

Democracia global



Heikki Patomäki y Teivo Teivainen

# Democracia global



UNIVERSIDAD  
NACIONAL MAYOR  
DE SAN MARCOS  
FONDO EDITORIAL DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



PROGRAMA  
DEMOCRACIA Y  
TRANSFORMACIÓN  
GLOBAL

## Democracia global

Lima, mayo de 2008

© Heikki Patomäki y Teivo Teivainen

© Programa Democracia y Transformación Global

Jr. Daniel Olaechea 175, Jesús María, Lima • Teléfono: (51) (1) 4620443  
www.democraciaglobal.org • e-mail: info@democraciaglobal.org

© Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales • Unidad de Post Grado • UNMSM

Ciudad Universitaria, Av. Venezuela s/n • Teléfono: 6197000 Anexo: 4003  
www.sociales.unmsm.edu.pe • e-mail: postcs@unmsm.edu.pe

Cuidado de la edición: Susana Ilizarbe

Traducción de textos: Renato Sandoval

Corrección de textos: Álvaro Maurial

Diagramación: Guido Raúl Huerta

Foto de carátula: Roxana Crisólogo

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Ford y la Embajada de Finlandia.

ISBN:

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú:

Impreso en Perú

*Printed in Peru*

## CONTENIDO

Prefacio	9
Introducción: ¿Cómo evaluar las iniciativas de democracia mundial?	13
I. TRANSFORMAR MODELOS INSTITUCIONALES EXISTENTES	
[1] Las Naciones Unidas	31
[2] Las instituciones de Bretton Woods	59
[3] La Organización Mundial de Comercio	93
[4] Cortes internacionales	119
[5] Conclusión	131
II. ESTABLECER NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES	
[6] Empoderamiento de la sociedad civil mundial	137
[7] La comisión mundial de la verdad	157
[8] Parlamento mundial y referéndum universal	169
[9] Mecanismo para el arbitraje de la deuda	181
[10] Organizaciones tributarias mundiales	195
[11] Conclusiones	219
III. LA ESTRATEGIA	
[12] Propuestas conservadoras versus propuestas transformadoras	227
[13] Esquema de estrategia para un cambio democrático mundial	247
Bibliografía	253



## PREFACIO

Si la globalización implica limitaciones severas para la autonomía de procedimientos democráticos dentro de aparatos estatales ¿en qué sentido podemos hablar de Estados democráticos? ¿Se puede democratizar la globalización? ¿Se puede globalizar la democracia? Democracia global se ha convertido en uno de los temas claves de nuestros tiempos.

Para nosotros democracia es un proceso abierto producido por actores sociales, pero no en circunstancias elegidas por ellos mismos. En este libro analizaremos varias de las instituciones multilaterales más importantes del mundo y también iniciativas para nuevas instituciones. También intentaremos desarrollar una estrategia sistemática para cambios democráticos globales en los comienzos del nuevo milenio. A pesar de sus connotaciones algo diferentes, en este libro usamos los términos «democracia global» y «democracia mundial» como sinónimos.

El libro comenzó a gestarse cuando en 2001 la Red por la democratización global ([www.nigd.org](http://www.nigd.org)) puso en marcha dos proyectos sobre democracia global. Los proyectos incluyeron varios seminarios y talleres, especialmente en el marco del Foro Social Mundial.

Aunque los dos autores no siempre estamos completamente de acuerdo, hemos producido y finalizado conjuntamente cada parte del libro. La introducción y la primera y tercera parte del libro son mayormente de la pluma de Patomäki, excepto el capítulo sobre cortes internacionales escrito por Teivainen. En la segunda parte, los capítulos sobre sociedad civil global y mecanismos de arbitraje de la deuda han sido coescritos. Teivainen es el responsable principal del capítulo sobre las comisiones de la verdad, mientras que Patomäki lo es del correspondiente a los impuestos globales. Teivainen escribió la primera versión sobre parlamento mundial y referendos mundiales, que después de varias rondas de debate fue parcialmente reformulada por Patomäki. Los apartados, el 3 y 8-12 fueron mayormente escritos por Teivainen, de los restantes se encargó Patomäki.

Agradecemos en particular a Mika Rönkkö quien trabajó como investigador en el proyecto en sus años iniciales. Su trabajo y múltiples con-

tactos fueron siempre muy útiles. Pauline Eadie y Phoebe Moore fueron eficientes asistentes de investigación. También los comentarios críticos de Katarina Sehm-Patomäki nos ayudaron para terminar el libro.

En general, hemos recibido comentarios y estímulo de tantas personas que sería imposible mencionarlas a todas. Entre ellas están Samir Amin, Daniele Archibugi, Germain Baricako, Walden Bello, Patrick Bond, Christopher Chase-Dunn, Roxana Crisólogo, Fiona Dove, Tuomas Forsberg, Susan George, Zsuzsa Gille, Rufo Guerreschi, Khalil Hamdani, Michael Hardt, Martin Khor, Teemu Matinpuro, Jari-Ville Nyman, Sirpa Pietikäinen, Jan Aart Scholte, Tommi Tynjälä, Virginia Vargas, Immanuel Wallerstein, Peter Waterman y Matti Wuori. En la producción de la versión en castellano del libro, ha sido muy grato trabajar con todo el equipo del Programa Democracia y Transformación Global y, en particular, con Susana Ilizarbe y Raphael Hoetmer. Mil gracias.

Después de la aparición en el 2004 de la primera edición de este libro en inglés, algunas de las instituciones y propuestas desarrolladas en sus páginas se podrían analizar de manera ligeramente diferente. Sin embargo, en su conjunto, pensamos que los argumentos principales del libro siguen manteniendo su validez.

En los primeros años del nuevo milenio, las perspectivas para una implementación de un impuesto sobre transacciones de cambio de divisas parecían relativamente buenas en algunos países de Europa y quizá también en Brasil y Canadá. Hoy en día tenemos menos optimismo sobre las perspectivas para su implementación en un futuro cercano, aunque el surgimiento de gobiernos progresistas en varios países de América Latina puede despertar ciertas esperanzas al respecto.

En cuanto a las instituciones de Bretton Woods, su influencia parece haber disminuido en varias partes del mundo. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) vienen enfrentando nuevos escenarios no solo en América Latina sino también en África y Asia. La presencia de China es un factor que debilita su posición. Cuando los chinos ofrecen préstamos sin muchas condicionalidades aparentes, los gobiernos africanos y asiáticos tienen menos necesidad para solicitar financiamiento del Banco Mundial y el FMI quienes ponen múltiples condiciones en sus préstamos. En América Latina, nuevas propuestas como la de Banco del Sur son señales de la importancia decreciente de las instituciones de Bretton Woods. En la Organización Mundial de Comercio, el surgimiento de nuevas articulaciones del Sur ha desafiado, aunque de manera bastante tímida, las correlaciones de poder anteriores.



El desmantelamiento de la hegemonía de Estados Unidos ha sido cada vez más evidente. La caída del dólar y la crisis del mercado inmobiliario han sido ampliamente interpretadas como señales de una crisis estructural grave en Estados Unidos. La publicidad sobre los centros de tortura y otras brutalidades imperiales del gobierno de George W. Bush han contribuido a su deslegitimación moral mundial. Para muchas de las propuestas analizadas en nuestro libro, estas crisis de Estados Unidos son buena noticia. A la vez, no hay que olvidarnos de su poder militar que todavía puede seguir causando mucho daño en diferentes partes del mundo. Para América Latina, un futuro en que Estados Unidos estuviese menos ocupado en otras partes del mundo podría implicar mayor intervencionismo militar.

Lo pasado en los últimos años no cambia nuestra conclusión sobre la importancia de luchar por los impuestos para el capital financiero y por los mecanismos para disminuir el peso de la deuda externa en los países del Sur. Igualmente, si bien en los últimos años el proceso del Foro Social Mundial ha enfrentado varios cambios, las líneas principales del proceso no han cambiado en lo fundamental.

Es verdad que Patomäki tiene hoy en día mayores dudas sobre el proceso del Foro que Teivainen. Los dos hemos estado trabajando sobre las posibilidades del surgimiento de nuevos actores políticos colectivos a escala mundial. Las perspectivas para el nacimiento de partidos políticos globales es algo que hemos analizado en diferentes publicaciones. Patomäki tiende a pensar que el Foro Social Mundial debería transformarse en algo cercano o que pueda parecer un partido político global. Para Teivainen, si bien el surgimiento de nuevos actores colectivos puede tener lugar en los espacios del Foro, no significa que el mismo Foro tiene que convertirse en tal actor. A pesar de estas pequeñas diferencias, mantenemos nuestro optimismo compartido sobre las posibilidades de democratizar el mundo.



## INTRODUCCIÓN: ¿CÓMO EVALUAR LAS INICIATIVAS DE DEMOCRACIA MUNDIAL?

*¿Por qué democracia mundial?*

La democracia se ha estado convirtiendo casi en una norma universal. Según una concepción ampliamente compartida, todo Estado-nación debe realizar periódicamente elecciones multipartidarias que determinen el gobierno del país. «Participación» y «sociedad civil» se han vuelto palabras claves en los documentos normativos de la mayoría de las organizaciones internacionales. Las personas no solo deben tener el poder de elegir a sus gobernantes, sino también el de participar más directamente en algunos de los procesos que los afectan.

Simultáneamente, se argumenta que la globalización afecta a todos. Nadie debe volverle la espalda a los efectos de este proceso de gran escala, que parece homogeneizar y unir al mundo. Entonces, surge la pregunta: ¿se debe aplicar las normas de la democracia a la globalización? Si bien el ejercicio del poder mundial carece de gobierno, ¿deben las personas tener derecho a elegir a sus gobernantes y a participar en los procesos transnacionales relevantes?

Cuando David Held empezó a escribir sobre la noción de democracia cosmopolita a comienzos de la década de 1990, solo un puñado de colegas suyos lo tomó en serio.<sup>1</sup> Sin embargo, pocos años después, diversos gobiernos y organizaciones internacionales se encuentran organizando múltiples conferencias y seminarios anuales sobre este tema. De una ma-

---

<sup>1</sup> En efecto, algunos temas semejantes fueron planteados bastante antes de la década de 1990. Con la creación de las Naciones Unidas en la de 1940, se discutió el tema de una democracia internacional o planetaria, y también, desde una nueva perspectiva, en la década de 1970, cuando el Tercer Mundo exigió un nuevo orden económico mundial. El asunto volvió a ser planteado en la década siguiente con el surgimiento del discurso sobre la globalización y, poco después, al final de la Guerra Fría. Los trabajos de Held sobre democracia y teoría del Estado en la década de 1980, así como diversos intentos anteriores para cuestionar la conexión entre democracia y Estado realizados por Burnheim (1986), terminaron dando a luz a la teoría de la democracia cosmopolita (ver Held 1991; 1995).

nera similar, muchos movimientos sociales y organizaciones no-gubernamentales postulan la democratización de la institucionalidad mundial y reclaman mayores posibilidades para el desarrollo de una voluntad democrática. Los movimientos y Estados del Sur pueden sentirse cada vez más impotentes frente al imperio de la «globalización», pero puede que ahora hayan encontrado nuevos aliados en su lucha poscolonial en favor de un mundo más justo.

Así pues, la democracia mundial se está constituyendo como un tema político fundamental de nuestros tiempos. Desde luego, no es una meta compartida por todos. Mientras que algunos preferirían el statu quo, muchos insisten en la primacía de lo local o lo nacional. ¿Se justifica una democracia mundial? Si es así, ¿con qué fundamentos? ¿Qué tipos de iniciativas de democracia mundial han sido puestos sobre el tapete? ¿En qué concepciones de democracia se basan estas iniciativas? ¿Existe para ellas algún respaldo político, real o potencial, que sea importante? ¿Son factibles las diversas propuestas? ¿Son estas propuestas institucionalmente conservadoras o apuntan más bien a transformar las instancias fundamentales pertinentes? Este libro intenta responder a estas interrogantes.

### *Iniciativas para la democratización mundial*

No todas las propuestas para reformar la institucionalidad internacional son iniciativas para una democratización mundial. Se tiene que cumplir con dos criterios: (i) la propuesta de reforma tiene que ser de escala mundial y (ii) tiene que estar articulada, al menos en su parte esencial, en términos que se refieran a la democracia. En consecuencia, en este estudio hemos excluido iniciativas nacionales o regionales y propuestas de reforma que tengan poco o nada que ver con la democracia como tal.

No es fácil categorizar las diversas iniciativas para el desarrollo de una democracia mundial. El alcance y la profundidad de las propuestas difieren mucho entre sí. A veces hay también importantes diferencias entre objetivos de corto y largo plazo. Cualquiera que sea el tipo de categorización, muchas propuestas concretas incluyen aspectos de más de una categoría.

Quizás la manera más fácil de categorizar tales propuestas es considerar la actitud que ellas tienen frente a los acuerdos institucionales existentes. De un lado, hay propuestas que apuntan a reformar las actuales instituciones y organizaciones, sin cambiarlas en lo fundamental. De otro, existen iniciativas que apuntan a cambios más profundos en el contexto

mundial, acaso mediante la creación de acuerdos y organizaciones completamente nuevos.

Hay, pues, docenas de propuestas para reformar parcial o totalmente el sistema de las Naciones Unidas, pero sin alterar su carácter fundamental. Hay numerosas iniciativas para revisar algunos de los principios y reglas de las instituciones de Bretton Woods o de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Además, también es frecuente propugnar reformas de, por ejemplo, diversos regímenes de seguridad, de derechos humanos o ambientales.

Entre las propuestas de nuevos acuerdos institucionales figuran la creación de una comisión mundial de la verdad, un parlamento mundial, un mecanismo para el arbitraje de la deuda y organismos mundiales de tributación, así como distintos modos para institucionalizar las reuniones y asambleas de la sociedad civil. ¿Hasta qué punto estas nuevas organizaciones revisarían las instancias globales pertinentes? Depende de los detalles concretos de cada propuesta. La razón fundamental para la creación de algunas organizaciones nuevas parecería ser meramente simbólica. Al parecer, la reforma integral de las organizaciones existentes suele tener una capacidad transformadora mucho mayor. Por otro lado, algunos planes para el desarrollo de nuevos acuerdos institucionales son innovadores y democratizarían más radicalmente algunas de las instancias relevantes.

### *Presupuestos*

Cada iniciativa para el desarrollo de una democracia mundial presupone una teoría sobre la democracia. ¿Qué quiere decir que los actores mismos deben gobernar? ¿Qué significarían igualdad y formación de voluntad democráticas en un contexto mundial?

Se concibe mejor la democracia como un proceso de democratización. No existe ningún modelo que agote todas las posibilidades democráticas; y si no hay ningún movimiento que apunte a continuar la democratización, fuertes tendencias a la corrupción y a la acumulación de poder podrían tomar fácilmente la posta al interior de una supuesta estabilidad democrática. El sistema de las Naciones Unidas es un ejemplo internacional de esto.

Una distinción tradicional importante es la que hay entre democracia representativa y democracia participativa. Los problemas con el tema de la representación son múltiples. ¿Quién se supone que representa a quién o a qué? Literalmente, representación significa re-presentar, hacer pre-

sente algo que está ausente en alguna parte. Las elecciones periódicas dentro de un área territorial dada y un conjunto de actores elegidos son solo una posible solución a los problemas de representación. Otra sería un proceso constante de formación de voluntad al interior de varios grupos, órganos o consejos más pequeños que enviarían a un representante a reuniones de mayor nivel para hacer que sus opiniones sean consideradas en los procesos de toma de decisiones. Pero, ¿qué tan representativos serían estos grupos más pequeños? En principio, el término representación podría también ser concebido en términos funcionalistas o identitarios. Así, representación puede referirse a las personas que comparten una identidad en lugar de una situación territorial, mientras que representación podría limitarse a una determinada área funcional de gobierno. También son posibles otros enfoques innovadores.<sup>2</sup>

Los que desconfían de las prácticas de re-presentación propugnan una democracia participativa. ¿Pero quién debe participar dónde y en qué condiciones? También aquí hay varias posibilidades. Una solución es exigir que todas las decisiones importantes deban ser tomadas por votación directa (referendos). Desde las teorías políticas republicanas esto se puede ver como un estímulo para seguir con la atomización de la sociedad, es decir, un proceso en que las opiniones y preferencias políticas se apartan de la comunicación, de las acciones virtuosas y de las experiencias compartidas. La atomización socava las bases de la democracia participativa: la acción y el discurso pluralista en un espacio público *compartido*. Para los republicanos, el problema esencial es desarrollar virtudes cívicas y espacios públicos compartidos para la formación de una voluntad democrática.

John Dryzek (1966: 5 et passim) ha postulado que hay por lo menos tres criterios diferentes para identificar la democratización:

1. *Sufragio*, es decir, el número de participantes en cualquier entorno político.
2. *Alcance*, es decir, los dominios de la vida y de las relaciones sociales bajo un control democrático.
3. *Autenticidad*, es decir, el grado en que el control democrático es sustantivo más que simbólico, informado más que ignorante, y competentemente comprometido.

---

2 Para una crítica de la concepción de democracia y un intento de esbozar un enfoque más innovador al proceso mundial de democratización, ver Patomäki 2003.

Es importante añadir también un cuarto criterio, referido a la autodelimitación de la acción política democrática:<sup>3</sup>

4. *Autolimitación de la democracia*, es decir, no se debe permitir que una democracia destruya prácticas y procedimientos democráticos de desacuerdo no violento y resolución de conflictos; no se debe permitir que una mayoría destruya sus propias capacidades de aprendizaje o niegue la voz de los otros y un acceso equitativo a los procesos de toma de decisiones.

Además, en los contextos internacionales, transnacionales, regionales y mundiales es también importante determinar quiénes son los actores. Para esto hay tres respuestas democráticas principales: (i) *los Estados*, que representan a las personas al interior de los límites de un Estado-nación; (ii) *los actores políticos autoorganizados* de lo que podemos llamar la sociedad civil mundial; y/o (iii) *el pueblo* (los ciudadanos de una cosmópolis imaginada).

