá de examinarse la situación de los siguientes trabajadores sanitarios para entender la naturaleza del deber de confidencialidad a que están sujetos: personal médico, asistentes sociales y consejeros.

Personal médico

En lo que respecta al personal médico, los dos agentes más importantes son los médicos y las enfermeras. En el caso de los médicos, el deber de confidencialidad está reconocido desde la antigüedad. El Juramento Hipocrático incluye el compromiso de mantener el secreto médico.[30] En general, los médicos están obligados por el carácter de su ética profesional, constriñente y firmemente establecida, a guardar silencio sobre las cosas que les comuniquen sus pacientes, aun después de la muerte de éstos.[31] En Botswana, el artículo 21 del Reglamento del Consejo Médico de Botswana (Conducta Profesional), de 29 de abril de 1988, da fuerza de ley a este deber ético muy enraizado. Dicho artículo establece lo siguiente:

> "Los médicos no divulgarán, verbalmente o por escrito, sin el consentimiento expreso del paciente o, si se trata de un menor, sin el consentimiento expreso de sus padres o tutores o, si se trata de un paciente ya difunto, sin el consentimiento de su pariente más próximo o albacea testamentario, ninguna información sobre la enfermedad del paciente".

No obstante, como puede inferirse del propio artículo 21 y de la mayoría de los códigos nacionales e internacionales de práctica médica, el derecho de confidencialidad así reconocido, aunque sacrosanto, no es absoluto.[32]

En el caso de los enfermeros, el deber de confidencialidad está recogido en las Normas de Disciplina y Ética de los enfermeros registrados, de 29 de agosto de 1969. El artículo 4 de dichas Normas prevé, entre otras cosas, que los enfermeros deben mantener la confidencialidad de toda información personal que se les confíe en el cumplimiento de sus obligaciones. El artículo 4 de las Normas de Disciplina y Ética de las comadronas registradas, de 29 de agosto de 1969, establece unas normas similares para éstas.

De momento no se ha promulgado ningún reglamento o norma aplicable al personal paramédico, es decir, el personal de las ambulancias, los celadores y el personal de limpieza. Todo este personal puede recibir de distinta forma información confidencial sobre un paciente. Como es un elemento fundamental del sistema de atención sanitaria y del Programa, existe una relación de confianza entre ellos y el paciente y, por consiguiente, aunque no haya un código de conducta específico de carácter ético o legal que les sea aplicable, están obligados por el "common law" a respetar las confidencias de todos los pacientes.

Asistentes sociales

La mayoría de los asistentes sociales que intervienen en el Programa son empleados de hospitales y clínicas. También participan en el Programa dos instituciones asistenciales, la Sociedad de la Cruz Roja y el Departamento de Bienestar Social.[33] Algunas ONG ofrecen también ayuda a los pacientes de VIH/SIDA que son atendidos en sus domicilios y a quienes visitan y facilitan transporte, consejo y apoyo emocional.[34] Debido a estas y otras actividades, los asistentes sociales normalmente terminan enterándose de la seropositividad de los pacientes. La cuestión que se plantea es si, aparte de la obligación de "common law" que deriva de su relación de confianza con el paciente, tienen otra obligación, de carácter legal o ético, de respetar las confidencias de sus clientes con VIH/SIDA.

De momento, la profesión es bastante nueva en Botswana y sus miembros han formado la Asociación de Asistentes Sociales de Botswana, que apenas ha salido de los dolores del parto. El proyecto de su carta fundacional contiene una disposición sobre el deber de confidencialidad que proclama "la defensa y promoción de la autodeterminación de los clientes, el respeto de su privacidad y el mantenimiento de la confidencialidad en todos los servicios profesionales". Mientras no se adopten formalmente estas normas y se conviertan en un instrumento jurídico sólo operan como principios morales que se espera que cumplan los miembros de la profesión bajo la amenaza de sanciones disciplinarias.

Consejeros

Uno de los componentes principales del Programa es la oferta de consejo. El objetivo general, según un manual para consejeros sobre el VIH/SIDA, publicado por la NACP en 1993, es doble: poner freno a la tendencia al alza de las infecciones por VIH mediante medidas de prevención y prestar apoyo social y psicológico a los afectados por el SIDA.[35]

Aunque actualmente los médicos y asistentes sociales cumplen algunas funciones de consejeros dentro del Programa, acaba de registrarse una Asociación de Orientación y Consejo de Botswana. La Asociación no ha adoptado todavía un código de conducta, pero el concepto de confidencialidad es plenamente aceptado por la profesión.[36] El deber de confidencialidad abarca no sólo los contenidos sino también la información obtenida por contacto.

Motivo de la confidencialidad

La aparición del VIH/SIDA ha hecho que los gobiernos se centren no sólo en las necesidades médicas de los pacientes sino también en los problemas legales, sociales y éticos que lleva asociados el virus, en particular, la protección de la privacidad de los pacientes. Los motivos son varios.