Estas respuestas implican réplicas diferentes a los problemas de representación y participación, así como diferentes puntos de vista sobre el significado y la importancia del criterio de democratización. Por cierto, ellas también dan cuenta de las diversas prácticas reales y de los mecanismos de poder del mundo en que vivimos.

### *Justificación*

¿Cuál es el valor de la democracia? Y, más concretamente, ¿cómo se justifican las propuestas concretas de transformación mundial? Básicamente, hay (i) argumentos *políticos* en favor de la democracia, y (ii) argumentos que dicen que la democracia es buena porque tiende a producir *otros resultados valiosos*, como paz, eficacia económica, justicia distributiva o cuidado ecológico.

Los argumentos políticos dicen que la democracia es la mejor o la más justificada de las maneras de organizar la vida política debido a la naturaleza de los seres políticos y de la vida. Por ejemplo, epistemológicamente, no podemos creer en que alguien sepa a priori mejor que otros. Sin la existencia de un discurso libre y de igualdad de acceso para todos a un proceso de formación de voluntad, una comunidad puede ir por mal

---

3 Ver Held 1995: 156-8.

camino. También existe la sombra de un círculo vicioso en la acumulación de poder en manos de actores o grupos poderosos, y solo porque ellos son poderosos. El resultado final puede ser una tiranía represiva y violenta (sobre todo debido a los poderes potenciales de las organizaciones modernas).

Un argumento más positivo estaría basado en un análisis *ontológico* de las posibilidades humanas. Hannah Arendt (1958), por ejemplo, sostiene que la acción y el discurso políticos –que por definición son pluralistas– constituyen formas más elevadas de la existencia humana que la mera satisfacción de necesidades físicas o que el trabajo técnico para la producción de bienes materiales que busca satisfacer necesidades físicas y sociales. En el espacio político público, los seres humanos se reconocen mutuamente como actores libres, capaces de exponer y desarrollar sus identidades, de demostrar sus virtudes y de crear algo nuevo.

El valor de la democracia también puede ser explicado en términos de paz, eficacia, justicia o cuidado ecológico. La democracia es, pues, vista como un medio que lleva a un fin. Por ejemplo, el argumento puede ser que la democracia ofrece una manera pacífica de resolver conflictos internos, y el criterio 4 busca, en parte, reforzar esto. En el campo de las relaciones internacionales, muchos sostienen, además, que los Estados democráticos liberales no luchan entre sí. Por el contrario, Alan Gilbert (1999) señala que los Estados que siguen la regla de una competencia basada en elecciones entre élites en una sociedad capitalista por lo general se han inclinado por la guerra y la violencia; y no solo contra Estados no democráticos sino también, valiéndose de operaciones militares encubiertas, contra gobiernos democráticos. Una progresiva internacionalización democrática ha servido como poder de contrapeso frente a estas tendencias, instaurando un bien común contra el imperialismo «democrático».

Asimismo, es posible entender la democratización mundial como un medio hacia algo que podríamos llamar una «comunidad de seguridad» global. En una comunidad de seguridad, los conflictos se solucionan por medios pacíficos. Se puede postular que la democratización y el desarrollo de una comunidad de seguridad suelen apoyarse mutuamente<sup>4</sup> Sin embargo, el desarrollo de una comunidad de seguridad es un proceso lar-

---

4 La clave para comprender y explicar la posibilidad de comunidades de seguridad reside en la capacidad autotransformadora de los contextos, lo que genera expectativas que dependen de cambios pacíficos y del nivel de integración. Para decirlo de la manera más sencilla posible: los contextos difieren en su apertura al cambio, y esto es fundamental para el surgimiento y el mantenimiento de una comunidad de seguridad. Ver Patomäki 2002a: 200-2.



go y complicado de la institucionalización de la aceptación y la confianza mutuas, así como de procedimientos y prácticas de cambio pacífico. Puesto que es siempre vulnerable a la escalada de conflictos, un intento simplista o irreflexivo de democratización mundial puede terminar siendo contra-productivo. En particular, los modelos eurocéntricos de democracia cosmopolita, basados en una concepción lineal del tiempo y del progreso por la senda del desarrollo de Occidente, pueden tener el potencial, al menos en algunos contextos, para justificar la violencia, la exclusión y la represión, mientras que otros modelos de democratización más pluralistas y más sensibles a los contextos particulares tienen más probabilidades de conducir al desarrollo de una comunidad de seguridad. En consecuencia, no hay ninguna justificación instrumental de democratización que no sea problemática en lo que se refiere a la paz.

Se puede encontrar diferencias similares en argumentos que consideran la democracia como un medio para facilitar la eficacia, la justicia o el cuidado ecológico. Para la ortodoxia occidental, el punto de partida es una visión elitista competitiva de la democracia liberal («la oligarquía capitalista»). A menudo estos pensadores sostienen que hay una fuerte correlación positiva entre este modelo y el desarrollo de otro bien. Si bien las críticas empírica y teórica de estas supuestas correlaciones a veces pueden ser reaccionarias, ello no invalida la crítica. Además, los demócratas radicales también tienden a postular que tales correlaciones son inexistentes (es decir, no corroboradas con la evidencia), artificiales (simples resultados de la codificación de datos), o sobredeterminadas (debido a muchos otros factores contextuales y no solo a las instituciones democráticas liberales de los Estados-nación). Según los demócratas radicales, no obstante, una democracia más profunda y genuina entrañaría de hecho la promesa de producir otros bienes deseados, como paz, bienestar, justicia o cuidado ecológico.

Cualquiera de estos argumentos en favor de la democracia puede ofrecer una justificación para llevar a cabo reformas democráticas concretas. Sin embargo, las propuestas de reforma también pueden provenir de consideraciones geohistóricas más específicas. Estas podrían ser el fracaso de un modelo autoritario particular en un país o en un área de actividad social determinados, o bien provenir de la creencia que en los contextos pluralistas el único acuerdo que funciona, sin amenazar a nadie, está basado en procedimientos democráticos específicos. Por último, pero no por ello menos importante, las reformas democráticas también pueden ser un medio para que un grupo o una colectividad obtengan presencia en

la formación de voluntad política. Si se generaliza, esta demanda individualista supone un argumento moral en favor de la autodeterminación democrática de todas las individualidades conectadas.

Es evidentemente difícil realizar una evaluación de cualquier iniciativa en particular sin tomar una posición frente a estos problemas complejos. El primer paso en el análisis es entender las razones que se encuentran detrás de una propuesta. El segundo es evaluar la validez de las demandas concurrentes.

### *Respaldo político*

Además de la justificación valorativa, es igualmente importante analizar y evaluar el respaldo político real y potencial que pueda tener una propuesta de reforma. Las iniciativas para democratización mundial pueden ser el resultado del trabajo de unos cuantos individuos aislados. Sin embargo, desde el inicio, ellas también podrían ser elaboradas al interior de movimientos u organizaciones que ya constituyen un apoyo real y fuerte para la iniciativa; o al menos los intelectuales pueden estar vinculados orgánicamente a estos tipos de movimientos y organizaciones.

Existen otras distinciones importantes. Independientemente del respaldo real actual, también puede resultar razonable esperar una iniciativa que obtenga el respaldo de varios actores importantes en un período razonablemente corto. En consecuencia, es fundamental que las propuestas de reforma se basen en un análisis realista de las diversas posibilidades políticas. Los esquemas para el futuro pueden ser visionarios, pero también pueden ser indicadores de un optimismo equivocado. Un intelectual romántico podría estar tratando de encontrar un fundamento para sus elevados ideales, y entonces empezar a creer que muchos aspectos del ideal ya son reales. Una conciencia desdichada puede ver esto, pero se defiende al pretender que desde un punto de vista moral no importa si el ideal puede llegar o no a materializarse alguna vez.

En lugar de ilusiones bien intencionadas, tiene que haber un cuidadoso análisis del contexto histórico mundial en que se desarrolla la acción política. Este análisis debe considerar los recursos, las reglas, los actores, las identidades, las estructuras y los mecanismos relevantes. ¿Qué tipos de fuerzas sociales podría esperarse que apoyaran un cambio? ¿Qué reacción habría y cuáles serían los efectos acumulativos de una reforma? ¿Hay señales de alguna posible reacción negativa contra la reforma? ¿Qué nuevas posibilidades se abrirían a partir de esta reforma concreta?

El hecho de que la historia sea abierta da esperanza para un cambio emancipador y tiende a socavar cualquier intento de imaginar un modelo cerrado de democracia cosmopolita. En consecuencia, las diversas iniciativas deben ser evaluadas en lo tocante a la teoría de la historia subyacente que las sustenta. ¿Seguirán facilitando la emancipación democrática en el largo plazo, o intentan más bien ponerle a la historia mundial la camisa de fuerza de un real o virtual fin de la historia?

*¿Institucionalmente conservadoras o transformadoras?*

Algunas de las propuestas de reforma son conservadoras y excluyentes. Dan por sentados los acuerdos institucionales y las condiciones materiales existentes. El conservadurismo institucional lleva a cada grupo a identificar sus intereses e ideales con la defensa de su nicho particular.<sup>5</sup> Así, las ONG y las organizaciones internacionales de desarrollo pueden propugnar reformas que solo generarían más fondos para sus actividades en curso. Les gustaría también tener una voz más fuerte en los foros internacionales para cumplir con sus objetivos de una manera más eficaz. Los Estados del Sur pueden presionar por reformas que les permitirán mejorar su acceso a los mercados occidentales, o bien estabilizar e incrementar el precio de las materias primas que ellos están exportando, o defender su derecho a decidir sobre el empleo de trabajo infantil. También les gustaría tener una posición buena en las instituciones económicas multilaterales para defender de manera más eficaz estos intereses establecidos. Muchos Estados del Norte, así como diversos intereses comerciales relacionados, estarían quizás muy satisfechos con reformas más simbólicas que reales, ya que las reformas simbólicas darían legitimidad a las políticas y prácticas actuales mientras se evita algún cambio real en el marco institucional existente.

Otros enfoques son transformadores y solidarios. Proponen modos de llevar a cabo los ideales e intereses mediante cambios progresivos en un conjunto de acuerdos institucionales.<sup>6</sup> Por ejemplo, las finanzas mundiales son un área importante del gobierno mundial. Una Organización para un Impuesto sobre las Transacciones de Divisas (OITD) se ocuparía de algunos de los problemas provenientes de las finanzas mundiales, en particular de los relacionados con los mercados de moneda extranjera. Si es

5 Ver Unger 1998: 11-12; 44-8; 109; 164-9.

6 *Ibíd.*: 11 y 222-3.

organizada de manera innovadora y democrática, la OITD podría tal vez fortalecer la autonomía de los Estados a la hora de decidir su política monetaria. El nuevo acuerdo también podría proporcionar a los Estados un porcentaje de los réditos tributarios, conferir a los Estados del Sur la mayoría de votos al momento de decidir el manejo del impuesto y de preparar el presupuesto del fondo mundial, y también otorgar a la sociedad civil una voz fuerte en lo referente a influir en el uso de fondos mundiales considerables, por ejemplo para fines de desarrollo. Una OITD también crearía un nuevo foro para las asociaciones democráticas en la política mundial –si bien al inicio limitadas a regular y transformar un aspecto de los mercados financieros globales– y con ello facilitaría el desarrollo de nuevas alianzas políticas y promovería iniciativas realistas.

Es importante analizar si una iniciativa de democracia mundial está basada en una idea institucionalmente conservadora de una ingeniería social poco sistemática, o si apunta al cambio institucional. A primera vista, el conservadurismo institucional puede parecer más realista. Sin embargo, a lo mejor es una ilusión. Las innovaciones institucionales pueden ayudar a superar la política de acuerdos entre grupos de interés míopes y de visión estrecha. Esto es algo que no puede decidirse a priori, pero tiene que ser analizado concretamente y de una manera detallada, caso por caso.

### *Factibilidad*

El mundo tiene más posibilidades para desarrollar cambios democráticos que lo que admiten los informes tradicionales de política mundial. Empero, no todo es posible ahora ni después. Por consiguiente, la factibilidad del nuevo arreglo institucional propuesto tiene que ser evaluada cuidadosamente. ¿Cuáles son los efectos buscados en la democratización (dado el criterio 4) y en otros valores pertinentes? ¿Serían significativos estos efectos? ¿Funcionaría el arreglo propuesto tal como se había pensado?

La realización de una reforma supone, antes que nada, sabiduría práctica. También implica lecciones aprendidas de modelos pasados o contemporáneos y un razonamiento contrafáctico sobre los posibles efectos de un contexto alterado. Los experimentos especulativos sobre las consecuencias de la transformación de los sistemas y de las prácticas también juegan un papel importante en los planes realistas para el cambio social.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Ver Sayer 2000: 160-5; Patomäki: 2002a: 158-60.

Una utopía concreta puede remediar algunos problemas aunque también generar otros. Los nuevos problemas incluso podrían ser peores que los antiguos. Es necesario estudiar la viabilidad de las utopías concretas valiéndose de todos los medios disponibles. En cualquier contexto geohistórico existen límites para la imaginación institucional programática. Pero al cambiar las partes, o la naturaleza del contexto más amplio, se podrían hacer posibles nuevas utopías concretas. De ahí que cuando se evalúa una iniciativa de democracia, primero tiene que ser examinada para determinar si hay o no algún análisis de factibilidad. ¿Cuán plausible es este análisis? Si no existe ningún análisis de viabilidad, hay que crearlo.

### *Estructura del libro*

Una iniciativa de democracia mundial puede ser institucionalmente conservadora o transformadora. Existen diferentes teorías de democracia sobre las que se puede basar cualquier propuesta. A una iniciativa de democracia global le puede faltar fundamento en términos de justificación normativa, respaldo o factibilidad. Es esencial que todas estas posibilidades sean escrutadas cuidadosamente.

¿Cuál es la visión sobre política y teoría de la democracia? ¿Es una propuesta particular institucionalmente conservadora o transformadora? ¿Cuál es exactamente la justificación para la reforma sugerida? ¿Cómo enfrenta la propuesta el problema de, por ejemplo, la representación? ¿Cuál es el respaldo político imaginado para esta propuesta y cuál la estrategia para hacerla realidad? ¿Es factible el propio arreglo propuesto? ¿Se lo concibe como un paso en un proceso o como un fin en sí mismo?

A fin de cuentas, nunca puede haber garantía *absoluta* sobre las perspectivas de una reforma. No obstante, el éxito o el fracaso de cualquier intento serio de cambio democrático depende también de preparativos rigurosos. Realizar una evaluación meticulosa de su fundamento es parte esencial de dichos preparativos.

En las próximas páginas, emplearemos este marco para evaluar una gama de iniciativas de democracia mundial. Es una convención empezar con las reformas de la ONU. Las Naciones Unidas son, después de todo, la organización política mundial más universal. Existe una ingente literatura sobre la reforma de la ONU. La cuestión no es abordar todas las partes y todos los aspectos de esta literatura. Por el contrario, en la primera sección de la Parte I, evaluamos las principales categorías

de propuestas de reforma que apuntan a democratizar (partes de) las Naciones Unidas.

Originalmente, la ONU fue puesta en el vértice del sistema emergente de organizaciones internacionales, incluidas las instituciones de Bretton Woods. El Consejo de Seguridad fue dotado de poderes para tratar asuntos de paz y seguridad, mientras que la Asamblea General fue concebida como el corazón democrático del sistema de las Naciones Unidas. En este punto también discutimos las diversas propuestas para crear una nueva Asamblea Popular. Además, se suponía que el Consejo Económico y Social (ECOSOC) sería el centro del sistema de organizaciones sociales y económicas. Este plan fue realizado sobre el papel, pero nunca en la práctica. Gradualmente, el FMI y el Banco Mundial han ido asumiendo de manera simultánea nuevos poderes e imponiendo nuevas políticas económicas ortodoxas en la mayoría de Estados del planeta. Incluso se les ha pedido supervisar el sistema de la ONU (en lugar de que sea al revés). De ahí que las instituciones de Bretton Woods se hayan convertido en puntos de referencia fundamentales en cuestionamientos del gobierno mundial.

El FMI y el Banco Mundial fueron fundados en 1944 en una conferencia en Bretton Woods, New Hampshire. Más o menos por el mismo tiempo, Estados Unidos planteó también la iniciativa de establecer una Organización para el Comercio Internacional (OCI). En diciembre de 1945, catorce países se reunieron para discutir las reglas y los principios de dicha organización. La OCI nunca llegó a ser creada debido a la oposición del Congreso norteamericano en 1949.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) fue establecido originalmente como acuerdo temporal. A la postre fue reemplazado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), que fue creada mediante los acuerdos finales que concluyeron la «ronda Uruguay» de negociaciones del GATT. Entró en funcionamiento el 1 de enero de 1995. La OMC ha expandido radicalmente el área cubierta por los principios del «libre mercado» y es la sede regular de encuentros intergubernamentales de alto nivel. Estas reuniones se han vuelto zonas de conflicto entre agrupaciones de Estados, la OMC y movimientos sociales críticos. No resulta una sorpresa que muchas iniciativas de democracia global se refieran a la reestructuración (o reemplazo) de la OMC. Finalmente, analizaremos las implicancias para la democracia global de los cambios en el sistema de las cortes internacionales, sobre todo la Corte Internacional de Justicia y la Corte Penal Internacional. Estas instituciones pueden entenderse mejor como parte de un contexto de fondo más amplio.

## CUADRO I: ORTODOXIA ECONÓMICA

Las ideas básicas de la teoría económica ortodoxa fueron desarrolladas en Gran Bretaña en el siglo XVIII. David Hume, por ejemplo, planteó teorías de mercados autocorrectores. Él fue un temprano y muy conocido representante de la teoría cuantitativa del dinero. Según esta teoría, los precios de las mercancías son siempre proporcionales a la cantidad de dinero (Hume 1955 [1752a]: 33), y por ende se presupone que el mecanismo de precios funciona perfectamente en los mercados capitalistas, equilibrando la oferta y la demanda automáticamente. En consecuencia, la teoría cuantitativa del dinero ha sido usada después para afirmar que la llamada economía de mercado libre capitalista tiende siempre al empleo pleno.

La famosa hipótesis de Hume sobre el mecanismo de flujos de especies-precios (Hume 1955 [1752b]) es una aplicación de su teoría cuantitativa del dinero. Esta hipótesis señala que el patrón de oro garantiza que el comercio libre internacional siempre esté equilibrado. Bajo el patrón de oro, los pagos por importaciones y exportaciones son hechos en oro. Los países con superávit tendrían más dinero-oro circulante en ellos y, por consiguiente, precios en ascenso, mientras que en los países deficitarios ocurriría todo lo contrario. Así, el flujo de especies produce un cambio en los precios relativos (de ahí el nombre de la hipótesis). Ya que la demanda depende de los precios, las exportaciones de los países con superávit bajarán, mientras que con los deficitarios sucederá lo contrario. Los mercados son autocorrectores. Hoy, variaciones de esta teoría están volviendo a prevalecer, si bien el patrón de oro ha sido reemplazado con otros sistemas, más recientemente con el de tasas flotantes de intercambio.

De manera notable, Hume fue seguido por Adam Smith y su *La riqueza de las naciones* (Smith 1910 [1776]). Algunas décadas antes, cuando era un joven estudiante, Smith había sorprendido favorablemente a su mentor Hume, que era doce años mayor que él, al haber resumido de manera perspicaz sus trabajos filosóficos. Él también adoptó, por ejemplo, la teoría de Hume sobre las tasas de interés. Smith inventó, si bien solo de pasada, la famosa metáfora de «la mano invisible». La metáfora fue generalizada pronto por otros para caracterizar todos los mercados autocorrectores, siendo la idea básica que las acciones individuales autointeresadas pueden conducir, a través de mercados autocorrectores, al orden y al progreso. Para ganar dinero, las personas producen cosas que otras personas están dispuestas a comprar. Los compradores gastan dinero en las

cosas que ellos necesitan o quieren. Cuando los compradores y los vendedores se encuentran en el mercado, se desarrolla un patrón de producción, lo que produce armonía. A Smith se le ocurrió decir que todo esto pasaría sin ninguna dirección o control conscientes, «como si lo moviera una mano invisible». El corpus de la teoría económica ortodoxa ha sido configurado para defender esta noción.

A inicios del siglo XIX, la teoría ortodoxa del libre comercio se había convertido en la ideología oficial del imperio británico. Otros Estados de Europa occidental empezaron a seguir el ejemplo británico, si bien de manera renuente y selectiva. El término «teoría ortodoxa» fue acuñado por J. C. L. Simonde de Sismondi, quien también fue uno de sus primeros críticos. De Sismondi estudió los efectos reales de la economía capitalista de mercado y las políticas del liberalismo, y postuló que en el capitalismo del libre mercado la acumulación de riqueza por parte de algunos tiende a ser acompañada de una miseria y pobreza crecientes en muchos. El crítico más famoso de la ortodoxia fue, no obstante, Karl Marx. En *El capital*, Marx escribió que el grueso de la economía política clásica «se limita a sistematizar de una manera pedante y proclamar verdades eternas, esas ideas triviales sostenidas por la autocomplaciente burguesía con respecto a su propio mundo, el mejor de todos los mundos posibles, según ellos» (Marx 1906 [1887]: 93. fn. 1).

Antes de que el trabajo principal de Marx se tradujera al inglés en 1886, la teoría ortodoxa ya había pasado por una metamorfosis. Augustin Cournot, Stanley Jevons, Alfred Marshall, Leon Walras y Vilfredo Pareto desarrollaron nociones como las de utilidad marginal y costos marginales, elasticidad de las curvas de la oferta y la demanda, y análisis del balance general de la determinación de precios. Desde un inicio, la pauta fue partir de los supuestos, no obstante arbitrarios, que reforzaron la conclusión del *laissez-faire* de Hume y Smith. El éxito de la revolución neoclásica provino del hecho que ello puso a buen recaudo el núcleo de la ortodoxia clásica del *laissez-faire* y, al mismo tiempo, la hizo aparecer como científicamente fundada y rigurosa.

La *Teoría general del empleo, el interés y el dinero* (1961 [1936]), de John Maynard Keynes, fue un intento sistemático para superar la teoría ortodoxa. Keynes dio la alerta en contra de la aplicación de la teoría económica ortodoxa a la evidencia empírica y a la práctica política. Supuestos tales como competencia perfecta e información, o ideas simplistas y engañosas sobre el consumo, la inversión y la producción, pueden convenientemente terminar señalando que una economía de mercado capitalista del tipo *laissez-faire* es completamente



eficaz, solo que por lo general esto tiene muy poco que ver con el mundo de hoy. Keynes sostuvo que «sucede que las características del caso especial asumidas por la teoría clásica no son las de la sociedad económica en la que realmente vivimos, lo que significa que sus lecciones serán equívocas y desastrosas si intentamos aplicarlas a los hechos de la experiencia» (Keynes 1961[1936]: 3). Sin embargo, en la década de 1930, la teoría general de Keynes fue transformada rápidamente en lo que se llamó el modelo IS-LM (Hicks 1937), que convenientemente hizo que la teoría keynesiana solo fuera un caso especial de la teoría ortodoxa en lugar de su reemplazo. Fue así como se allanó el camino de regreso a la ortodoxia.

A inicios de la década de 1970, EE.UU. había abandonado ya los últimos remanentes de la teoría keynesiana, sobre todo lo referente a su política económica exterior. Entretanto, la teoría económica se había vuelto una ocupación esotérica, abstracta y técnica, en cierto sentido una rama especial de las matemáticas aplicadas. No obstante, la fe en la ortodoxia ha continuado (hasta el punto que ya no hace referencia al mundo real). Metodológicamente, quizás el rasgo más paradójico de la «economía moderna» es la noción de que si el mundo no concuerda con las predicciones de la teoría, el problema no reside en la teoría sino en el mundo que no cumple con los requisitos de la rigurosa teoría. En consecuencia, la conclusión suele ser que, en lugar de revisar la teoría ortodoxa y quizás también sus bases metodológicas, el mundo debe ser cambiado para que se ajuste mejor a sus prescripciones.

En la Parte II de este libro trataremos acerca de diversos esquemas para nuevas institucionalidades. Empezaremos refiriéndonos al surgimiento de la sociedad civil mundial. Se trata de una fuerza política heterogénea que está forjando nuevas posibilidades políticas. Una visión de la institucionalización y del fortalecimiento del papel que desempeña el Foro Social Mundial constituye el ejemplo más importante de iniciativas para empoderar a la sociedad civil mundial. La idea básica de una comisión mundial de la verdad, discutida en el capítulo siguiente, es crear un foro en que se puedan discutir injusticias pasadas y presentes de una manera democrática.

A continuación, evaluamos las diversas iniciativas para un parlamento mundial. Algunas de ellas son meramente simbólicas; otros concederían también poderes reales a una entidad mundial representativa central. Luego analizamos brevemente las diversas propuestas de referendos mun-

diales y examinamos hasta qué punto es posible este tipo de democracia directa en el mundo del mañana.

La dependencia por deuda es un importante mecanismo de poder en la economía política mundial contemporánea. Al considerar drásticas reducciones en la deuda, las diversas propuestas para la creación de un mecanismo de arbitraje de la deuda podrían constituirse entonces en iniciativas decisivas para fomentar la democratización mundial. Existen varias propuestas para el establecimiento de impuestos mundiales y unas cuantas iniciativas para la creación de organizaciones de tributación mundial. No todos los argumentos para su desarrollo están planteados teniendo en cuenta el tema de la democracia, pero hay muchos. En el mejor de los casos, parecería que la creación de un impuesto mundial puede ejemplificar las posibilidades institucionales transformadoras.

I

Transformar modelos  
institucionales existentes



[1]  
LAS NACIONES UNIDAS

La mayoría de las instituciones principales de gobernanza mundial está vinculada a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), fundada en 1945. Entre los órganos de la ONU figuran la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo), el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y el PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). Estos han sido creados por la Asamblea General. Por el contrario, las «agencias especializadas» de la ONU son organizaciones legalmente separadas. Entre ellas se encuentran el FMI (Fondo Monetario Internacional), el Banco Mundial, el Acuerdo General sobre Aranceles de Aduana y Comercio (GATT), que después se transformó en la Organización Mundial de Comercio (OMC), y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Consejo Económico y Social de la ONU fue creado para coordinar y guiar las actividades de las agencias especializadas.

Cuando se creó la ONU en plena Segunda Guerra Mundial, se trataba de un instrumento de planificación en tiempo de guerra de los Estados aliados victoriosos: EE.UU., Reino Unido y la Unión Soviética. El nombre «Naciones Unidas», acuñado por el presidente norteamericano Franklin D. Roosevelt, fue usado por primera vez en la Declaración hecha por las Naciones Unidas el 1 de enero de 1942, durante la Segunda Guerra Mundial, cuando representantes de 26 naciones comprometieron a sus gobiernos a seguir luchando juntos contra los países del Eje. En 1945, entre los principales aliados figuraban también Francia y, algo inesperadamente, China. Al Consejo de Seguridad se le otorgó poderes reales para encargarse de eventuales nuevos problemas en materia de paz y guerra. Sin embargo, estos poderes estaban sujetos al veto de los principales Estados aliados que se convirtieron en miembros permanentes del Consejo de Seguridad. No obstante, después de la primera Asamblea General de las Naciones Unidas, que se inauguró en Londres el 10 de enero de 1946, las relaciones entre el Oeste y el bloque soviético empezaron a deteriorarse rápidamente. En 1949 el Partido Comunista se había hecho también de

China continental. Además, luego de largas luchas, India y Paquistán se independizaron en 1947. A partir de ese momento, la Guerra Fría y el proceso de descolonización se entremezclaron y generaron una serie de disputas en torno a las políticas y reformas de las Naciones Unidas.

En los años setenta, el sistema de las Naciones Unidas había llegado a un punto muerto. El derecho a veto había hecho casi imposible que el Consejo de Seguridad avanzara sobre cualquier asunto que fuese considerado parte de la lucha entre el Este y el Oeste. Asimismo, el proceso de descolonización había cambiado la composición de la Asamblea, y en 1970 los Estados recién independientes del Sur pasaron a formar la mayoría de los Estados miembros de la ONU.<sup>1</sup> La nueva mayoría mostró sus dientes al requerir un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) en 1974. Sin embargo, la mayor parte de las potencias industriales, y más vehementemente los EE.UU., nunca aceptaron este pedido, quedando bloqueado así todo avance en cualquier frente.

La contraofensiva de la ortodoxia occidental empezó con la elección de los gobiernos de Reagan y Thatcher. Al principio, estos gobiernos neoconservadores no fueron particularmente exitosos, pero entre 1985 y 1990 las cosas empezaron a cambiar con celeridad. Los países pobres del Sur se debatían frente a mecanismos disciplinarios relacionados a la deuda externa. Una serie de países pobres endeudados cayeron bajo el control de los programas de «reajuste estructural» del FMI y del Banco Mundial, inventado en Washington. Esto hizo que se mostraran menos dispuestos a tomar posiciones poco ortodoxas en la ONU o en cualquier otro foro público. El golpe contra la UNESCO en los ochenta –EE.UU. y Reino Unido se negaron a seguir aportando sus contribuciones hasta que la UNESCO fuera «reformada» de acuerdo a sus condiciones– allanó el camino para continuar la presión contra el sistema de las Naciones Unidas. El ataque sistemático contra foros multilaterales dominados por el Sur y la práctica de negociar bilateralmente con cada país empezaron a dar frutos. En gran medida, la unidad del «Tercer Mundo» se desintegró.

De ahí que las capacidades y facilidades de los países del Sur para una efectiva negociación se vieran mermadas en la década de 1980. La iniciativa política se localizó una vez más claramente en los países ricos del Oeste geopolítico. Al mismo tiempo, la *perestroika* y el fin de la Guerra Fría suprimieron rápidamente algunos de los principales obstáculos a acciones decisivas por parte del Consejo de Seguridad. Los cambios en el

---

1 Para un recuento agudo de este proceso, ver Bennis 2000: 7-10.

bloque soviético («Este») tuvieron lugar bajo el liderazgo del Oeste y la hegemonía de normas económicas ortodoxas. En otras palabras, «la perspectiva correcta» ha sido la de la ortodoxia económica de libre comercio, mientras que la re-regulación proveniente de consideraciones sociales, democráticas o de desarrollo ha sido rechazada por «incorrecta».

En 1985, el Congreso norteamericano aprobó una legislación que planteaba una seria amenaza a la situación financiera y a los principios organizacionales de la ONU. La Enmienda Kassebaum legisló que EE.UU. no podía pagar más de 20% de los presupuestos anuales de cualquier agencia del sistema de las Naciones Unidas sin voto ponderado en materias presupuestarias. Una condición más implícita era hacer que los discursos y las políticas de la ONU asumieran una posición más pronorteamericana (y proisraelí). También los recortes presupuestarios de EE.UU. llevaron a retenciones norteamericanas del presupuesto de las Naciones Unidas (Kanninen 1995: 41-1). Sin embargo, simultáneamente, EE.UU. rechazó la propuesta para reducir su contribución equivalente a 25% del presupuesto de la ONU (ibid.: 73). El chantaje financiero por parte de EE.UU. ha cambiado muchas prácticas de las Naciones Unidas. Otros países más han seguido su ejemplo y se han negado a pagar a tiempo sus cuotas, lo que junto con los atrasos norteamericanos ha significado una crisis financiera continua para las Naciones Unidas.

Pese a la retórica que en un principio (aunque de manera ambivalente) se mostró más favorable a las Naciones Unidas, en la práctica la administración Clinton continuó la agenda establecida por Reagan.<sup>2</sup> El objetivo declarado ha sido «reformar» las Naciones Unidas, pero el fracaso de esta «reforma» según las pautas norteamericanas pudo en principio conducir al retiro de los EE.UU. Después de esto, la primera y principal preocupación ha sido la aprobación del Gobierno y del Congreso norteamericanos. La posición del régimen de George W. Bush ha sido aún más extrema que la de cualquiera de sus predecesores: no hay tolerancia frente a una ONU independiente.

A pesar del hecho de que el Secretario General Boutros Boutros-Ghali fuera visto después como alguien «demasiado independiente de los

<sup>2</sup> Miller (1999) escribe: «Un oficial de la ONU dijo que el resentimiento norteamericano era incluso mayor durante la administración Clinton que en la presidencia de Ronald Reagan, quien no ocultó su baja opinión de las Naciones Unidas. 'Al menos con Reagan sabíamos dónde estábamos parados y Estados Unidos pagaba sus deudas más o menos a tiempo', dijo el oficial. 'Pero Clinton ha hecho tantas promesas incumplidas, luego nos apuñala por la espalda y nos dice que él siente nuestro dolor'».

EE.UU.», lo que en consecuencia determinó que fuera expulsado por la administración Clinton,<sup>3</sup> Boutros-Ghali permitió la sobrerrepresentación de ciudadanos de EE.UU. y del Reino Unido en puestos clave de las Naciones Unidas. Esto se hizo en nombre de la eficacia y de un sistema basado en el mérito.<sup>4</sup> Cuando Boutros-Ghali de vez en cuando pugnaba contra el nuevo sistema de contratación, EE.UU. encontraba la manera de conseguir su cometido a como diera lugar. Por encima de la situación general del sistema de las Naciones Unidas, después de que Boutros-Ghali dejara el cargo, el piso 38 –la oficina del Secretario General– ha estado controlada por norteamericanos. Por ejemplo, la mitad de los que escribieron los discursos de Kofi Annan provenían de EE.UU. y, en efecto, esas personas pudieron ser vistas como los censores del Secretario General.<sup>5</sup>

Empero, este atrincheramiento del control norteamericano en el sistema de las Naciones Unidas ha cambiado la posición financiera de los EE.UU. Si bien los poderes para fijar la agenda y los criterios para la toma de decisiones han dado, en la práctica, un giro hacia el principio un dólar-un voto, los países siguen siendo formalmente iguales en la Asamblea General, y en el Consejo de Seguridad Francia, Reino Unido, Rusia y China también tienen derecho a veto. Pese a la domesticación norteamericana del sistema de las Naciones Unidas, el control absoluto parece imposible. También ha habido, pues, una tendencia a marginar a la ONU o a eludirla en caso necesario. En efecto, EE.UU., sea como Estado soberano hegemónico del «mundo libre» o como líder de la OTAN, ha asumido muchos de los poderes que original y supuestamente le habían concedido al sistema de las Naciones Unidas.<sup>6</sup>

Es en este contexto que tenemos que evaluar las recientes iniciativas para democratizar el sistema de la ONU. Muchos Estados miembros, si-

3 Cuando se hizo claro en 1996 que EE.UU. «no estaba a favor» de la reelección de Boutros-Ghali para un segundo período como Secretario General, contra las normales expectativas, Boutros-Ghali hizo averiguaciones sobre las razones para esta oposición. La respuesta que obtuvo le resultó difícil de creer: «Boutros-Ghali ha sido demasiado independiente» (Boutros-Ghali 1999: 291).

4 Con demasiada frecuencia, «mérito» significa grados de Harvard, Yale y otras universidades de la Ivy League de EE.UU.

5 En latín, el término *ensor* significa asesor o crítico, alguien autorizado a dar su opinión o evaluación. Una desviación sistemática en la censura también significa, por cierto, censura en el sentido moderno del término. Resulta cuestionable si existe o no plena libertad de expresión en la ONU.

6 Para un análisis más detallado, ver Patomäki 2002b.



guiendo el liderazgo de EE.UU. o de los *think-tanks* neoconservadores,<sup>7</sup> o se encuentran hablando de reformas que harían de las Naciones Unidas una organización más «eficiente» y financieramente confiable (es decir, menos democrática) o están interesados en una serie de reformas para que la estructura de la ONU refleje más exactamente el transformado poder económico y militar de los Estados miembros (sin importar lo que esto signifique en la práctica). Muchos otros se muestran ignorantes, indiferentes o simplemente subordinados a las realidades contemporáneas de hegemonía y dominación. Con todo, aún hay elementos de democracia internacional en la agenda de unos cuantos Estados del Norte y, además, algunos países como la India están estructuralmente dispuestos a justificar sus propuestas de reforma en términos de democracia. La mayoría de las recientes iniciativas para democratizar el sistema de las Naciones Unidas parece provenir, en cambio, de la sociedad civil mundial en rápido ascenso.