Primero, la revelación sin autorización de la seropositividad de una persona puede tener consecuencias irreversibles para ésta ya que puede dar lugar a su rechazo social, ostracismo y discriminación y a suposiciones sobre sus preferencias sexuales y el uso de drogas. Los seropositivos muchas veces son discriminados en las escuelas, hospitales y lugares de trabajo a pesar de las leyes contra la discriminación.[37] Hay personas incluso en los Estados Unidos, donde se supone que hay un nivel alto de conocimientos científicos y de virología, que relacionan el VIH con el pecado y el castigo divino.[38] En Kenya, según noticias, un sacerdote católico se negó a oficiar funerales por personas que habían muerto de SIDA, aduciendo que si lo hacía "podía considerarse que la iglesia ayuda a la difusión de la enfermedad".[39]

Segundo, una estrategia importante para luchar contra la pandemia ha sido alentar a las personas a prestarse voluntariamente a análisis, educación, consejo, exámenes y tratamiento. Si sospecharan que su confidencialidad puede ser violada, es improbable que se presentasen voluntariamente.

Por último, el respeto de la confidencialidad es un elemento necesario del derecho del paciente a su privacidad y a sus derechos civiles. De hecho, el derecho a la privacidad, incluido el derecho a la confidencialidad, se considera hoy que forma parte de nuestros derechos humanos

fundamentales plasmados en diversos tratados internacionales como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1949 y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de 1966.[40]

Límites de la confidencialidad

Como antes se indicó, el deber de confidencialidad, se base en el "common law", en las leyes o en los códigos de conducta profesional, nunca ha sido absoluto. Aunque se reconozca el derecho del paciente a que se proteja la información privada que se haya revelado confidencialmente, si concurren determinadas circunstancias se ignorará, por varios motivos, la norma de confidencialidad y se podrá revelar a terceros información sobre la seropositividad de un paciente. Pasemos a examinar las circunstancias en que puede producirse tal hecho en Botswana.

Revelación con el consentimiento explícito o implícito del paciente

El consentimiento explícito del paciente a que se revele información sobre su seropositividad elimina el deber de confidencialidad que corresponde a los trabajadores sanitarios. Por ejemplo, en el caso *C v. C*, planteado en Inglaterra,[41] un procedimiento de divorcio, se declaró con respecto a la petición tanto del demandante como del demandado de que el médico revelase ciertos detalles de la enfermedad venérea del demandado, que el médico no podía negarse alegando que la revelación de esa información representaría un quebrantamiento del deber de secreto profesional.

Sin embargo, para que el consentimiento sea válido, el paciente tiene que haber sido informado de todos los hechos importantes que podrían influir en su decisión, todo ello sin perjuicio del privilegio médico de tener derecho a juzgar cuándo clínicamente la revelación de ciertos hechos puede ser perjudicial para el paciente.[42] Pero sólo podrá sostenerse que el consentimiento aparente es inválido si éste ha sido obtenido mediante fraude u ocultamiento de la auténtica naturaleza del acto. Se sostiene que el consentimiento tácito, que se manifiesta de forma silenciosa o pasiva, omitiendo indicar o dar a entender una negación, es una forma de consentimiento explícito. Según James Childress, si un paciente que acaba de ser admitido en un hospital no se opone cuando se le indica que se le realizará junto con otro análisis una prueba de anticuerpos del VIH, podrá entenderse que su silencio representa un consentimiento válido (aunque tácito), siempre que, claro está, haya conocimiento y libertad, es decir, las mismas condiciones que son fundamentales para que exista un consentimiento explícito.[43] No obstante, cabe preguntarse si se puede interpretar que existe un consentimiento tácito si no se hace realmente una pregunta expresa y el paciente no se opone a la prueba sin la menor advertencia o información, basándose en el supuesto de que es de conocimiento general la política de análisis del hospital.

Por otra parte, el consentimiento tácito normalmente se deduce de los actos y la conducta del paciente. Sin embargo, habida cuenta del elevado riesgo psicológico y social que suponen los casos de VIH/SIDA, no se debe presuponer con demasiada facilidad que si un enfermo consiente en recibir tratamiento médico, consiente también en que se revele su situación a terceros.

Un trabajador sanitario relacionado con niños o jóvenes está obligado por el mismo deber de confidencialidad profesional y legal que protege a los pacientes adultos. Sin embargo, algunos

principios del derecho romano-germánico hacen que la situación de los niños y jóvenes sea particular. Legalmente se considera que los niños que no han completado su séptimo año de edad (*infans*) carecen de capacidad de consentimiento en nombre propio, y de ahí que el consentimiento tengan que darlo, en todos estos casos, los padres o personas que tengan la responsabilidad parental. También se supone que los niños o jóvenes que tengan más de siete años pero menos de 14 (*impubes*) carecen de capacidad de consentimiento, salvo que se demuestre lo contrario. En estos casos, dependiendo de la edad concreta del niño o joven, el personal sanitario podrá llegar al convencimiento, por la vía de hecho, de que el niño o joven tiene suficiente inteligencia, madurez y entendimiento como para poder emitir sus propios juicios. Cuantos más años tenga el joven mayores posibilidades habrá de que sea considerado jurídicamente capaz de consentir. En tales circunstancias, el trabajador sanitario deberá respetar la confidencialidad del joven y no deberá revelar ninguna información a los padres del paciente si eso contraviene los deseos de éste. No obstante, debe considerarse excepcional la revelación de información sin conocimiento de los padres, y corresponde en cualquier caso a los trabajadores sanitarios intentar persuadir al joven de que permita que se informe a éstos.