### *El Consejo de Seguridad*

El Consejo de Seguridad está compuesto por quince miembros. EE.UU., Reino Unido, Francia, Rusia y China, las potencias victoriosas de la Segunda Guerra Mundial, son miembros permanentes, mientras que los otros asientos están distribuidos de acuerdo a cuotas regionales. Los miembros permanentes tienen derecho a veto, lo que significa que ninguna resolución puede ser aprobada si uno de los cinco grandes se opone. La regla del veto, en parte, fue diseñada para impedir que la ONU se comprometiera a operaciones que no tendrían el apoyo de sus miembros más importantes, así como para evitar que se produjeran hostilidades entre las principales potencias nucleares. También debe recordarse que en 1945 EE.UU., Unión Soviética, China y los dos imperios europeos más grandes —el británico y el francés— constituían más de la mitad de la población del mundo. En ese sentido, la institución tenía, además, cierta legitimidad cuasi democrática. La situación es muy diferente sesenta años más tarde. Exceptuando a China, cuatro de los países con derecho a veto suman en total no más del diez por ciento de la población mundial.

<sup>7</sup> *Think-tanks* como la Heritage Foundation o el Cato Institute critican que la ONU esté en contra de la libertad económica y de las empresas multinacionales. Ver, por ejemplo, Proyecto de Evaluación de la ONU <<http://www.heritage.org/library/keyissues/intlorganizations/unitednations.htm>>

TABLA 1: VETOS REALIZADOS EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD ENTRE 1946 Y 1995

China	3
Francia	18
URSS/Rusia	116
Reino Unido	31
EE.UU.	70

FUENTE: Imber 1997: 233.

A principios de la Guerra Fría, EE.UU. y sus aliados estaban ávidos de transferir el poder del Consejo de Seguridad a la Asamblea General. La razón principal era que la Unión Soviética a menudo hacía (ab)uso de su derecho a veto, de ahí que el Consejo de Seguridad con frecuencia se tornaba inoperante. Después del fin de la Guerra Fría, el Consejo de Seguridad se volvió más activo. El uso del veto ha disminuido de manera significativa, si bien, como lo muestra la expulsión en 1996 de Boutros-Ghali por EE.UU., se ejerce cuando es necesario.<sup>8</sup> También los rusos y los franceses han usado su poder de veto, aunque con resultados de mucho menor alcance. Además, la posibilidad de usar el poder de veto ha puesto límites estrictos a muchas discusiones sobre recientes resoluciones del Consejo de Seguridad, incluidas aquellas sobre la (antigua) Yugoslavia.

El Consejo de Seguridad es de muchas maneras el órgano más poderoso de la ONU, con capacidad para emitir resoluciones vinculantes y sanciones contra los Estados miembros. El mecanismo legal para la puesta en vigor puede seguir siendo parcial, institucionalizado y ambiguo en su estado legal. No obstante, las diversas disputas sobre el futuro de la ONU suelen concentrarse en las potencias del Consejo de Seguridad. El derecho de veto y las reglas antidemocráticas de membresía, que diferencian entre las «grandes potencias» y los demás, se han convertido en el objeto de muchas propuestas de reforma de las Naciones Unidas.

A menudo se ha justificado una serie de reformas democráticas del Consejo de Seguridad en lo que se refiere a los ímpetus que están detrás de la «visión internacionalista y democrática de la Carta de las Naciones Unidas». Los aspectos antidemocráticos del Consejo parecen inconsistentes con el Artículo 2, parágrafo 1 de la Carta, que establece la igualdad

<sup>8</sup> En la votación del Consejo de Seguridad del 18 de noviembre de 1996, catorce miembros del Consejo apoyaron la designación de Boutros-Ghali para un segundo período. El único voto estadounidense en contra significó que él no podría ser designado. Ver, por ejemplo, Guyatt 2000: 91.

soberana de todos los Estados miembros como la base de la ONU.<sup>9</sup> También se suele señalar que parece haber una contradicción entre la promoción mundial de la democracia para los Estados y la falta de democracia en las relaciones internacionales y en la gobernanza mundial.<sup>10</sup> Asimismo, se suele justificar las reformas democráticas de la ONU en lo que se refiere a la necesidad de un tratamiento más imparcial de conflictos (potencialmente) violentos, o a la legitimación y a su desempeño para lograr real eficacia, o bien a la necesidad de desarrollar un manejo más democrático de la economía mundial a fin de eliminar la pobreza y la desigualdad.<sup>11</sup> Las diversas justificaciones que existen pueden reducirse a tres categorías:

- *Crítica inmanente*: la democracia es un principio aceptado en la Carta de las Naciones Unidas y en la mayoría de Estados miembros. Tampoco existe razón alguna para no aplicar este principio dentro del sistema de la ONU. Por cierto, esto presupone un compromiso anterior con el valor positivo y la aplicabilidad general de la democracia. Este compromiso puede ser articulado de varias maneras.
- *Justificación epistemológica*: siempre se rebate las diversas interpretaciones de conflictos (potencialmente) violentos. El tratamiento imparcial de conflictos (potencialmente) violentos contradice el poder de veto y la posición privilegiada de «grande potencias» particulares, que tienden a tener mucho en juego en esos mismos conflictos. Tendría que haber un procedimiento más neutral para organizar acciones colectivas en contextos de crisis y de conflictos (potencialmente) violentos.
- *Justificación instrumental*: el sistema de las Naciones Unidas solo puede ganar legitimidad a través de la democratización de sus prácticas y procedimientos. Esto también es necesario, sobre todo en el largo plazo, para acciones eficaces. Otra justificación instrumental es que únicamente democratizando el sistema de las Naciones Unidas sería posible gobernar la economía mundial de manera tal que se pueda reducir la pobreza y la desigualdad. Por último, si bien no es menos importante, se puede también alegar que, dado que las «decisiones concernientes a temas mundiales conllevan consecuencias nacionales de largo alcance», la ampliación de la democracia en el ámbito mundial es un requisito fundamental para una auténtica democratización *al interior de* los Estados (Boutros-Ghali 1996: sección 67).

9 Ver Archibugi et al. 2000: 137.

10 Por ejemplo, Boutros-Ghali 1999: 319.

11 Boutros-Ghali 1996: inicio de la quinta sección; South Centre 1997: 26; cf. Alker 1991; Held 1995: 87-8.

En el contexto de paz y seguridad, la crítica inmanente y la justificación epistemológica de las reformas democráticas son susceptibles a las preocupaciones de los diseñadores del sistema de las Naciones Unidas. Las experiencias de la década de 1930 parecían indicar que un juicio negativo colectivo y una serie de sanciones en contra de cualquiera de las principales potencias militares podrían destruir este foro universal creado contra viento y marea, donde se puede discutir temas de paz y seguridad de manera pacífica y en igualdad de condiciones. *Mutatis mutandis*, hoy esta preocupación puede seguir siendo parcialmente válida.<sup>12</sup> Sin embargo, el que exista preocupación por el peor de los escenarios no imposibilita la realización de reformas parciales y crecientes en materia de seguridad militar, o bien de reformas democráticas mucho más rápidas y de mayor alcance en todas las demás áreas del diseño de reglas y políticas mundiales.

El cambio importante más reciente en la composición del Consejo de Seguridad se produjo en 1965 cuando el número de miembros pasó de once a quince. El pedido para aumentar el número de miembros permanentes a fin de incluir también a países importantes del Sur como Brasil o India, así como a países del Norte como Alemania y Japón, está bastante difundido. En 1997, un grupo de trabajo presidido por el Presidente de la Asamblea General Razami Ismael propuso un conjunto de reformas entre las que figuraban el aumento a veinticuatro del número total de miembros, agregándole al Consejo cinco permanentes y cuatro no-permanentes.<sup>13</sup> Como señaló Mark Imber, el aumento del número de miembros de Consejo de Seguridad puede en realidad ser más probable que su reemplazo. EE.UU. y la UE probablemente apoyarán la designación de Japón y Alemania como miembros permanentes, aunque es posible que algunos de los países más grandes del Sur también serán incluidos en el mismo paquete.

Sin embargo, el Grupo de los 77 (G-77), conformado por 133 países del Sur, se opone a que se eleve el número de nuevos miembros permanentes del Norte. También está en contra del ingreso de «algunos países

12 Por ejemplo, suponiendo que el control de facto de EE.UU. sobre la ONU continuara aun después de la democratización del Consejo de Seguridad, la alienación de China del sistema de las Naciones Unidas podría ser un problema potencial en circunstancias particulares. Por otro lado, si se desafiara el liderazgo de EE.UU., sería muy probable que se separara de la ONU.

13 Razali Reform Paper, 20 de marzo de 1997, resolución en borrador de la Asamblea General, UN Press Release GA9228, 20 de marzo de 1997.

grandes del Sur a un Consejo de Seguridad no reformado»; la razón de tal oposición es que la pertenencia permanente al Consejo de algunos de esos países del Sur terminaría apartando del Grupo. En cambio, el Grupo-77 postula que el Consejo debe ser más representativo de todos los Estados que componen las Naciones Unidas.

En general, sin embargo, las propuestas de reforma que se concentran en aumentar o limitar o incluso abolir el número de miembros permanentes del Consejo de Seguridad son bastante modestas. Además, en la actualidad parece improbable que alguno de los actuales miembros permanentes quisiera abandonar su posición. Es, pues, posible que la eliminación políticamente realista del poder de veto tenga que ser gradual.

En su informe *Reimagining the Future*, Camilleri y otros recomiendan ir eliminando el poder de veto en un período de quince a veinte años. ¿Sería eso políticamente posible? Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad tienen derecho a veto sobre todas las enmiendas y cualquier revisión de la Carta. Según el Artículo 108, las enmiendas «a la actual Carta entrarán en vigor para todos los miembros de las Naciones Unidas cuando ellas hayan sido adoptadas por dos tercios de los votos de los miembros de la Asamblea General, y ratificadas de acuerdo con sus respectivos procesos constitucionales por dos tercios de los miembros de las Naciones Unidas, *incluidos todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad*» (el subrayado es nuestro). El artículo 109 hace el mismo requerimiento para una revisión de la Carta.

Las propuestas para ir eliminando la membresía permanente o el derecho de veto en el largo plazo son interesantes y no necesariamente impracticables, solo que también requerirían de la aceptación de los actuales miembros permanentes. Al menos en el corto plazo, es improbable que todos los cinco grandes simultáneamente estén dispuestos a abandonar su condición o que acepten la eliminación progresiva en el largo plazo. Aun cuando Francia y Reino Unido llegaran a aceptar que este estado de cosas es un anacronismo, quedarían todavía una serie de obstáculos, sobre todo la férrea voluntad hegemónica de EE.UU. Primero debe cambiar el contexto histórico mundial para que se pueda superar dicho obstáculo. También la frágil posición del gobierno ruso o la creciente autoconfianza de China podrían convertirse en impedimentos adicionales.

Otro conjunto de propuestas apuntan a la necesidad de poner al Consejo de Seguridad bajo una supervisión más eficaz por parte de la Asamblea General. Según South Centre (1997: 224-5), el Consejo se ha hecho de responsabilidades que no respetan la separación de poderes inscritos

en la Carta de la ONU. La idea subyacente es que debe haber controles y equilibrios en todo el sistema de las Naciones Unidas, por lo que el Consejo debería ser más responsable con la Asamblea. En lo que se refiere a criterios democráticos, parece claro que el fortalecimiento de la Asamblea General frente al Consejo de Seguridad constituiría una mejora. La Asamblea General está basada en un sistema de sufragio amplio y equitativo y, como foro público, es más abierta y pluralista. Algunas propuestas se refieren también a que el Consejo se vería beneficiado con un proceso de revisión a cargo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), a pedido de la Asamblea General.<sup>14</sup> Con todo, parece improbable que en el futuro cercano EE.UU., en particular, se muestre dispuesto a realizar cambios significativos en la estructura del Consejo.

### *La Asamblea General*

Según varios conceptos de democracia mundial, la Asamblea General es la institución internacional más democrática que existe, no obstante sus deficiencias y problemas. El ideal de igualdad soberana de todos los miembros de ONU está representado más claramente por el principio de la Asamblea un país-un voto. Correspondientemente, muchas iniciativas de democracia, incluida la presentada por el Secretario General Boutros-Ghali en 1996, comparten la recomendación de que a la Asamblea General se le debe otorgar más poderes dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Durante los últimos veinticinco años, el rol de la Asamblea General se ha visto debilitado mediante una estrategia consciente y por los cambios estructurales en la economía mundial. Aparte del Consejo de Seguridad, las corporaciones privadas y las instituciones financieras internacionales han asumido algunas de las prerrogativas de la Asamblea en materia de toma de decisiones. Si bien en la década de 1970 la Asamblea General jugó un papel especial al apoyar estrategias de desarrollo lideradas por Estados del Sur, desde inicios de los 1980 las instituciones de Bretton Woods y, cada vez más, las agencias crediticias privadas se han vuelto más dominantes en lo que se refiere a dirigir las políticas económicas de países del Sur. A pesar de que, según la Carta de la ONU, la Asamblea General debe ser la entidad central de las Naciones Unidas y que debe tener cierto control sobre algunos otros organismos, inclui-

---

14 Ver Bedjaoui 1994; Boutros-Ghali 1996: sección 111.

dos el Consejo de Seguridad y el Banco Mundial, en la práctica ha sido marginada. La marginación de la Asamblea General se tornó mayor en los años noventa, cuando varios gobiernos del Sur, tradicionalmente pertenecientes al Grupo de los 77, se hicieron cada vez más obedientes a los Estados Unidos. La Asamblea General no se ha mostrado, pues, capaz o especialmente dispuesta a plantear desafíos fundamentales al orden mundial existente.

La Asamblea General ni siquiera ha intentado usar muchos de los poderes descritos en lenguaje claro en la actual Carta de la ONU. Por ejemplo, la AG tiene un mandato para «iniciar estudios y hacer recomendaciones con miras a promover la cooperación internacional en los campos económico, social, cultural, educativo y de la salud» (Artículo 13) y para tratar con cualquier situación «que considere que atenta contra el bienestar general o las relaciones amistosas entre las naciones» (Artículo 14). El potencial total de estos artículos sigue sin ser puesto en práctica. Habría que darle a la Asamblea adecuado apoyo institucional, financiero y técnico y más tiempo para que pueda tratar estos temas (South Centre 1997: 144-7).

En el corto plazo, uno de los principales desafíos de cualquier reforma democrática de la ONU es permitir que la Asamblea ejerza su mandato respecto del Consejo de Seguridad. La Carta podría servir de base para que el Consejo y la Asamblea mantengan relaciones más equilibradas. Un ejemplo de estas aspiraciones es la Declaración del Milenio del año 2000. Reafirma la esperanza de que la Asamblea debe ser el principal órgano deliberante, representativo y de toma de decisiones de las Naciones Unidas, y que se le debería ayudar para que desempeñe estas funciones de manera eficaz. Por ejemplo, desde la perspectiva de los países del Sur, se ha declarado repetidas veces que es de una importancia especial reafirmar los mandatos y los roles de la Asamblea con respecto a la pacificación y a los asuntos humanitarios.

El que la AG tuviera mayores poderes significaría también mayores poderes para los Estados relativamente pobres. Por consiguiente, es fácil entender por qué este objetivo es apoyado activamente por el G-77 y por ONG del Norte y del Sur que tienden a apoyar iniciativas del Sur. Al mismo tiempo, resulta igualmente claro que Estados Unidos, en particular, se oponga probablemente a todo cambio que apunte a la democratización, aun dentro de los límites restringidos de la Asamblea General.

Se trata de fortalecer la Asamblea General, tal como lo establece la Carta de la ONU. También se podría mejorar la distribución del voto en la

AG. Como en cualquier otro modelo de toma de decisiones basado en el principio un grupo-un voto, el de la Asamblea no tiene en cuenta que estos grupos pueden ser de diferente tamaño. Es problemático que los Estados Unidos y Belice, o Luxemburgo e India, tengan igual peso en los votos de la AG. La respuesta democrática a este problema es no cambiar las decisiones en instituciones donde lo que determina el poder de voto son los recursos financieros o militares. Más bien, se debería buscar maneras más adecuadas de sopesar los votos entre grupos diferentes.

Es sorprendente que solo haya unas pocas iniciativas concretas para promover el voto ponderado en la Asamblea General. Una de ellas es el llamado sistema de tríada vinculante, propuesto por el Centre for War / Peace Studies, diseñado para transformar la Asamblea General en una entidad legislativa. El nuevo sistema podría ser creado mediante una enmienda al Artículo 13 de la Carta de las Naciones Unidas, y permitiría que la Asamblea tomara decisiones vinculantes a través de resoluciones que reciban votos de la mayoría basados en tres factores. Junto con el actual principio de un país-un voto, la propuesta postula que la votación se debe basar, de un lado, en el tamaño de la población de los países y, de otro, en las contribuciones que el país haga al presupuesto de la ONU.<sup>15</sup>

Si se fuese a abrir la caja de la Pandora sellada por la igualdad formal de Estados soberanos, también sería posible cuestionar la legitimidad de los Estados para representar a sus ciudadanos. Actualmente, por ejemplo, un gobierno autoritario o dictatorial puede exigir derechos políticos similares a los de un gobierno democráticamente elegido. Por esto y por muchas otras razones, sería muy difícil transformar la Carta según estas pautas. Cualquier enmienda o revisión que se le quisiera hacer requeriría del apoyo de dos tercios de la Asamblea General y del respaldo de cada uno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

La dificultad para que se acepte cualquier tipo de propuesta también se encuentra detrás del compromiso de la propuesta de un sistema de tríada vinculante. Si bien la votación ponderada basada en la población puede hacer que la Asamblea General sea de hecho más democrática, basar el poder de voto en contribuciones presupuestarias constituiría un paso atrás en el proceso mundial de globalización. El argumento es que esta puede ser la única posibilidad realista. ¿Pero en realidad lo es?

---

15 Ver <<http://www.cwps.org/brochure.htm#e>>



## CUADRO 2: LA DECLARACIÓN DEL MILENIO DE LA ONU

En setiembre de 2000, la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas adoptó la Declaración del Milenio (ONU 2000). En ella, los Estados miembros de las Naciones Unidas reafirman su fe en la Carta de la ONU y también se comprometen a alcanzar varios objetivos de desarrollo en el ámbito mundial. La Declaración del Milenio es un texto de gran alcance. Además del desarrollo, abarca también los temas de la paz y seguridad, medio ambiente y derechos humanos.

La Declaración del Milenio padece del mismo problema de tantas otras declaraciones internacionales. Muchas de las palabras clave quedan en lo abstracto o indefinido. Así, en la práctica diferentes actores se comprometen a cosas muy diferentes. Por ejemplo, «una paz justa y duradera en todo el mundo» (*Ibid.*: I. 4) puede significar la puesta en vigor de un liderazgo y de una dominación militar mundial por parte de EE.UU. También puede significar una iniciativa para hacer, por la fuerza, liberaldemocráticos a todos los países del mundo, en caso de que fuera necesario; o una adhesión a los principios de seguridad colectivos de la Carta de la ONU; o una serie de intentos para transformar los conflictos mediante mecanismos y procedimientos que lleven a cambios pacíficos; o una campaña en pro de políticas mundiales redistributivas a fin de asegurar las condiciones socioeconómicas para la paz. Depende de los lectores determinar el significado y los requisitos de una «paz justa y duradera».

De la misma manera, el significado de una declaración como «el principal desafío que enfrentamos hoy es asegurar que la globalización se transforme en una fuerza positiva para todos los pueblos del mundo» (*Ibid.*: I. 5) es indeterminado. Entre sus partidarios y antagonistas, el término globalización a menudo es usado como sinónimo de políticas económicas ortodoxas propugnadas por Washington. En ese sentido, el objetivo de la Declaración del Milenio sería simplemente hacer que las políticas económicas ortodoxas sean más aceptables para todos. Sin embargo, para los que no aceptan el neoliberalismo, siempre es posible imaginar que «globalización» quiere decir algo completamente diferente, por ejemplo una mayor interdependencia o el desarrollo de nuevas tecnologías de transporte y comunicación, haciendo que el mundo sea más pequeño.

Incluso cuando el significado de los términos clave es suficientemente inequívoco, suele haber una brecha entre teoría y práctica. Por ejemplo, China o Arabia Saudita han firmado una declaración según la cual «ellos no escatimarán esfuerzos para promover la democracia y fortalecer el estado de derecho, así

como el respeto para todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo» (V. 24.). Asimismo, EE.UU. da la impresión de estar de acuerdo con la Declaración del Milenio, que demanda respeto frente al estado de derecho en asuntos internacionales, que alienta a los Estados a establecer tratados en áreas como el control de armas, y que los exhorta a firmar y ratificar el Estatuto de Roma de la Corte Criminal Internacional (II. 9).

De ahí que resulte esencial saber cómo se concretan los compromisos de la Declaración y qué tipos de acciones bien específicas se propone. En la parte más conocida de la Declaración del Milenio (III. 19-20), se establece el año 2015 como el plazo límite para alcanzar una serie de objetivos de desarrollo. Entre los más importantes, figuran:

- En el año 2015, disminuir a la mitad el número de personas en el mundo cuyo ingreso es menor a un dólar diario y el de las que padecen hambre y, en el mismo año, disminuir a la mitad el número de personas que no tienen acceso a agua potable.
- Asegurar que, para el mismo año, los jóvenes de todo el mundo puedan cursar primaria completa y que tanto los muchachos como las muchachas tengan igual acceso a todos los niveles de educación.
- Por la misma fecha, haber reducido la mortalidad materna en tres cuartas partes y la mortalidad de niños menores de cinco años a dos tercios con respecto a las tasas actuales.
- Para entonces, haber detenido y empezado a revertir el avance del VIH/SIDA, el azote de la malaria y otras graves enfermedades que afligen a la humanidad.
- Brindar ayuda especial a los niños que han quedado huérfanos por causa del VIH/SIDA.

Sin embargo, la consecución de estas metas está abierta a varias interpretaciones. Por ejemplo, la meta de disminuir a la mitad el número de personas cuyo ingreso es menor a un dólar diario, puede ser medida en términos de paridad de poder de compra (como lo hace la ONU) o en dólares constantes (lo que haría ver la situación con mucho menos optimismo). «Un dólar diario» también quiere decir una cosa diferente en contextos sociales diferentes. Si es el caso de un campesino relativamente autosuficiente, un dólar diario puede ser suficiente para muchas necesidades, pero en una ciudad grande es mucho

más difícil sobrevivir sin dinero. La urbanización y un mayor confort pueden, pues, implicar que se necesite más dinero para cubrir las necesidades básicas. Por tanto, las personas pueden hacerse más pobres mientras que, según los patrones de la ONU, hay más bien desarrollo. Si bien no ocurre que todos los Objetivos de Desarrollo de Milenio son igual de complicados y problemáticos, cualquier forma sencilla de medir cuantitativamente tiende a desvirtuarse de uno u otro modo.

Además, debemos también preguntarnos si existen planes de acción o propuestas para asegurar que estos objetivos de desarrollo sean alcanzados en el plazo fijado. El Informe del Secretario General del verano de 2002 señala que la estrategia de las Naciones Unidas se basa en (i) la Conferencia de Monterrey sobre Financiamiento para el Desarrollo y (ii) en la Cumbre de la OMC de Doha (ONU 2002: III. 45). En otras palabras, la ONU se basa, en primer lugar, en el principio fundamental de Monterrey que dice que cada país es responsable de su propio desarrollo y, segundo, en el libre comercio. Perfectamente alineado con la ortodoxia preponderante, el método principal para financiar el desarrollo es atraer inversiones mediante empresas transnacionales.

Como complemento de esta ortodoxia económica, existe un pedido de caridad y la creencia en un progreso tecnológico automático. La Declaración del Milenio también se basa en la esperanza de que se podría sacar la ayuda oficial para el desarrollo de su nivel más bajo (*Ibid.*: III. 50), y en que el posterior desarrollo de tecnologías médicas podría ayudar a que medicinas baratas también fueran más accesibles para los pobres (*Ibid.*: III. 51). De hecho, algunos países prometieron elevar el nivel de ayuda para el desarrollo. EE.UU., que proporcionalmente da menos ayuda para el desarrollo que cualquier otro país de la OCDE, prometió aumentar su apoyo a cinco mil millones de dólares. Algunos otros países siguieron su ejemplo e hicieron promesas similares.

Las críticas rápidamente señalaron que solo se trata de un pequeño cambio comparado con el aumento en el presupuesto de defensa y seguridad luego de los sucesos del 11 de setiembre, o con los grandes subsidios a la producción agrícola e industrial que discriminan a los productos de los países del Sur. Por añadidura, tal parece que el aumento en ayuda para el desarrollo sirve, de hecho, para apoyar la guerra contra el terrorismo. Este dinero es por lo general asignado a unos pocos países como Israel, Paquistán y Egipto (Ver Foreign Policy Association 2002). Así, en la práctica hasta el aspecto caritativo de la Declaración del Milenio parece estar engarzado con otros intereses distintos al altruismo.

Para el Gobierno y el Congreso norteamericanos, solo un sistema que dé peso a la contribución presupuestaria, hasta el punto de empezar a aproximarse al principio un dólar-un voto, podría ser suficientemente bueno. ¿Sería este tipo de reforma desdemocratizadora políticamente realista? Un gran número de países pequeños sería marginado y muchos países pobres y muy poblados probablemente encontrarían esta propuesta del todo antidemocrática y muy poco atractiva.

El modelo de Asamblea General también puede ser criticado por ser demasiado estadocéntrico, como si los Estados fueran los únicos actores democráticamente legítimos en la política mundial. Esta parece ser la forma más usual y aceptable de crítica bajo la actual constelación mundial de fuerzas políticas. Hacia el fin de su período como Secretario General, Boutros-Ghali publicó en 1996 su *Programa para la democratización*. Si bien el libro fue cuestionado en muchos aspectos, sus sugerencias para incorporar organizaciones regionales, ONG, parlamentarios, autoridades locales, academia, comercio y medios de comunicación en el trabajo de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social (ECOSOC) parecen haber sido aceptadas en la práctica (*ibid.*: secciones 77-103). Las ONG y el comercio, en particular, han ganado acceso a las discusiones, al establecimiento de agendas y a veces, en calidad de observadores, a la toma real de decisiones. Muchas ONG son de hecho BINGO (ONG iniciadas en el comercio, por sus siglas en inglés), y no se las debe confundir con otras asociaciones cívicas más auténticas.

Si este desarrollo es sinónimo de democratización o no, es algo que se puede discutir. Si se trata de que el papel más importante lo tienen las grandes empresas y las BINGO, esto solo serviría para favorecer el principio un dólar-un voto. Por el contrario, los parlamentarios y, a menudo, las autoridades locales pueden pedir legítimamente representar a sus electores. La Unión Interparlamentaria ha tenido por mucho tiempo estado consultivo con respecto al ECOSOC y también sostiene varias reuniones en las Naciones Unidas. Por otra parte, el papel que tienen los parlamentarios o diversas autoridades locales parece bastante limitado.

El caso de ONG auténticamente políticas –no iniciadas por empresas ni Estados– es ambiguo. No pretenden representar a ningún grupo de electores *per se*. Sin embargo, si ello depende de las prácticas reales de las ONG, sus iniciativas y acciones parecerían aumentar el grado en que el control democrático es sustantivo en lugar de simbólico, informado en lugar de ignorante, y competentemente comprometido. Ellas también pueden pluralizar la esfera mundial pública y cultivar las virtudes de la partici-

pación política. Las teorías de democracia basadas en el liberalismo político y en el republicanismo enfatizan la importancia de una vasta participación política. Además de ser un valor en sí mismo, la participación política es decisiva en la lucha contra la corrupción, la acumulación de privilegios y la tendencia a relaciones de poder cada vez más asimétricas.<sup>16</sup> Aparte de aumentar la autenticidad de los procesos democráticos, muchas si no la mayoría de estas ONG son del todo coherentes con las diversas iniciativas de reformas que buscan ampliar el sufragio y el alcance de los procesos democráticos. En ese sentido, darles un papel más destacado a las auténticas ONG sería una acción democratizadora por demás importante.

El problema es que no siempre es fácil determinar cuán auténtica es una ONG determinada, o cuál es su base participativa. Además, algunas ONG pueden no seguir procedimientos democráticos en sus propias prácticas; y el grueso de ellas proviene de algunas regiones acaudaladas del mundo, sobre todo de Europa Occidental y Norteamérica. Dados estos problemas y ambigüedades, resulta claro que la participación de ONG es mejor vista como complementaria a otras reformas democráticas.

También vale la pena advertir que, por alguna razón, muchos actores potencialmente importantes tienden a ser excluidos, de una forma del todo innecesaria, de la lista de actores no estatales. Entre estos figuran los sindicatos, los partidos políticos y los movimientos religiosos. Muchos de ellos también han organizado actividades transnacionales y estarían, todos o casi todos, interesados en participar en discusiones y en procesos de toma de decisiones en materia de gobernanza mundial. Por lo general cuentan con una base popular mucho más amplia que la mayoría de las ONG.

### *La Asamblea Popular*

Una manera de encarar los problemas de igualdad formal de los Estados en la Asamblea General sería establecer otra entidad que la acompañara.<sup>17</sup> Algunas de estas propuestas postulan la creación de una Asamblea Popular de las Naciones Unidas (APONU), basada en principios democráticos, para que funcione como un organismo paralelo a la Asamblea General. En la mayoría de las propuestas, la Asamblea Popular reflejaría

16 Estas teorías son tratadas en Patomäki (de próxima aparición), «Models of Political Participation and Civil Society».

17 Ver especialmente Galtung 2000: 156.

las realidades demográficas de los diferentes países; en algunos casos las organizaciones no gubernamentales desempeñarían una función importante. Hay también iniciativas en que los representantes de la APONU serían elegidos en elecciones universales directas, como se elige los parlamentos democráticos dentro de los países. El sufragio se basaría, pues, en la ciudadanía mundial. Si bien la versión de Asamblea *Popular*, que postula un pueblo mundial, es más común, hay también propuestas que hablan de una Asamblea *de Pueblos*, lo que crea la imagen de una asamblea de varios pueblos.

Con todo, en la mayoría de los esquemas, como el de *Reimagining the Future*, la Asamblea Popular no tendría poderes legislativos sino que más bien sería un foro para el debate y la revisión (Camilleri et al. 2000: 28). Además, el rol y los poderes de la Asamblea Popular tendrían acaso que ser diseñados para apoyar y complementar a los de la Asamblea General. Según *Reimagining the Future*, los miembros de la Asamblea Popular serían elegidos mediante un sistema de sufragio universal y de voto secreto en distritos electorales de aproximadamente seis millones de personas. Para garantizar que los países regidos por gobiernos autoritarios estén dispuestos a permitir tales deliberaciones democráticas, el número de miembros de cada gobierno en la Asamblea General dependería de organizar estas elecciones, con el monitoreo de un equipo de inspectores de la ONU.

Richard Falk (2000) ha propuesto dos métodos diferentes para elegir a los miembros de la Asamblea Popular. Un enfoque, parecido al de *Reimagining the Future*, permitiría que cada país miembro de la ONU estableciera un procedimiento democrático para elegir de uno a diez delegados según el tamaño de su población. Otro enfoque descrito por Falk sería solicitarle al Comité del Premio Nobel que convocara a un grupo de ganadores de ese Premio para que a su vez estos establecieran una entidad de 300 delegados que representen a los pueblos del mundo. Esto último, en particular, presenta problemas obvios desde una perspectiva democrática.

También es posible enlazar la selección de miembros de la Asamblea Popular con los parlamentos nacionales existentes. La Unión Parlamentaria Internacional (UPI) ha sugerido que se podría lanzar la Asamblea como una continuación permanente de las diversas reuniones conjuntas entre la UPI y la ONU.<sup>18</sup> En una propuesta afín, el Foro de ONG del

18 «Suggestions for a New and Strengthened Relationship Between the IPU, the UN General Assembly and its Subsidiary Bodies», preparado por el Comité Ejecutivo de la UPI, Nueva

Milenio ha propuesto crear un cuerpo parlamentario de las Naciones Unidas relacionado con la Asamblea General, alentando una mayor cooperación entre la UPI y otros cuerpos parlamentarios y la ONU. Apoya el establecimiento de una Asamblea Parlamentaria consultiva de las Naciones Unidas, compuesta inicialmente por representantes de parlamentos existentes de todo el mundo, la cual se reuniría anualmente antes de la Asamblea General de ONU para hacer recomendaciones sobre su agenda.<sup>19</sup>

Podría haber más de dos organismos; por ejemplo, uno basado en el principio un país-un voto, y el otro que refleje los diferentes tamaños de los países, e incluso uno más compuesto por grupos autoorganizados de la sociedad civil. El establecimiento de un tercer organismo ha sido planteado en *Reimagining the Future*, donde es denominado como Asamblea Consultiva y se propone que esté compuesto de representantes de tres sectores: el sector corporativo, el sector sindical y profesional, y un tercer sector donde figuren varios tipos de ONG (Camilleri et al. 2000: 28).

En lo que se refiere al sufragio, permitir que los pueblos elijan a sus representantes en elecciones directas es, por cierto, una idea democrática fundamental. Asimismo, otras variantes de Asamblea Popular significarían democratización mundial. Los problemas, sin embargo, son numerosos. El alcance de la APONU suele quedar sin mayores especificaciones; o es más bien que en parte queda cubierto por el alcance de la Asamblea General, y esta coincidencia parcial no es aclarada. Además, si la APONU solo tuviera como objeto facilitar las discusiones públicas generales, solo sería vista como una mera entidad simbólica. Sería difícil crear o mantener un *parlamentum* («un lugar donde se habla»). En opinión de muchos, se trataría de una institución costosa, sin alcance ni propósito reales. De ahí que podría terminar siendo ni auténtica ni factible. Por ejemplo, replicando e intensificando las dificultades del Parlamento Europeo a escala mundial, es posible que solo, digamos, el 5% de los ciudadanos de mundo votaran en elecciones. Por consiguiente, la APONU no sería representativa. Desde el punto de vista de la mayoría de los ciudadanos del mundo, que dudan de la legitimidad de «sus» representantes, esta también podría estar basada en la mera ignorancia arbitraria y en la incompetencia. Muy pronto la APONU podría entrar en crisis.

---

Delhi, informe adoptado sin un solo voto por el Consejo de la UPI en su 168 reunión, La Habana, 7 de abril de 2001.

19 «Strengthening and Democratizing the United Nations and International Organizations», Tema 6 del Foro de ONG del Milenio, Documento de Discusión, 30 de mayo de 2000.

La Asamblea Popular podría tener un papel importante en el establecimiento de normas; hasta podría asemejarse a una legislatura mundial. Siguiendo esta tendencia, algunas iniciativas –como la de Johan Galtung (2000: 56), que propone que la Asamblea Popular debe hacer leyes, presupuestos y nombramientos– son en realidad propuestas directas para la creación de un parlamento mundial premunido de todos los poderes (lo que se verá con mayor detalle en la Parte II). Baste con decir que cualquier tentativa de crear una Aponu con poderes legislativos reales, aunque limitados y parciales, se enfrentará probablemente con una mayor resistencia que la que habría ante una enmienda de las reglas y poderes de la Asamblea General. Para decirlo una vez más, cualquier enmienda o revisión de la Carta de la ONU requeriría del apoyo de dos tercios de los miembros de la Asamblea General y del respaldo simultáneo de todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

EE.UU., coherentemente, ha demandado reverencia a su plena soberanía, por lo que sería improbable otorgarle cualquier tipo de poder legislativo a la Aponu. EE.UU. también tiene el poder para influir en la concepción de los problemas y en el establecimiento de la agenda política mundial, y se resistiría firmemente a cualquier intento de promover este tipo de iniciativas para promover serias discusiones políticas. Además, muchos países, incluido China, no eligen a sus gobiernos en elecciones libres y justas. Sus gobiernos desconfiarían, pues, de un organismo elegido mundialmente y que cuente con poderes legislativos.