Los principios que se aplican a los niños y jóvenes son aplicables también a las personas que padecen alguna enfermedad que las hace incapaces de entender su situación y manifestar una opinión.

No obstante, si la revelación de la seropositividad de pacientes dependiera totalmente del consentimiento de éstos, se plantearía un gran problema. Algunos estudios realizados muestran que algunas personas no están dispuestas a revelar su seropositividad ni siquiera a su cónyuge o pareja sexual. Por ejemplo, en un estudio reciente llevado a cabo en la Provincia de Kwazulu Natal de Sudáfrica, se puso de manifiesto que el 66 por ciento de los hombres no quieren informar a sus esposas de su seropositividad y un porcentaje todavía mayor, el 71 por ciento, no quieren informar a sus parejas ocasionales.[44] Por consiguiente, si se quiere controlar la difusión del virus, la necesidad de consentimiento, aunque crucial, ha de ceder el paso a otras consideraciones, y de hecho lo hace en determinadas circunstancias, como pronto veremos.

Revelación de información al amparo de la doctrina de la "confidencialidad compartida"

La llamada doctrina de la "confidencialidad compartida" representa establecer una excepción al deber de confidencialidad pues supone que todas las personas que intervienen en la atención a un paciente, sea personal sanitario o miembros de su familia, comparten información acerca de la seropositividad del mismo. Aunque en Botswana se haya adoptado como política oficial, no se ha indicado hasta dónde debe llegar la acción de compartir información o cuáles son los límites de la red de cuidadores del paciente.[45] No obstante, la doctrina de la confidencialidad compartida no es, ni mucho menos, la aberración que su exótica apelación indica, ya que es fácil aplicarla en muchas excepciones a la confidencialidad que son plenamente admitidas. Por lo general, los códigos de conducta profesional de la mayoría del personal sanitario prevén que podrá quebrantarse la confidencialidad si la información sólo se comparte con otros miembros del personal sanitario. Así pues, hay que presuponer que el paciente consiente implícitamente que el médico revele a otro personal adecuadamente calificado, sea enviándole una prueba para análisis o de otro modo, toda la información sobre el paciente que pueda ser necesaria para permitir al médico decidir cómo llevar a cabo mejor las tres etapas de su actuación, es decir, diagnóstico, asesoramiento y tratamiento.[46] Por lo que respecta al Programa, significa compartir información

con todas las personas que intervienen en el mismo. Aunque es evidente que este planteamiento tiene por objetivo beneficiar al paciente o facilitar un tratamiento profundo y efectivo, no deja de plantear algunas dudas. Por ejemplo, ¿justifica el hecho de que una persona intervenga en el cuidado de un paciente que se le revele la seropositividad del mismo? ¿Qué sucede si el paciente se opone explícitamente a la revelación?

Se ha señalado que para aplicar correctamente la doctrina de la confidencialidad compartida han de respetarse al menos tres principios. Primero, por principio, no debe compartirse información si el paciente se opone explícitamente, aunque esa negativa sea contraria a sus intereses. Hasta el momento, tal parece ser la política seguida en Botswana con respecto a los miembros de la familia, al menos, ya que las directrices oficiales establecen que si un paciente se niega inicialmente a revelar su seropositividad a los familiares que le estén atendiendo, el personal sanitario deberá volver "constantemente sobre esta cuestión" y alentarle a permitir la revelación de la información.[47] Inevitablemente eso quiere decir que el paciente sufrirá un cierto grado de presión. No obstante, como se mostrará más adelante, en determinadas circunstancias puede ignorarse la oposición del paciente, por ejemplo, si la revelación de la información puede suprimir el riesgo de que un tercero resulte infectado por el paciente por inadvertencia. Segundo, la información sólo debe ser compartida con quienes realmente necesitan conocerla. Es evidente que no hay ningún motivo imperioso para revelar la seropositividad de un paciente a una persona que no esté claramente en peligro de ser infectada, como los conductores de ambulancia, los empleados administrativos y los limpiadores, que no tienen un papel asignado en el Programa. Así pues, la revelación de información debe limitarse a quienes la necesitan para que el tratamiento sea el adecuado y a quienes por estar en estrecho contacto con el paciente están expuestos al peligro de infección. Por último, incluso quienes tienen que ser informados sólo deben serlo hasta el punto necesario, y no más. En último término, no debe revelarse más que la información fundamental que necesite cada miembro del personal sanitario, y al menor número posible de ellos.