### *El Consejo Económico y Social*

Originalmente, la ONU estuvo situada en la cumbre del sistema emergente de organizaciones internacionales, incluidas las instituciones de Bretton Woods. El Consejo Económico y Social (ECOSOC) fue diseñado para ser el núcleo de este sistema. Nominalmente, las agencias especializadas, como el FMI y el Banco Mundial, aún están sujetas a coordinación con la ONU a través del ECOSOC. En la Carta de las Naciones Unidas, el ECOSOC tiene el mandato de tratar asuntos económicos y sociales en el sentido más amplio del término.

El ECOSOC está compuesto de cincuenta y cuatro miembros de la ONU elegidos por la Asamblea General. Cada año son elegidos dieciocho miembros para un período de tres años. Los miembros que estén por retirarse pueden aspirar a la reelección inmediata. Cada miembro del ECOSOC



tiene un representante, y cada representante tiene un voto. Según la Carta de la ONU, las decisiones del ECOSOC son tomadas por una mayoría de los miembros que esté presente y que vote. Además, el ECOSOC puede hacer los arreglos convenientes para realizar consultas con ONG interesadas en temas de su competencia. En materia de sufragio, el ECOSOC es mucho más democrático que el Consejo de Seguridad. En lo que se refiere a su alcance, el ECOSOC tiene un amplio mandato que le permite tratar sobre cualquier tema salvo el de la paz y la seguridad. En principio, tiene también el poder de tomar decisiones reales sobre gobernanza socioeconómica mundial. Lo que le falta es eficiencia práctica y autenticidad.

En su propuesta para una ONU fuerte y democrática, South Centre (1997: 226) ha enfatizado firmemente que el ECOSOC requiere de protección contra la erosión forzada desde adentro, al tiempo que pide su abolición inmediata. Además del pedido usual de que el ECOSOC sea la entidad planteada en la Carta de la ONU, South Centre hace una serie de sugerencias acerca de lo que el ECOSOC necesitaría con urgencia:

- El equivalente a un Consejo de Ministros para una planificación de largo plazo y acciones relativas a las tendencias de la economía política mundial.
- Un nuevo cuerpo ejecutivo delegado, con más facultades para la ejecución de decisiones.
- Una secretaría reforzada, con capacidades independientes y analíticas reconstituidas.
- Sesiones constantes, a fin de desarrollar capacidades de alerta temprana, acciones rápidas y una planificación de largo plazo más responsable.

Como en el caso de las diversas iniciativas para fortalecer la Asamblea General, estas reformas requerirían recursos adicionales. El problema de fortalecer el ECOSOC es, pues, doble: (i) la falta de voluntad política por parte de quienes hoy controlan la ONU y (ii) la falta de recursos por causa de la constante crisis financiera del sistema de las Naciones Unidas. Ya que (ii) es usado para reforzar el control de los pocos sobre los muchos, estos problemas están conectados intrínsecamente. Si estas condiciones no cambian, las posibilidades de cualquier reforma notable parecen bastante remotas.

### CUADRO 3: CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES (UNCTC)

Las empresas son tan antiguas como la economía capitalista mundial, estando arraigadas en la ley romana y en las prácticas medievales. Las compañías comerciales coloniales también eran entidades políticas poderosas que emprendían guerras y se ocupaban de la administración en muchas colonias de las Américas, Asia y África. Como institución, la sociedad por acciones se remonta al siglo XVII, pero solo fue en el siglo XIX cuando se dieron leyes que permitían la libre incorporación, las cuales fueron adoptadas primero por EE.UU. y luego por Gran Bretaña, Francia y otros países más. El rápido auge de las empresas transnacionales (ET) –facilitado por nuevas tecnologías para la producción en masa, las comunicaciones y el transporte- empezó en la década de 1860. Esta tendencia ascendente se vio interrumpida por las crisis y las guerras del siglo XX (1914-1945), pero retornó en la década de 1950 y ha continuado subiendo desde entonces.

Hoy las ET son responsables de un tercio de la producción mundial y de dos tercios del comercio que se realiza en el planeta. Gran parte del comercio internacional realmente tiene lugar al interior de estas corporaciones, lo que también abre la posibilidad de manipular los precios de transferencia. Las ET más grandes tienen ingresos superiores al PBI de la mayoría de los Estados. Dominan los mercados mundiales y pueden evadir la regulación estatal a través de distintos mecanismos, incluidos los precios de transferencia y la reasignación de ganancias y finanzas. Su influencia política en organismos democráticamente elegidos, si bien es difícil de medir, puede ser considerada muy grande.

El auge y la caída del Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales (UNCTC, por sus siglas en inglés) dan una idea de las dificultades en los intentos para regular y poner límites públicos en el poder de capital transnacional. La iniciativa fue planteada por la UNCTAD y el G-77 cuando este ganó terreno dentro de la ONU durante la crisis del petróleo de inicios de la década de 1970. El papel de la Telephone & Telegraph Internacional (ITT) en el golpe militar de Chile en 1973 hizo más evidente el poder de las empresas transnacionales (*Multinational Monitor*, 7 [1989]).

La Comisión de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales fue fundada en 1974 mediante resolución del Consejo Económico y Social. Estuvo compuesto de cuarentaiocho Estados miembros y funcionó como una institución independiente bajo la Secretaría General (Cetim 2000). El Centro sobre las

Empresas Transnacionales fue una secretaría creada para asistir en el trabajo de la Comisión, lo que en la práctica significaba preparar informes y estudios y ayudar en las deliberaciones y negociaciones. Asistió a países del Tercer Mundo en la formulación de políticas relacionadas a la inversión directa extranjera, respaldó sanciones contra el apartheid de Sudáfrica y propuso normas internacionales sobre contabilidad y elaboración de informes. El UNCTC también intentó desarrollar un Código de Conducta de las Naciones Unidas para las Empresas Transnacionales a fin de regular las prácticas corporativas. (Lipschutz 2001). Sin embargo, desde 1975 hasta su abolición a mediados de la década de 1990 por presión de EE.UU., el UNCTC no logró establecer un consenso para el Código. Su interés principal en los abusos de poder de las ET y su programa de prácticas comerciales restrictivas molestó demasiado a muchos gobiernos y empresas. (Braithwaite y Drahos 2000: 192-3). Conforme fue creciendo la influencia empresarial al interior de las Naciones Unidas, las demandas para dismantelar el UNCTC empezaron a hacerse más ruidosas. Asimismo, muchos representantes de países del Sur se hicieron cada vez más críticos de la institución.

En 1991, el gobierno norteamericano logró colocar a Richard Thornburgh, ex gobernador de Pennsylvania, como Subsecretario General Administrativo de la ONU. Su nombramiento fue un paso importante para que las Naciones Unidas se hicieran institucionalmente más favorables a los intereses de las principales empresas. Una expresión de este proceso fue que en 1992 el Secretario General decidió la abolición del UNCTC. En 1993, la División para la Inversión Transnacional e Internacional de la UNCTAD fue creada para continuar el trabajo del UNCTC. En la práctica, esta transformación significó el cierre del UNCTC, puesto que, más claramente, el mandato de la nueva institución era promover, más que monitorear críticamente, a las empresas transnacionales (Sogge 2002). De hecho, el programa de prácticas comerciales restrictivas de la UNCTAD fue reemplazado por un programa de políticas competitivas de la OCDE, sobre todo dentro de ese foro fundamental que es la OMC. Braithwaite y Drahos (2000: 192) informan que «como nos dijo un oficial mayor de la OCDE: 'el código de prácticas comerciales restrictivas de la UNCTAD provenía de una perspectiva equivocada. La perspectiva correcta consiste en pensar políticas de competencia en términos de políticas comerciales, donde competencia se traduce como acceso al mercado». En otras palabras, «la perspectiva correcta» es la de la ortodoxia económica de libre comercio, mientras que la re-regulación que proviene de consideraciones sociales, democráticas o de desarrollo es rechazada por «incorrecta».

Según la opinión de algunos grupos de la sociedad civil, expresada por ejemplo en la Declaración de la Cumbre del Pueblo del año 2000, el UNCTC debe ser restaurado. La declaración exige un marco legalmente vinculante, «que regule las acciones de las empresas transnacionales, respetando la mano de obra internacional, los derechos humanos y las normas sobre el medio ambiente establecidos por las Naciones Unidas y sus agencias especializadas pertinentes» (Cumbre del Pueblo del año 2000). El mecanismo regulador, como se explica en la Declaración, debe incluir «la activa participación de trabajadores y comunidades directamente afectados por las operaciones de las ET para prevenir el abuso de mecanismos reguladores, subordinar las ET a la autoridad civil democrática y fomentar modelos de sistemas socioeconómicos basados en la comunidad» (*ibid.*).

En el año 2003, un grupo del otrora UNCTC creó un sitio web para hacer más accesibles los informes y estudios preparados por el Centro (ver <http://www.benchpost.com/unctc/>). Obviamente, esto está muy lejos de restaurar el Centro. Si bien puede ser difícil resucitar el UNCTC, esta tarea también podría ser asumida por nuevas instituciones, quizás externas a la ONU. Regular y limitar el alcance y el poder mundiales de las ET debe ser un elemento clave en cualquier proyecto serio de transformaciones democráticas.

### *Hacia una ONU más autónoma mediante reformas financieras*

Si bien la institución del poder de veto hace muy difícil la reforma democrática de la Carta, el tema del financiamiento es fundamental para comprender las disputas sobre el futuro de las Naciones Unidas dentro de los parámetros de la actual Carta. La ONU es financiada por sus Estados miembros de conformidad con su capacidad de contribución. La cuota de cada país está determinada por su tamaño y afluencia económicos. Según la Carta de la ONU, el monto de contribuciones financieras no debe tener ninguna relación con el poder de decisión de los países particulares. Esto se basa en la misma idea que sustenta el principio de que todos los ciudadanos individuales deben tener derecho a un voto, sin importar cuánto paguen en impuestos. Como dice South Centre:

Lo que determina este principio es la noción de que es por lo menos tan difícil para un país miembro más pobre conseguir y aportar (y en dólares norteamericanos) una suma más pequeña de dinero para los presupuestos regulares del sistema de las Naciones Unidas como lo es para un país más rico contribuir con una mayor cantidad de dinero. En ese

sentido, ninguno debe tener ni voz ni peso especiales en la determinación de políticas y programas. Este principio fue unánimemente acordado en la fundación de la Organización, e inscrito en la Carta constitucional (Art. 17.2). («Los gastos de la Organización deberán ser asumidos por los miembros tal como han sido prorrateados por la Asamblea General»). El mismo principio es la base del financiamiento de las agencias especializadas, que también son financiadas vía contribuciones (South Centre 1997: 22).

Desde inicios de la década de 1980, este principio básico de financiamiento de la ONU ha sido cada vez más violado. Los gobiernos neoliberales y los *think-tanks* han sido rápidos para reconceptualizar a la ONU como una empresa capitalista, con los países miembros como «accionistas». Los que contribuyen con más son los «accionistas principales» y ellos deben también sacarle algún provecho a su dinero en la ONU. Esta es también la justificación normativa para el ataque antidemocrático que iniciaron los gobiernos de Reagan y Thatcher y que ha sido continuado por sus sucesores. El ataque contra la UNESCO, la Enmienda Kassebaum y una serie de medidas relacionadas, en especial por parte del Congreso norteamericano, han socavado las bases democráticas del sistema financiero de la ONU, como está definido por su carta constitucional.

El presupuesto de la ONU para sus funciones principales es semejante al de un ministerio promedio de un pequeño país europeo como Finlandia (USD 1,25 mil millones), y el gasto total, incluidas todas las agencias, los fondos y el mantenimiento de la paz, es de unos USD 10 mil millones, es decir, solo 30% del presupuesto anual de la ciudad de Nueva York. No obstante, las actividades de la ONU se han visto completamente condicionadas por los pagos norteamericanos y, de conformidad con el programa neoliberal para eliminar todas las organizaciones públicas, las actividades de la ONU han sido reducidas. El personal de la Secretaría de las Naciones Unidas ha sido recortado en 25 por ciento, es decir a unas 8.700 personas de las 12.000 que había en 1984-85.<sup>20</sup> La condicionalidad financiera que se suma al chantaje de facto ha desestabilizado muchas actividades de las Naciones Unidas y ha desmoralizado y restringido a su personal restante.

Como respuesta a esta situación, ha habido muchas propuestas para una nueva forma de financiamiento de la ONU. El aporte financiero vo-

20 Los datos sobre la crisis financiera se encuentran disponibles en un formato de muy fácil uso en <http://www.globalpolicy.org/finance/index.htm>

luntario por parte de los Estados miembros no parece ser ninguna solución, ya que por lo general está ligado a determinadas actividades y tiende a ser minúsculo y de corto plazo. Tiende, además, a reforzar la condicionalidad en lugar de hacer que el sistema de la ONU se libere de ella. La solución potencial podría ser doble. La primera y más difícil de las propuestas de reforma apunta a revisar el actual sistema de pagos. Si se establece un techo de diez por ciento a la contribución de cualquier país y si se restaura la disciplina fiscal, se podría construir un sistema más confiable. El problema es que hasta fines del año 2000 EE.UU. se negó a negociar cualquier revisión de su cuota de 25%. Según la nueva escala de evaluaciones, como se ve en la Tabla 1.2, en el año 2001 la cuota norteamericana bajó temporalmente a 22%. En 2002, sin embargo, volvió a 24,6%.

TABLA 2: CUOTAS DE LOS PAGOS A LA ONU EN 2001

País	(%)
EE.UU.	22,00%
Japón	19,63.98%
Alemania	9,83%
Francia	6,50%
Reino Unido	5,57%
Italia	5,09%
Rusia	1,20%
TOTAL	69,82% del presupuesto regular de la ONU

FUENTE: «Assessment of Member States' Contributions to the UN Regular Budget for the Year 2001», disponible en la página web del Global Policy Forum: <<http://www.globalpolicy.org/finance/assessment/dues2000.htm>>

En principio, según el Artículo 18.2, una mayoría de dos tercios de la Asamblea General podría decidir poner un techo de, por ejemplo, 10%. Solo que el poder de EE.UU. contra la ONU y muchos de sus Estados miembros no se limita al veto formal, y las experiencias de los últimos veinte años muestran que es muy difícil crear una voluntad política lo suficientemente fuerte para realizar reformas financieras democráticas. Cualquier coalición para efectuar reformas tendría que estar compuesta por más de dos tercios de la Asamblea General.

La segunda parte podría ser acaso más fácilmente realizable. La ONU podría liberarse, al menos parcialmente, de la condicionalidad de finan-

ciamiento mediante la creación de nuevas fuentes de ingreso que no dependan directamente de la voluntad de Estados particulares. «Nuevos medios para financiar la ONU, incluidos tributación y retenciones internacionales, deben ser creados para complementar y en el futuro reemplazar el sistema central de contribuciones» (South Centre 1997: 223). La lista de posibles fuentes de ingreso es larga. Entre los impuestos internacionales o mundiales que se ha propuesto, figuran:

- Impuesto a las transacciones en moneda extranjera.
- Impuesto a la contaminación (por ejemplo, un impuesto mundial al carbón por la venta de combustibles fósiles).
- Impuesto a la venta de armas.
- Impuesto a los viajes (impuesto plano a todos los vuelos de pasajeros).
- Impuesto fraccionario a las telecomunicaciones diarias.
- Réditos provenientes de la explotación del lecho marino (impuestos a las ganancias de la Autoridad del Lecho Marino, establecido por la Ley de la Convención del Mar).

Otras posibles fuentes de ingreso son:

- Creación de una lotería mundial de la ONU.
- Un porcentaje de las ganancias obtenidas en loterías nacionales.
- Una tarjeta de crédito ONU.
- Contribución a un fondo especial de las Naciones Unidas proveniente de las ganancias de la venta de un día por concepto de estampillas expendidas anualmente por oficinas de correo.

Ninguna de estas propuestas es una solución perfecta. Algunas de ellas equivaldrían a una mera contribución voluntaria. Una tarjeta de crédito ONU convertiría a las Naciones Unidas en una verdadera corporación financiera. La Ley de la Convención del Mar ha estado en suspenso desde que el gobierno de Reagan se negó a aceptarla. Cualquier intento de establecer un sistema de tributación o de lotería a través del sistema de la ONU también podría enfrentar la resistencia de aquellos Estados que no quieren que su control sobre el presupuesto de las Naciones Unidas disminuya. Las contribuciones de tipo filantrópico podrían ser más aceptables para algunos actores, pero presentan algunos problemas, como su tamaño pequeño, su base irregular y las condicionalidades que llevan ocultas.

Algunas o muchas de estas propuestas son, sin embargo, completamente factibles. La creación de una lotería mundial o de una tarjeta de crédito de la ONU es una posibilidad real para encontrar fuentes alternativas de financiamiento del sistema de las Naciones Unidas. Más ambiciosamente, como se propondrá después en la segunda parte de este libro, es posible establecer un impuesto a las transacciones en moneda extranjera o un impuesto ecológico mundial sin el consentimiento de todas las «grandes potencias» (si bien algunas de ellas son necesarias). También sería posible inyectar algunos de estos réditos en el sistema de la ONU, a fin de aliviarlo de las presiones sufridas por el chantaje financiero.



[2]  
LAS INSTITUCIONES DE BRETTON WOODS

Los expertos en economía de dos países, EE.UU. y Gran Bretaña, diseñaron los nuevos principios de gobernanza de la economía mundial capitalista en el período 1942-43. Debido a la Gran Depresión y a la Segunda Guerra Mundial, la economía del mundo se encontraba en gran medida en estado de desintegración y desorden. Diversas economías de guerra nacionales fueron planeadas no solo en Berlín y Moscú sino también en Washington y Londres. Después de largas discusiones entre los expertos británicos y norteamericanos, EE.UU. organizó una conferencia en Bretton Woods, una pequeña ciudad de New Hampshire. La conferencia, a la que asistieron representantes de 44 países, incluidos Unión Soviética y muchas naciones latinoamericanas, creó el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento (BIRF). Este último forma hoy el núcleo del Grupo del Banco Mundial. Por el nombre de la ciudad donde se realizó la conferencia, al FMI y al Banco Mundial se les suele denominar como las Instituciones de Bretton Woods (IBW).

Los acuerdos angloamericanos de julio de 1944 fueron diferentes a cualquier otra cosa que el mundo capitalista hubiera visto hasta entonces. Establecieron reglas para un sistema multilateral de comercio y pagos relativamente abiertos, pero lo hicieron de un modo tal que se reconciliaran apertura y expansión del comercio con tasas de intercambio fijas pero cambiables, el estricto control del capital y el compromiso de los diversos gobiernos nacionales para el pleno empleo y la estabilización política y económica. El sistema de Bretton Woods era, de hecho, un acuerdo entre diferentes posiciones en ambos países. De manera más notable, John Maynard Keynes, autor de *Teoría general del empleo, el interés y el dinero* (1936) y el principal negociador británico en el período 1943-44, enfatizó la importancia del pleno empleo y de las políticas intervencionistas estatales para la estabilización.<sup>1</sup> También para el gabinete de guerra britá-

---

1 Keynes cuestionó la idea central de la ortodoxia, según la cual los mercados capitalistas «libres» se encaminan automáticamente hacia un equilibrio del que no es posible moverse sin

nico las preferencias imperiales eran indispensables (estas posiciones fueron cambiando con el tiempo). El Departamento de Estado norteamericano favorecía una posición tradicional de libre comercio. Otras secciones de la administración norteamericana se mostraban proclives a aceptar algunos ingredientes de las propuestas de Keynes.

En un momento dado de las negociaciones, Keynes se retiró a la campaña inglesa, donde desarrolló un plan ambicioso sobre mecanismos para el reajuste ordenado de tipos de cambio y la movilización del crédito, lo que impediría a los países recurrir a la deflación como un medio para corregir los desajustes. La Unión de Compensación Internacional tendría la autoridad para crear y manejar entre 25 y 30 mil millones de dólares de una nueva moneda internacional a fin de corregir los desequilibrios de pagos. También tendría la autoridad para imponer contribuciones al exceso de reservas de naciones acreedoras e imponer otras medidas para asegurar que los desequilibrios en los pagos se corrigieran en los países con superávit y en los países deficitarios (Ikenberry 1992: 314-15). El principal negociador norteamericano, Harry Dexter White, propuso un plan mucho más modesto consistente en otorgar recursos bastante más pequeños para corregir los desequilibrios y en limitar severamente las obligaciones de las naciones acreedoras para contribuir al fondo de alivio. Este punto medio constituyó el término de referencia de la conferencia para «formular propuestas concretas para la creación de un fondo monetario internacional y, posiblemente, de un banco para la reconstrucción y el desarrollo».<sup>2</sup> La con-

---

hacer que alguien empeore. Según Keynes, esta creencia es, en el mejor de los casos, solo una hipótesis teórica. Como tal, no obstante, casi no tiene nada que ver con la economía real. Hay varios mecanismos eficaces que explican por qué los mercados capitalistas tienden a no emplear o a subemplear los recursos existentes (léase medios de producción y fuerza laboral). En particular, el desempleo puede hacerse bastante más severo en épocas de recesión o depresión. Una gran fuente de problemas es la naturaleza y la circulación de dinero y el desarrollo de mercados financieros. Según Keynes, le compete al Estado realizar intervenciones estratégicas y cuidar de la creciente demanda de bienes y servicios cuando en una economía nacional falta la demanda agregada. Igualmente, también es tarea del Estado manejar movimientos ascendentes e impedir que ocurran burbujas irracionales. Keynes también creyó en la decisiva importancia de la redistribución de recursos sociales mediante políticas tributarias y de transferencia. Sin embargo, hay un problema adicional, a saber, los balances comerciales y de pagos. Un país con superávit supone otro país con déficit. Si la carga de ajustes se da exclusivamente en los países deficitarios, estos están obligados a seguir políticas económicas deflacionarias en medio de dificultades socioeconómicas. Esto va justamente en contra de la idea básica de la economía keynesiana, es decir que en época de recesión o depresión -cuando los recursos no están siendo usados de manera óptima- lo que se necesita es una política fiscal expansionista. Véase Keynes 1961 (1936).

2 *Proceedings and Documents of the United Nations Monetary and Financial Conference*. Vol. 1, 1948, p. 81, citado en Ferguson 1988: 26.

ferencia de Bretton Woods creó el FMI, al que se le dio la misión de estabilizar el sistema monetario internacional. El BIRF, a menudo considerado como un simple derivado de estas negociaciones, financiaría la reconstrucción en el período de la posguerra y, después, el desarrollo. La sede de ambas organizaciones fue instalada en Washington D.C., cerca de la Casa Blanca.

El contexto político internacional cambió rápidamente. Después de algunas vacilaciones, la Unión Soviética, conducida por Joseph Stalin, decidió quedarse fuera de las instituciones centrales de la economía mundial capitalista. En 1948, Harry Dexter White fue sometido a juicio debido a su supuesta conexión con actividades antiamericanas (léase, comunistas). A la postre, el sistema de Bretton Woods también terminó trabajando de una manera diferente a como se había planeado en un principio, sobre todo en lo que se refiere a la visión de Keynes. A partir de la década de 1950, y en particular en la de 1970, el FMI empezó activamente a hacer que los préstamos para la estabilización dependieran de políticas deflacionarias (austeridad), primero en América Latina y África subsahariana, y después en casi todas partes. La carga de los reajustes fue transferida totalmente a los países deficitarios, con la excepción de EE.UU., que actuó fuera de las obligaciones del FMI, a pesar de su creciente déficit fiscal y de la acumulación de su deuda desde la década de 1960.<sup>3</sup>

Tras la puesta en vigor de la ortodoxia económica, el Fondo ha impuesto a pie juntillas el tipo de políticas deflacionarias sobre las que Keynes había advertido. La política fiscal deflacionaria usa el nivel de gasto gubernamental y de tributación para reducir el nivel de demanda agregada en la economía. Dado un déficit sistemático —a veces causado por el rechazo a determinadas condiciones de comercio para las materias primas, o por el uso improductivo de préstamos originales, y a menudo empeorado por la lógica de la acumulación de la deuda automática—, las políticas deflacionarias y los reajustes requeridos a menudo han tenido efectos negativos de largo alcance. Al menos esta ha sido la percepción que se ha tenido en muchas partes del mundo. Se han producido cientos de graves levantamientos políticos y pedidos para que se reforme drásticamente (o se elimine) al FMI. En un año relativamente tranquilo, 2000, se produje-

---

3 La situación de EE.UU. es ambivalente: es, simultáneamente, el mayor deudor como nación y Estado y es el proveedor de la principal moneda de reserva y comercio del mundo, posibilitando que esta viva más allá de sus medios; y la sede de la mayoría de las más importantes instituciones crediticias privadas, tanto en Wall Street como en otros centros financieros norteamericanos.

ron manifestaciones importantes en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Kenya, Nigeria, Paraguay y Sudáfrica. En Brasil, por ejemplo, más de un millón de personas firmó un referendo simulado contra los programas del FMI.<sup>4</sup>

Sobre todo después de la reconstrucción en el período de la posguerra en Europa, los préstamos del Banco al inicio fueron destinados principalmente a proyectos de desarrollo específicos (con frecuencia controvertidos en su propio derecho). Como resultado de la crisis de la deuda y de la crisis económica en muchos países del Sur, el Banco Mundial también empezó a otorgar préstamos de reajuste basados en diversas políticas. Aunque estos préstamos siguen siendo solo una parte de las actividades del Banco, los programas de reajuste estructural han complementado las políticas del Fondo. A aquellos países con problemas financieros o necesitados de préstamos para fines de desarrollo, se les ha pedido «reajustar» y «reestructurar». Como resultado, ellos han reducido el gasto y los subsidios gubernamentales; liberalizado el comercio y las finanzas; privatizado compañías públicas, incluidos los monopolios de infraestructura básica; y dado pasos hacia un «buen gobierno».

Una razón fundamental para estas políticas ha sido garantizar los intereses de los acreedores. Según la ortodoxia económica,<sup>5</sup> reduciendo el gasto público y vendiendo propiedad estatal, los Estados endeudados asegurarían los recursos para pagar sus préstamos con el interés apropiado. Una vez amortizados los préstamos, se haría posible un nuevo inicio. Sin embargo, de algún modo el problema de la deuda parece haber persistido e incluso haberse agravado después de décadas de «reajuste» y de «reestructuración» deflacionarios. Entretanto, se han transformado los sistemas socioeconómicos de los países afectados y las empresas transnacionales han comprado los elementos más lucrativos de los diversos medios nacionales de producción. Las iniciativas de los países pobres muy endeudados (PPME) para reestructurar la deuda impagable también pueden

4 Ver la Crónica 2000 del *New Internationalist*.

5 Como se explica en el texto del cuadro 1 (p. 10), la ortodoxia se caracteriza por la creencia en la autorregulación y en la capacidad de maximizar el bienestar de los «mercados libres», del comercio internacional y de los mercados financieros mundiales. Desde mediados del siglo xx, esta fe en la ortodoxia ha sido extendida a muchas más áreas de la vida social. Pese a este expansionismo (o imperialismo), o en parte debido a él, la ortodoxia económica sigue siendo tan cuestionada como lo fue en el siglo xix. Lawson (1997) y Keen (2001) son brillantes ejemplos de críticas recientes al apuntalamiento ontológico y metodológico de la economía y a su total falta de realismo de cualquier tipo. Lawson y Keen también ofrecen algunas propuestas para una economía con un fundamento alternativo.

ser entendidas como una señal de que la ortodoxia que prevalece en los países del G-8 y en las Instituciones de Bretton Woods (IBW) está admitiendo que una parte importante de la deuda es impagable, y que esto amenaza con destruir la base para cualquier recuperación económica.<sup>6</sup> Los críticos dicen que incluso esto es demasiado y que llega muy tarde. Además, tales críticos sostienen que a las políticas impuestas por las IBW se las debe culpar en parte del desastre.<sup>7</sup>

El problema es que el Fondo y el Banco representan a los intereses del acreedor; los deudores se encuentran relativamente indefensos. Incluso esta formulación puede estar un tanto descaminada. No solo se trata de que las IBW representan a los países acreedores; también de que el FMI y el Banco son importantes acreedores comerciales en sí mismos, hasta el punto de que a veces pueden cobrar intereses más altos que los bancos privados. Lo que parece estar faltando es una base institucional para un debate pluralista e imparcial sobre los principios de gobernanza económica mundial. Unos pocos pueden dictar los términos en materia de política económica a otros. Desde la década de 1970, las políticas económicas (y cada vez más de otro tipo) de un gran número de países –incluso la mayoría de los países pobres y muchos países del antiguo bloque soviético– han estado bajo directo control del FMI o del Banco Mundial. El Fondo también regula y disciplina, en diversos grados, las políticas de muchos otros Estados miembros. La democratización de las organizaciones de Bretton Woods, o su reemplazo con otras instituciones más democráticas, abriría el espacio para la confrontación y el debate real sobre los principios básicos de políticas económicas legítimas y de otro tipo. Además, es una percepción extendida en los países afectados que no importa por quién voten las personas, pues ello no hace que las cosas sean diferentes; las políticas ya han sido decididas en Washington. Esto contrasta poderosamente con el ideal de autodeterminación democrática y ha llevado a nuevos pedidos de reforma de las IBW, a fin de que exista más pluralismo en las políticas económicas nacionales.

6 PPME = Países Pobres muy Endeudados. Después de varios intentos previos para reestructurar partes impagables de los préstamos de Europa oriental y del Tercer Mundo, la Iniciativa PPMEI, comenzada en 1997, resultó un fracaso. En 1999, en la Cumbre del G-8 en Colonia, los principales países acreedores propusieron un nuevo enfoque, ahora a menudo llamado Iniciativa PPME ampliada o PPME II. Sin embargo, en lugar de ser un enfoque cualitativamente distinto, esta parece «más de lo mismo». Ver Raffer 2001: 14-20.

7 Van de los comentarios críticos más bien moderados por parte de los pares de Joseph Stiglitz a otros más radicales, como los de Walden Bello y otros más.

*El Fondo Monetario Internacional*

Después de que Timor Oriental se uniera a la organización en julio de 2002, el número de miembros del FMI ascendió a 184 países. La Junta de Gobernadores, que en principio es la más alta autoridad del FMI, sesiona por lo general una vez al año durante la reunión anual del FMI. Todos los países miembros forman parte de la Junta de Gobernadores. Mientras mayor es la inversión de un país en las reservas del Fondo, más votos tiene. EE.UU., Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido cuentan aproximadamente con 40% de los votos en el Directorio.<sup>8</sup> Las decisiones por lo general se basan en las deliberaciones y recomendaciones del Comité Internacional Monetario y Financiero (antes Comité Interino) y en el trabajo del Directorio Ejecutivo. El Director Gerente, conjuntamente con el Directorio Ejecutivo y el personal, fija la agenda. Además de la toma de decisiones por mayoría simple, muchas decisiones requieren de una mayoría bastante más alta, que va del 70 al 85% de los votos. Esto les da derecho de veto a algunas agrupaciones. EE.UU. forma un grupo en sí mismo al controlar alrededor de 17% de los votos. Tiene, pues, un derecho de veto eficaz sobre muchas decisiones importantes, incluidas las que tienen que ver con cambios de cuotas o asignación de votos.

La administración diaria es responsabilidad del Directorio Ejecutivo, el cual se compone de 24 personas. Este Directorio, con sede en Washington, es en la práctica la instancia de toma de decisiones más importante del Fondo. El Director Gerente, que preside el Directorio Ejecutivo, ha sido por lo general un europeo, mientras que su adjunto —como el Presidente del Banco Mundial— ha sido siempre un norteamericano (en ambos casos siempre varones). Los miembros del Directorio Ejecutivo también son representantes políticos. La composición del Directorio refleja fielmente el poder electoral de los diferentes países.<sup>9</sup> Solo los cinco países con las cuotas más grandes designan a sus propios representantes.

Desde 1980, estos cinco países han sido EE.UU., Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido. Otros países forman agrupaciones de hasta 23

8 Originalmente, el porcentaje norteamericano de los votos era 36%. Desde que Europa y Japón resurgieron como principales potencias económicas y que muchos Estados nuevos se han incorporado como miembros, el porcentaje formal de EE.UU. se ha visto reducido.

9 Al menos en EE.UU. y Alemania, el Director Ejecutivo es instruido por ley para que dilucide sus decisiones con la Secretaría de Estado. En otros países, como lo señala Swedberg (1986), esta ha sido la práctica pero no la regla. Parece que un ciudadano de un país del Sur no poderoso puede convertirse en miembro solo si se ha educado en EE.UU. (o en el Reino Unido) y si comparte la fe en la ortodoxia.

Estados, las cuales eligen a un representante. Actualmente, la mayoría de estas agrupaciones están basadas principalmente en regiones geográficas vagamente definidas. Por lo general, ellas no participan de ningún acuerdo multilateral institucionalizado de responsabilidad o de formación de voluntad colectivas. De ahí que los representantes elegidos que tienen entre 1,16 y 5,16% de los votos, cada uno, apenas si pueden tener, por separado, mandato grupal para promover alguna posición bien definida.

Las decisiones del Fondo raramente se toman por una votación real. La mayoría de las decisiones se basa en el acuerdo general entre sus miembros. Según el Estatuto y las Reglas y Regulaciones del FMI, «el Presidente ordinariamente determinará el sentido de la reunión».<sup>10</sup> En 1947, el sentido de la reunión fue definido por los Directores Ejecutivos como «una posición apoyada por aquellos Directores con los votos suficientes para asumir la cuestión en caso de veto» (Ferguson 1988: 65). Así, por definición, la palabra «consenso» anticipa un voto supuesto y se relaciona por completo a los poderes electorales relativos de los miembros. Asimismo, no tiene sentido hablar de voto cuando no existe la posibilidad de ganar (cada Director Ejecutivo tiene en principio el derecho a dar un voto formal). «Como regla general, se podría decir que ningún director gerente [...] puede tomar una decisión importante de ningún tipo sin el filtro de EE.UU. y –hoy– también sin el de las principales naciones europeas y Japón» (Swedberg 1986: 379). Además, cualquier intento de generar oposición puede perjudicar a algunos de los países representados, sobre todo si son débiles y dependen del apoyo del Fondo para reinvertir sus deudas y continuar teniendo acceso a divisas. También puede haber negociaciones bilaterales continuas con el Fondo, además de restringir el espacio de maniobra.

El paradigma de conocimientos preponderante en el Fondo es fundamental para su funcionamiento. Las personas designadas y los representantes del Directorio Ejecutivo normalmente provienen de los sectores más ortodoxos de los Estados accionistas. Por lo general, se trata de ministros de finanzas o jefes de bancos centrales. También pueden ser altos funcionarios de bancos centrales, de ministerios de finanzas o de institutos de investigación comercial, que suelen alinearse con la ortodoxia económica.<sup>11</sup>

10 *By-Laws, Rules and Regulations of the International Monetary Fund*, C – Directorio Ejecutivo, C-10. Adoptado el 25 de setiembre de 1946, enmendado el 18 de setiembre de 1969 y el 1 de abril de 1978.