No obstante, sigue siendo necesario aclarar cuál es el alcance exacto de la doctrina de la confidencialidad compartida. Por ejemplo, muchas ONG se han quejado en Botswana de que han sido incapaces de contribuir al éxito del Programa debido a la negativa de los pacientes y las autoridades sanitarias a confiar en ellas.[48]

Revelación exigida por la legislación vigente

La legislación vigente puede establecer que, en determinadas circunstancias claramente detalladas, se publique o revele a terceros una información de carácter confidencial. Por ejemplo, actualmente se está estudiando declarar el VIH/SIDA enfermedad de notificación obligatoria a las autoridades, como la viruela y el cólera, de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Sanidad Pública de Botswana de 1981. La consecuencia sería imponer a todos los funcionarios sanitarios a que hace referencia el artículo 5(3) de dicha Ley el deber de notificar al Ministro de Salud, de la forma que corresponda, todos los casos de VIH/SIDA que estén tratando. También supondría penalizar a las personas infectadas que expongan a terceros al peligro de infección.

Los artículos 54 y 57 de la Ley de Procedimiento Penal y Prueba de Botswana, de 1986, faculta a la policía para decomisar bienes en el curso de una investigación penal. Mientras no se demuestre lo contrario, esta facultad podría ser utilizada para apoderarse de expedientes confidenciales de

los hospitales. En Gran Bretaña, la policía ha de solicitar y obtener un permiso judicial para poder acceder a un local donde puedan encontrarse archivos médicos confidenciales.[49]

Revelación por orden judicial o en un procedimiento legal

Los tribunales pueden ordenar a una persona que haya recibido información confidencial y se haya comprometido a no revelarla a terceros a quebrantar el secreto. En el caso inglés *Garner v. Garner*,[50] el tribunal no sólo confirmó este principio sino que ordenó que se revelara una información, referente a una enfermedad venérea, que debía ser tratada como información confidencial en virtud de una disposición legal. En el caso *Nuttal v. Nuttal and Twynan*,[51] una causa de divorcio, el marido pidió la comparecencia como testigo de un psiquiatra que había recibido en consulta a su mujer. Cuando se pidió su testimonio, el psiquiatra se negó, alegando que la información estaba protegida por el deber profesional de confidencialidad. El tribunal sentenció que lo que una persona decía a un médico en una consulta profesional no gozaba de privilegio y que, por tanto, o el testigo ofrecía su testimonio o podía ser condenado a una pena de prisión por desacato al tribunal. En *Hunter v. Mann*,[52] el tribunal sentenció que los médicos están obligados a cumplir una ley que les obliga a revelar a la policía información médica confidencial.

En el curso de un procedimiento judicial, un profesional sanitario puede utilizar información confidencial obtenida de un paciente en el ejercicio de sus funciones profesionales no sólo en caso de que lo necesite para defenderse contra una demanda legal del paciente o cualquier otra persona sino también para prestar testimonio como testigo. El artículo 2(3) a) del Reglamento del Consejo Médico de Botswana (Conducta Profesional) (Enmienda), de 1997, establece expresamente esta excepción. Según dicho artículo, no será exigible el deber de confidencialidad que impone a un profesional el Reglamento "si es requerido para comparecer ante el tribunal jurisdiccional competente en Botswana y éste ordena la revelación de la información".

No obstante, si el profesional sanitario considera sinceramente que la revelación no sólo significaría el quebrantamiento de su deber de confidencialidad sino que también perjudicaría gravemente al paciente de otro modo, podrá pedir al tribunal que respete su silencio o, en caso de que se le deniegue esta petición, pedir que se le permita facilitar la información por escrito para no hacerla pública. Si no se aceptan estas peticiones, no le queda más remedio que divulgar la información o arriesgarse a una pena de prisión por desacato al tribunal.[53]

Revelación por motivos de interés público

Se trata probablemente de una de las excepciones más controvertidas del deber de confidencialidad. En el caso *Spycatcher*, Lord Goff explicó esta excepción en los siguientes términos:

> "… Aunque el fundamento de la legislación de protección de la información confidencial es que existe un interés público en que la ley defienda y proteja la información confidencial, ese interés público no obstante puede ser desplazado por otro interés público contrapuesto de mayor peso que se incline por la revelación de la información. Este límite es aplicable … a todos los tipos de información confidencial. Este principio limitador puede obligar a un tribunal a realizar un ejercicio de

> equilibrio, sopesando el interés público en el mantenimiento de la confidencia y el interés público contrapuesto, favorable a la revelación".[54]

Aunque la mayoría de los comentaristas estén de acuerdo en que la obligación de proteger la confidencialidad del paciente ha de ceder el paso en algunas circunstancias al interés del público en general, no lo están con respecto al momento preciso en que el derecho privado a la confidencialidad queda relegado por el interés público. Si se permite una erosión sin límites de la confidencialidad por este motivo, el resultado será extremadamente peligroso y es posible que falsee totalmente la filosofía que justifica la obligación de confidencialidad. Por consiguiente, los tribunales tienen que sopesar y equilibrar los dos intereses con suma atención y asegurarse de que en ningún caso concreto se permitirá que uno predomine sobre el otro.

Es necesario, no obstante, distinguir claramente entre la información que el público puede tener interés en conocer y la información de interés público. En el caso *X v. Y*,[55] una Autoridad Sanitaria pidió un mandamiento judicial para impedir la publicación de un reportaje sobre dos médicos que habían contraído el virus VIH y que, a pesar de todo, estaban autorizados a seguir ejerciendo su profesión. Los demandados alegaban que aunque hubieran recibido la información gracias al quebrantamiento del deber de confidencialidad, la publicación de ésta tenía claramente un interés público. En su opinión, había que señalar a la atención pública los riesgos de transmisión del virus del SIDA que suponía el hecho de que un médico infectado siguiera practicando su profesión, por ejemplo, cuando realizaba exámenes médicos. En su opinión, como los pacientes de este tipo corrían el peligro de caer en la demencia, un médico con SIDA es posible que siguiera tratando a pacientes aunque por su situación tuviera su capacidad de juicio dañada, lo que podía tener consecuencias potencialmente muy graves, e incluso trágicas, para los pacientes. Por su parte, el tribunal, tras admitir que publicar el reportaje podía tener un cierto interés público, dictó el mandamiento porque consideró que el interés público en la publicación del reportaje era sustancialmente menor que el interés público por que se mantenga la confidencialidad de la información sobre el SIDA que contengan los expedientes de los pacientes. El tribunal consideró que no era convincente el argumento del demandado sobre el interés público.

Sin embargo, el argumento del interés público fue alegado con éxito como justificación para la publicación de información médica confidencial en el caso *W v. Egdell*.[56] Un paciente había sido recluido en un hospital penal por un período indefinido de tiempo después de haber matado a cinco personas y herido a otras dos. Diez años después, solicitó a un Tribunal Psiquiátrico que le diera el alta o lo transfiriera. Su abogado pidió a Egdell, un psiquiatra consultor, que preparara un informe para poder utilizarlo en apoyo de la petición. El informe preparado por Egdell era muy desfavorable y por eso el abogado decidió retirar la petición al Tribunal. Cuando Egdell se enteró de que no se había enviado su informe al hospital, consideró necesario enviar personalmente una copia al director del mismo y aceptó que se enviara también una copia del informe al tribunal. Cuando se descubrió la revelación del informe, se dictó un mandamiento contra Egdell para impedirle el uso del informe y reclamarle daños por el quebrantamiento del secreto. El Tribunal de Apelación indicó que había un conflicto de intereses públicos: por un lado, un paciente mental debía disponer de libertad para solicitar asesoramiento y asistencia a un médico independiente, con quien el paciente debía sentirse libre para hablar sin reservas, y, por otro lado, existía el interés de la seguridad pública. El tribunal concluyó que la balanza entre los dos intereses en conflicto se inclinaba en favor de la revelación del informe, dado el número y la naturaleza de los

homicidios y la necesidad de aportar a los responsables del tratamiento y dirección del paciente toda la información de interés sobre su condición.[57]

Del caso *W v. Egdell* cabe extraerse dos conclusiones sobre el alcance potencial del argumento del interés público. Primero, la revelación de información sobre un paciente, aunque contradiga los deseos de éste y sea contraria a sus intereses, puede ser legítima si se quiere proteger a otras personas que potencialmente estén en peligro. Segundo, el peligro ha de ser realmente grave.

El famoso caso estadounidense *Tarasoff v. Regents of the University of California*[58] puede servir de ilustración de las consecuencias devastadoras que puede tener el hecho de que un profesional sanitario no rompa el secreto en determinadas circunstancias. Durante una sesión con un psiquiatra, un paciente había manifestado su intención de matar a la Srta. Tarasoff, de quien se había enamorado. El psiquiatra informó a la policía, la cual detuvo al paciente un cierto tiempo y al ser liberado éste, cumplió su amenaza. Los padres de la víctima demandaron al psiquiatra por homicidio culposo, alegando que como conocía las amenazas y la obsesión del paciente por la víctima, tenía la obligación de advertir a ésta del peligro. El tribunal se mostró de acuerdo, y sostuvo que "la política favorable a la protección del carácter confidencial de la relación entre el paciente y el psicoterapeuta ha de ceder el paso cuando la revelación de la información sea fundamental para evitar peligros a otros; los privilegios de la protección terminan donde empieza el peligro público".[59] Una sentencia anterior, sobre el caso *Simonson v. Swenson*, había aprobado la revelación de una información facilitada a un médico confidencialmente argumentando que se había recibido "bajo la condición de que si se constataba que la enfermedad del paciente era tan peligrosa y tan contagiosa o infecciosa que necesariamente se transmitiría a otros a no ser que se les informara del peligro de contagio, el médico, en tal caso y si no era posible utilizar otros medios de protección, podía revelar a esas personas toda la información necesaria para impedir la difusión de la enfermedad".[60]

Se han manifestado opiniones divergentes sobre la aplicabilidad del principio *Tarasoff* a los casos de VIH/SIDA,[61] y algunos han dudado de que un tribunal inglés aceptaría este planteamiento.[62] Sin embargo, hay claros ecos del principio *Tarasoff* en la sentencia de Scott J. en el caso *W v. Egdell*, sentencia que fue aprobada por Sir Stephen Brown en el Tribunal de Apelación.[63]

Aunque todas las personas infectadas con el VIH/SIDA sin duda tengan derecho a su privacidad y a la protección de la confidencialidad de su situación, otras personas, especialmente el personal sanitario, los miembros de la familia y otros cuidadores de estas personas tienen derecho a ser protegidas contra una posible infección. El artículo 11 de la Ley de Sanidad Pública de Botswana prevé el procesamiento de quienes deliberadamente transmitan el virus, pero el remedio puede llegar demasiado tarde.

No obstante, la magnitud de la ignorancia de muchos pacientes de VIH/SIDA constituye un problema grave. En un estudio realizado en Zambia se constató que no se había dicho nada sobre el diagnóstico de su enfermedad al 60 por ciento de los pacientes de VIH/SIDA. Otro 20 por ciento era sólo consciente del hecho de que tenían tuberculosis y sólo un 20 por ciento era plenamente consciente de que tenía el VIH o el SIDA. La situación era peor entre los cuidadores, pues sólo el 20 por ciento de ellos eran plenamente conscientes de la situación de sus pacientes.[64] En un estudio realizado en Botswana, sólo el 37 por ciento de los cuidadores que formaban la muestra indicaron que conocían el diagnóstico de sus pacientes. De quienes afirmaban que tenían

esta información, menos de la mitad indicó el diagnóstico correcto.[65] El estudio también mostró que sólo un 15 por ciento de los cuidadores lleva prendas protectoras. Por eso, no cabe sorprenderse de que pocos cuidadores realmente utilicen prendas protectoras, como se supone que deben hacer, pues ni siquiera conocen el hecho de que están en peligro.[66] ¿Cuántas personas han contraído el virus debido a este motivo? ¿Quién debe considerarse responsable de este hecho?

El hecho de que la confidencialidad de la seropositividad de una persona pueda ser ignorada por razones de interés público no quiere decir que se haya devaluado el derecho a la confidencialidad. Simplemente quiere decir que ha sido relegado por la necesidad de proteger a otras personas que el paciente necesita a su alrededor para permitirle llevar la vida más normal y feliz posible. Muchos códigos de conducta profesional reconocen hoy esta excepción por motivos de interés público.[67]

Conclusión

La revista Time Magazine, de 12 de febrero de 2001, pintaba en un detallado reportaje informativo, "La muerte acecha a un continente", una imagen muy triste de la situación del VIH/SIDA en el continente africano. En dicho artículo se indicaba que "el silencio, y la ignorancia que promueve, han facilitado la epidemia de SIDA en África". Según el reportaje, "las consecuencias siguen ahí: la infección se extiende, la estigmatización se endurece, las negativas aceleran las muertes y el abismo entre lo que se sabe y lo que se hace se agranda".

El ritmo acelerado de difusión de la infección de VIH/SIDA en Botswana y el hecho de que amenace ahora no sólo con anular las enormes ganancias económicas que el país ha conseguido desde la independencia sino también con aniquilar a los elementos más productivos de un país escasamente poblado exigen claramente que se revisen con urgencia las políticas aplicadas. Debido probablemente a estas consideraciones, el Gobierno de Botswana ha considerado que limitar el derecho de los pacientes a mantener confidencial su situación dará un impulso a la campaña contra el virus. Este planteamiento más radical y agresivo cuenta con el apoyo de muchas personas que trabajan en la esfera del VIH/SIDA en los países en desarrollo, que piensan que no sirve de nada mantener unas ideas estrictas sobre la confidencialidad y la privacidad, que tienden a promover el silencio y la ignorancia que son la causa de que el virus se extienda de forma incontrolable por África.

La tentación de caer en el pánico e imponer medidas restrictivas y coercitivas frente a la crisis del VIH/SIDA no es nueva. Durante los primeros años de la crisis del SIDA en los Estados Unidos, el Gobierno se dejó dominar por el temor y amenazó con adoptar algunas de las medidas que el Gobierno de Botswana utiliza ahora como recurso. Sin embargo, sometido a presión, se retuvo y adoptó un planteamiento esencialmente voluntarista que se fundamenta en el respeto de los derechos humanos fundamentales de los pacientes, lo que dio lugar a la aplicación de programas destinados a generar una modificación masiva de los comportamientos en que se equilibraran cuidadosamente las necesidades de la salud pública y el respeto a la confidencialidad y privacidad de los pacientes.

Mantener confidencial la información sobre la seropositividad de una persona no es un fin en sí mismo y en sí mismo no es ni bueno ni malo, aunque pueda ser ambas cosas dependiendo del

cómo y el por qué se hace. No obstante, es un mito considerar que el respeto de la confidencialidad y privacidad de los pacientes de VIH es uno de los factores que contribuyen al círculo de silencio, ignorancia y negación y, por tanto, es un obstáculo para controlar la difusión del virus. A pesar de su aceptación general, el principio jurídico y ético de la confidencialidad nunca ha sido considerado absoluto. Hay excepciones generalmente aceptadas que establecen que si concurren unas circunstancias adecuadas y claramente definidas, debe revelarse la seropositividad de un paciente. Estas excepciones son más el reflejo de un compromiso que una solución perfecta. Lo que realmente revelan es que no existe una solución perfecta o fácil para los problemas que plantea el esfuerzo por combatir la pandemia. No cabe duda de que proseguirá el debate sobre el papel de la confidencialidad, pero hay que reconocer que el concepto, si se entiende y aplica correctamente, pretende, aunque sólo sea imperfectamente, equilibrar los intereses de los pacientes, el personal sanitario y el público en general. Ponerlo en entredicho de forma que se obligue a los pacientes de VIH/SIDA a refugiarse en la clandestinidad sin duda tendría muchas más consecuencias negativas que positivas.

Traducido del inglés

Notas

1. Aunque el artículo 22 del Reglamento del Consejo Médico de Botswana (Conducta Profesional) de 1988 establezca que "los médicos no emitirán un certificado si no han llegado al convencimiento, mediante su observación personal, de que los hechos están correctamente reflejados", en los casos de SIDA esta disposición ha suscitado más incumplimientos que respeto. Los médicos normalmente se inclinan antes las presiones sociales y no señalan el SIDA en los certificados de defunción.
2. Panafrican News Agency, 6 de septiembre de 2000.
3. Los términos "personal sanitario" o PS en abreviatura, se utilizan en este artículo incluyendo en términos generales no sólo al personal médico (como doctores y enfermeros), sino también a los asistentes sociales, abogados y demás personas que atienden a los pacientes de VIH/SIDA en el marco del programa Cuidados Basados en la Comunidad/Hogar.
4. Mmegi/The Reporter, 2 -8 de marzo de 2001, página 8.
5. Ministerio de Salud, *Botswana National Policy on HIV/AIDS*, Associated Printers, Gaborone (1998), página 2.
6. Se trata de la última estimación disponible de la población, facilitada por la Oficina Central de Estadística. Véase: Ministerio de Salud, *Sentinel Surveillance Report 1999*, Gaborone (1999), página 1.
7. *Ibid*., páginas 3 - 7.
8. Véase nota 5, página 11.
9. Ministerio de Salud, *Policy on Prevention and Control of AIDS. Policy Document*. Gaborone (1992), página 5.
10. Ministerio de Salud, *Home - Based Care for People, with AIDS in Botswana. Operational Guidelines*. Gaborone (1992), página 3.
11. Ministerio de Salud, 1996, página 38.

12. Citado por George Annas, *The Rights of Patients. The Basic ACLU Guide to Patient Rights*. 2ª edición, Humana Press, New Jersey (1992), página 179.
13. Véase, en general, Christine Stegling, *Current Challenges of HIV/AIDS in Botswana*. Documento de trabajo nº 1 del Departamento de Sociología de la Universidad de Botswana (2000); Dingake, *HIV/AIDS and the law. A Guide to Our Rights and Obligations*. PPCB, Gaborone (1999); B. Ramothibe y James Naudi, "Ethical Issues in Counselling: The Need for Ethical and Legal Guidelines in Botswana", y Nomagugu Oagile, "Confidentiality/Disclosure of HIV/AIDS Related Information: 'Should the Counsellor Talk or Should the Client Tell his/her Status'", en Ministerio de Educación, *Proceedings of a National Counselling Conference*. Gaborone, 24 - 25 de marzo de 1999, páginas 261 - 267 y 285 - 290 respectivamente.
14. Véase, en general, Jean McHale, *Medical Confidentiality and legal Privilege*. Routledge, Londres (1993); Joni Gray, Phillip Lyons y Gary Melton, *Ethical and Legal Issues in AIDS Research*. Johns Hopkins University Press, Baltimore (1995); y Oosthizen, Shapiro y Strauss, *Professional Secrecy in Africa*. Oxford University Press, Ciudad del Cabo (1983).
15. [1990] 1 AC 109, 281
16. [1967] 1 Capítulo 302
17. Lord Greene en el caso *Saltman Engineering Co.Ltd v. Campbell Engineering Co.Ltd.* (1948) 65 RPC 203, 215
18. [1969] RPC 41, 47 - 48
19. [1978] FSR 143 a 148
20. Informe nº 110 de la Law Commission, *Breach of Confidence* (1981) Cmnd 8388, página 10
21. Véase, en general, Francis Gurry, *Breach of Confidence*. Clarendon Press, Oxford (1984) y Toulson y Phipps. *Confidentiality*. Sweet & Maxwell, Londres (1996).
22. [1988] 2 WLR 1280
23. *X v.Y* [1988] 2 All ER 648
24. 1993 (4) SA 342 AD
25. *Ibid*. 850
26. Véase el caso *Lucenea v. National Mutual Life Association of Australia* (1912) 3 NZLR 481
27. Citado por Jean McHale, *loc. cit*., nota 14, página 104.
28. 20 Mich 34, 41 (1871)
29. 70 Mo 446 (1882)
30. El Juramento Hipocrático fue modificado en 1948 por la Asociación Médica Mundial a través de la llamada Declaración de Ginebra, y posteriormente se adoptó un Código internacional de ética médica. La mayoría de los Consejos Médicos nacionales suscriben actualmente tanto la Declaración como el Código.
31. Véase en general, Bernard Knight, *Legal Aspects of Medical Practice*. 3ª edición, Churchill Livingstone, Edinburgh (1982); Frederic Reamer (ed.), *AIDS and Ethics*. Columbia University Press, Nueva York (1991); Oosthuizen, Shapiro y Strauss, *loc. cit*. nota 14; y J. Mason y McCall Smith, *Law and Medical Ethics*, Butterworths, Londres (1983).
32. *Ibid*.
33. Véase la nota 11, página 39.
34. *Ibid*., páginas 38 - 39.
35. Ministerio de Salud, *Counselling for Prevention and Care. A Manual for HIV/AIDS Counsellors*. Gaborone (1993), página 14.
36. Véase B. Ramothibe y James Naudi, "Ethical Issues in Counselling: The Need for Ethical Guidelines in Botswana", y Nomagugu Oagile, "Confidentiality/Disclosure of HIV/AIDS Related

Information: 'Should the Counsellor Talk or Should the Client Tell his/her Status"" *Loc. cit.* nota 13.
37. Véase "Death Stalks a Continent", *Time Magazine*, 12 de febrero de 2001.
38. Mark Senak, *HIV, AIDS and the Law. A Guide to Our Rights and Challenges*. Insight Books, Nueva York (1996), página 164.
39. *Ibid*.
40. Véase M. Kirby, "Human Rights and HIV/AIDS: Upholding Human Dignity and Defending Principles", *Exchange - AIDS/SID Health Promotion*, nº 1 (1996), páginas 1 - 5.
41. [1946] 1 All ER 562
42. Colin. D'Eca, "Medico - Legal Aspects of HIV Infection and Disease" en Richard Haigh y Dai Harris (eds.), *AIDS: A Guide to the Law*. 2ª edición, Routledge, Londres (1995), página 114.
43. En "Mandatory HIV Screening and Testing" en Frederic Reamer (ed.), *loc. cit.* en nota 33, página 61.
44. Gill Seidel, "HIV, Confidentiality, Gender and Support in Rural South Africa," *Lancet* Vol. 347 (1996), página 469
45. Véase la nota 9, página 11.
46. Toulson y Phipps, *Loc. cit.*, nota 21, página 148.
47. Véase la nota 9, página 12.
48. *Loc. cit.*, nota 11, página 45.
49. Véase Robert Lee, "Disclosure of Medical Records: A Confidence Trick?" en Linda Clarke (ed.), *Confidentiality and the Law*. LLP, Londres (1990), páginas 32 - 39 y Toulson y Phipps, *loc. cit.*, nota 21, página 152.
50. (1920) TLR 196
51. (1964) 108 So J 605
52. [1960] QB 767
53. Bernard Knight, *loc. cit*., nota 31, página 6.
54. [1988] 3 A11 ER 545, 659
55. Véase la nota 23 *supra*
56. [1989] 1 All ER 1089
57. Véase también *Goddard v. Nationwide Building Society* [1987] QB 670.
58. (1976) Sup. 131 Cal Rptr. 14
59. *Ibid*., página 377.
60. (1920) 9 ALR 1250, página 1253.
61. Véase Frederic Reamer, "AIDS: The Relevance of Ethics", en Frederic Reamer (ed.), *loc. cit.*, nota 31, páginas 8 - 10
62. Véase Toulson y Phipps, *loc. cit.*, nota 21, página 150.
63. [1989] 1 All ER 1045 1080
64. Véase la nota 11, página 11
65. *Ibid*., página 20.
66. *Ibid*., página 21
67. Véase Toulson y Phipps, *loc. cit*., nota 21, página 150.