11 Cox (1987: 253) ha teorizado la «internacionalización del Estado», que es el «proceso mundial por el que políticas y prácticas nacionales han sido ajustadas a las exigencias de la econo-

TABLA 3: CUOTAS Y VOTOS DE PAÍSES DEL FONDO, 2002

	Cuotas en millones de DEG y %	
EE.UU.	37.149,30	17,16%
Japón	13.312,80	6,16%
Alemania	13.008,20	6,02%
Francia	10.738,50	4,97%
Reino Unido	10.738,50	4,97%
China	6.369,20	3,00%
India	4.158,20	1,96%
Suecia	2.395,50	1,13%
Grupo de 23 países subsaharianos	2.464,01	1,16%
Otros	112.080,70	52,76%
Total:	212.414,90 (USD 290 mil millones)	99,29%

FUENTE: Estas cifras corresponden a marzo de 2002, pero las cifras son periódicamente actualizadas en la página web oficial del FMI: <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm>

\* A cada país se le asigna un pequeño número de votos básicos. En toda la historia del FMI, el número de 250 votos ha permanecido invariable. Si bien la proporción entre votos básicos y el total de votos carece actualmente de importancia, existe una pequeña diferencia entre cuotas, total de cuotas y entre votos y total de votos.

\*\* Los derechos especiales de giro (DEG) son un activo de reserva internacional introducido por el FMI en 1969. Los países miembros del Fondo pueden usar DEG en transacciones entre ellos mismos con dieciséis tenedores institucionales de DEG y con el mismo Fondo. El DEG es también la unidad de cuenta del FMI. Una serie de otras organizaciones internacionales y regionales y de convenios internacionales lo emplean como unidad de cuenta o como base para una unidad de cuenta. El valor del DEG es fijado diariamente usando una canasta con las cuatro monedas principales: el euro, el yen japonés, la libra esterlina y el dólar norteamericano. El 1 de agosto de 2001, un DEG equivalía a US\$ 1,26. La composición de la canasta es revisada cada cinco años para asegurar que sea representativa de las monedas que se usan en las transacciones internacionales y que los pesos asignados a las divisas reflejen su importancia relativa en los sistemas comerciales y financieros internacionales. Ver, por ejemplo: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what.htm#where>

Después de años de crecimiento (en claro contraste con el sistema de las Naciones Unidas), a inicios de los años 2000, el Fondo tiene un personal operativo de cerca de tres mil personas. Los miembros principales del personal son economistas: dos tercios de los 1 700 miembros del personal profesional y, adicionalmente, varios consultores externos. Por lo gene-

---

mía mundial». Aquellos sectores estatales directamente conectados a los mecanismos financieros mundiales se han vuelto relativamente más poderosos (ibid.: 263). Además, el contexto mundial también ha influido en la formación de muchos sectores de, sobre todo, los Estados dependientes. Dadas las exigencias de los mecanismos financieros mundiales y las políticas impuestas en muchos países, es probable que solo sobrevivan los ministerios de finanzas ortodoxos (si bien en época de una nueva crisis, estos de pronto pueden encontrarse sin ningún tipo de apoyo nacional).



ral, estos economistas se han educado en ortodoxia neoclásica o sus variaciones, y reciben altos salarios por sus servicios (el sueldo anual fluctúa entre US\$ 65 000 y 250 000).<sup>12</sup> La mayoría de los economistas principales del Fondo son graduados de las mejores universidades de EE.UU., del Reino Unido y de Europa (en ese orden), como Cambridge, Columbia, Harvard, Oxford, Princeton, Stanford o Yale. En sus operaciones cotidianas, el Director Gerente, el Directorio Ejecutivo y, en consecuencia, también la Junta de Gobernadores, confían en el trabajo de estos economistas.

El Fondo y el Banco se basan en la doctrina de *neutralidad económica*. Según su Convenio Constitutivo («Artículos del Acuerdo»), ellos se definen como instituciones no políticas. Se supone que sus tareas son técnicas (o solo «económicas»), y de ninguna manera políticas. De hecho, fue idea de Keynes que las IBW debían ser políticamente lo más neutras posible. Keynes creía que «la economía mundial debía [...] regularse [...] de una manera autónoma y automática, y operar, hasta donde fuera posible, como el mercado en la teoría económica clásica».<sup>13</sup> Keynes se opuso a los esfuerzos norteamericanos para que el Directorio Ejecutivo y el personal del Fondo respondieran, en la práctica, ante EE.UU. La oposición de Keynes resultó en vano; los esfuerzos norteamericanos se vieron altamente recompensados.<sup>14</sup> No obstante, la doctrina keynesiana de la neutralidad económica fue incorporada al acuerdo básico. Esta definición ayudó a crear consenso sobre los principios básicos del sistema de Bretton Woods, y ha ayudado a sostenerlo a lo largo de décadas turbulentas (ver Ikenberry 1992). Sin embargo, la doctrina de neutralidad económica solo funciona siempre que exista consenso. Si se acepta, cualquier cosa puede ser *definida* como técnica o económica. Pero cualquier cosa también puede ser *convertida en política* si se la cuestiona en una esfera pública. El propio Keynes no estaba de acuerdo totalmente con la idea que el Directorio Ejecutivo debiera responder, en la práctica, ante EE.UU.,

12 Las cifras han sido tomadas del *Annual Report of the Executive Board for the Financial Year Ended April 30, 2001*, capítulo 8, Personal, pp. 85-8. Los significativos incrementos en el número del personal del FMI y de sus salarios pueden, en determinados contextos, contribuir a la deslegitimización del Fondo. Por ejemplo, durante la visita de una misión del FMI a Argentina en abril de 2002, un influyente diario publicó un artículo crítico que afirmaba que el modo como el Fondo ha aumentado su burocracia nunca sería permitido en ningún país bajo la condicionalidad del FMI. «En el Fondo gastan como si fueran una provincia», *Página 12*, 8 de abril de 2002.

13 Sobre la doctrina de neutralidad económica, véase también Teivainen 2002a.

14 Véase Ferguson 1988, 59-60.

y él casi seguramente habría cuestionado los actuales principios operativos del Fondo.

El Fondo fue diseñado para ser una organización que ayudara a los Estados miembros con problemas de corto plazo en sus balanzas de pagos. Sin embargo, el principio de *condicionalidad*, en particular, ha hecho que esta tarea aparentemente técnica sea ardorosamente cuestionada. La condicionalidad fue introducida en 1952 por presión del gobierno norteamericano —a la sazón el acreedor principal del sistema financiero mundial— y con la oposición del resto de los miembros del FMI (Ferguson 1988: 200). En los años cincuenta y sesenta, la condicionalidad era solo aplicada a los préstamos a América Latina. En esa época, las actividades del Fondo como prestamista eran relativamente limitadas. El principio de condicionalidad fue después desarrollado en los años sesenta y setenta. El Fondo incrementó rápidamente sus préstamos, sobre todo con el incremento de la deuda y la crisis del petróleo. En los años setenta y ochenta, la condicionalidad se extendió a los países del Tercer Mundo en general (y en algunos casos a países industrializados, como lo demuestra el ejemplo del Reino Unido en 1976). La condicionalidad del Fondo suele contener una serie de recetas para que el país deudor mejore su balanza de pagos. En los años setenta y ochenta, se establecieron acuerdos de derecho de giro tradicionales con créditos a mediano plazo a través del Servicio de Financiamiento Ampliado, así como préstamos concesionales a largo plazo mediante el Servicio de Ajuste Estructural y el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (recientemente rebautizado con el nombre de Servicio para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (O'Brien et al. 2000: 162). En los años noventa estas recetas de política universalista llegaron a ser conocidas como el Consenso de Washington.<sup>15</sup>

15 El término «Consenso de Washington» fue introducido por John Williamson (1990). Él sostenía que este «consenso» consiste en diez instrumentos en materia de políticas más que en objetivos o resultados: (1) los Estados deben seguir una disciplina fiscal (lo que a menudo significa un presupuesto estatal equilibrado); (2) salud, educación e infraestructura deben ser prioridades del gasto público en lugar de, por ejemplo, dar subsidios de precios; (3) la base tributaria debe ser amplia, las tasas tributarias marginales deben ser moderadas, y los Estados deben por lo general preferir una disminución del gasto público que un aumento de los tributos; (4) las tasas de interés deben estar determinadas por el mercado y las tasas de interés real deben ser positivas; (5) las tasas de intercambio pueden ser determinadas por fuerzas mercantiles, si bien lograr una tasa de intercambio «competitiva» debe ser considerado como una prioridad para facilitar una política económica orientada al exterior; (6) las importaciones deben ser liberadas; (7) las inversiones directas extranjeras deben ser liberadas; (8) las compañías públicas deben ser privatizadas; (9) las prácticas económicas deben ser desreguladas; y (10) los derechos de la propiedad privada deben ser garantizados.

## CUADRO 4: FMI Y LA CRISIS ECONÓMICA DE INDONESIA

Con sus 230 millones de habitantes, Indonesia es uno de los países más poblados del mundo. También era uno de los llamados «tigres asiáticos», que crecieron rápidamente a inicios de los setenta hasta mediados de los noventa. Durante este período de gran crecimiento económico, Japón y los tigres asiáticos eran quizás la única mancha luminosa en el marco de una economía mundial que, en buena parte, se caracterizaba por su lento crecimiento. Era una percepción extendida que Japón y los tigres asiáticos estaban convirtiéndose en una amenaza para la hegemonía económica de EE.UU.

Indonesia, no obstante, siempre fue un íntimo aliado de EE.UU. En 1965, con el apoyo de la CIA y el Departamento de Estado norteamericano, el general Suharto derrocó al general Sukarno, líder de Indonesia. El régimen anticomunista de Suharto consiguió apoyo económico, por ejemplo, bajo la forma de arbitraje de la deuda de largo plazo. Indonesia se había vuelto un lugar preferido para las inversiones transnacionales y la producción por parte de las compañías transnacionales norteamericanas y europeas. Luego de la veloz industrialización de otros países del sudeste asiático, y ayudada por sus recursos petroleros, la economía indonesia empezó a crecer rápidamente en los años setenta. La estrategia estatal de desarrollo se basó en las exportaciones y en las inversiones transnacionales. El Estado también estableció sistemas de educación y salud.

El crecimiento económico era de 5-8% por año. En otras palabras, la economía indonesia empezó a duplicarse en tamaño cada diez años. En 1970, 60% de la población vivía por debajo de la línea de pobreza oficial. En 1996, la tasa había caído a 12%, a pesar del rápido crecimiento de la población. Simultáneamente, la tasa de mortalidad infantil cayó a más de 50%. La esperanza de vida creció de 48 a 64 años y la tasa de alfabetismo adulto de 57% a 84% (véase, por ejemplo, Singh 1999).

Aunque la era de Suharto supuso mucha represión y violencia, y si bien Indonesia nunca habría podido ser tan autónoma en sus políticas económicas como, por ejemplo, Malasia, el FMI fue el que en última instancia jugó un papel importante al detener el desarrollo socioeconómico de Indonesia y revertirlo en muchos aspectos importantes.

A inicios de los noventa, EE.UU. y el FMI empezaron a presionar a los «tigres asiáticos» para que liberalizaran sus mercados financieros. Los expertos del FMI y varios fondos de inversión diseñaron planes para la liberalización financiera que también fueron ejecutados en Indonesia. El resultado fue una in-

mensa burbuja especulativa, luego un estado de pánico y una crisis financiera regional, que también se extendieron rápidamente a Rusia y Brasil (véase Kindleberger 2001, para un esquema general de este tipo de crisis).

La burbuja del sudeste asiático empezó a crecer a mediados de 1990, cuando los bancos y los fondos occidentales buscaban objetivos frescos y rentables para inversiones financieras a corto plazo. En 1994-95, México sufrió una profunda crisis monetaria y financiera. En ese momento había mucha incertidumbre e inquietud en los mercados financieros mundiales. Además, las bajas tasas de interés en Occidente y el aumento de la competencia entre los bancos y los fondos de inversión los impulsaron a invertir en los «mercados emergentes» del sudeste asiático. Todos creían en los tigres asiáticos e informes del FMI daban una imagen idealizada de las perspectivas en esa región. Así, el FMI también alentó la expansión de la burbuja especulativa en Asia y contribuyó a la intensidad de su estallido.

La crisis empezó en Tailandia en julio de 1997. No tardó en extenderse a Indonesia, donde sus efectos fueron más severos que en cualquier otra parte. La bolsa de valores cayó en más de 80% y el tipo de cambio de la rupia en relación con el dólar en casi 75%. Una consecuencia instantánea de ello fue que al Estado indonesio se le acabó el dinero. La severidad de la crisis se agravó aún más por la reacción del FMI.

Como condición para sus préstamos de emergencia, el FMI exigió que se endureciera el presupuesto y que se retirara liquidez de los mercados. Paul Hirst y Grahame Thompson (1999: 161-162) no están solos cuando sostienen que la respuesta del FMI debería haber sido exactamente la contraria, es decir, no promover políticas deflacionarias sino expansionistas. Paul Krugman (1999: 103-4 y 111-2) va más allá y alega que Washington dictó una total «inversión del pacto keynesiano» en lo referente a un doble estándar y a «la evidente necesidad de ganar a toda costa la confianza del mercado». EE.UU. mismo no ha estado aplicando la sabiduría del Consenso de Washington en sus políticas económicas.

Sin embargo, el gobierno indonesio parecía no tener ninguna alternativa. En una foto famosa de 1998, el Director Gerente del FMI, Michel Camdessus, está de pie con una expresión seria y los brazos cruzados por encima del presidente de Indonesia, que aparece sentado y humillado y que fue forzado a firmar un acuerdo con el FMI. La escena recordaba al siglo XIX cuando los poderes coloniales europeos obligaban a otros a firmar «acuerdos» que transferían los poderes a los centros coloniales. (Stiglitz 2002: 40-1).

Los efectos de la crisis y de las políticas del FMI fueron devastadores. En 1999, 29% de los indonesios se encontraba una vez más debajo de la línea de

pobreza oficial (Moore 2003). Políticamente, la crisis no solo llevó a la democratización formal sino también a los levantamientos y a la violencia entre las partes de la población culturalmente diferentes. Sin embargo, los inversionistas extranjeros supieron sacarle provecho a esta situación. Inmediatamente después de la crisis, resultó posible comprar compañías por solo el 4% de su precio anterior expresado en dólares (Singh 1999: 18).

En 1999-2000, la situación se hizo algo más estable. El crecimiento se recuperó, aunque solo parcialmente, y las tasas de pobreza empezaron a caer una vez más. Con todo, Indonesia no ha vuelto a su anterior proceso de desarrollo. La incertidumbre se ha extendido y los levantamientos han continuado. Indonesia tiene ahora la carga de la deuda ocasionada por la crisis asiática. Con la deuda se produce también la dependencia frente al FMI y sus recetas.

Algunas noticias de inicios de 2003 indican que los diversos intentos para equilibrar el presupuesto estatal, por ejemplo suprimiendo los subsidios para el combustible y otros productos básicos, están empujando a más indonesios por debajo de la línea de pobreza. Los inversionistas una vez más están huyendo del país, mientras que el gobierno está luchando para emanciparse de las condiciones del FMI (Moore 2003).

Como respuesta a violentas marchas de protesta, el gobierno de Indonesia anunció en enero de 2003 que estaba preparado para renunciar a un préstamo ya otorgado por el FMI de 5 mil millones de dólares a fin de ganar más libertad en sus políticas económicas. En particular, quería suprimir el alza en los precios de los productos básicos. Sin embargo, había mucha incertidumbre sobre cómo reprogramar la enorme deuda externa de 70 mil millones de dólares sin el FMI (World Bank Press Review 2002).

Al mismo tiempo, centenares de abogados, agrupados en el «Equipo de abogados preocupados por las privaciones del pueblo», estaban planeando demandar al FMI. Su argumento era que las restricciones de seis años impuestas por el FMI en Indonesia solo habían empeorado la crisis económica, mientras que las recetas del FMI para el sector económico de Indonesia, tales como la eliminación de subsidios para el combustible y la electricidad, carecían y aún carecen de sustento (*Jakarta Post* 2003).

A aquellos países que tienen dificultades con sus balanzas de pagos y que parecen no tener más alternativa que solicitar préstamos al Fondo, se les dice que sigan políticas nacionales particulares a fin de cumplir con los requerimientos de la balanza de pagos. El Directorio Ejecutivo deter-

mina los amplios parámetros de condicionalidad, al tiempo que el personal elabora el contenido detallado de los programas particulares de estabilización y reajuste. Entre las recetas típicas figuran (i) la liberalización de los controles de importación, del intercambio internacional y de los mercados financieros en general; (ii) mayor hospitalidad para la inversión directa extranjera; y (iii) medidas antiinflacionarias, que incluyen altas tasas de interés, restricciones en el gasto público y control del alza de salarios (a menudo atacando a los sindicatos).

En el largo plazo, cuando la condicionalidad ha tendido a persistir, todos los Estados dependientes del FMI se han visto obligados a seguir un modelo particular —y, con los años, cada vez más amplio y específico— de arreglos institucionales. Las condiciones del FMI implican una sociedad mercantil capitalista con un Estado débil, que ofrece infraestructura y estabilidad a la economía privada, pero que no es capaz (o que no está interesado) en realizar una planificación industrial o en dar bienestar a la población en su conjunto; y una sociedad mercantil capitalista completamente abierta a los intereses económicos extranjeros, junto con un movimiento laboral debilitado o «cooperativo». Desde 1990, el reajuste estructural también ha implicado programas de privatización de gran escala y la adhesión a un «buen gobierno».

El proyecto de lograr que todos los Estados concuerden con este modelo neoliberal (norteamericano) ha sido legitimado en lo que se refiere a la doctrina de neutralidad económica.

En el análisis final, poco importa que el FMI y el Banco Mundial quieran ser vistos como «neutrales» y algunos líderes del Tercer Mundo crean o finjan creer en ellos. La doctrina de neutralidad económica se mantiene de pie o se desploma según lo que los países más poderosos puedan obtener de ella. Hasta ahora esta doctrina les ha sido de utilidad, sobre todo al permitir que estos países intervengan política y económicamente en el Tercer Mundo de una manera bastante discreta. En otras palabras, el FMI y el Banco Mundial pueden poner exigencias, lo que un solo Estado no podría hacer a menos que se le acuse de interferir políticamente con otro. (Swedberg 1986, 388)

La resistencia extendida contra las recetas del FMI, así como los debates sobre la teoría económica ortodoxa que las justifica, han puesto severamente a prueba la viabilidad de esta doctrina. Los reajustes de «largo alcance» de las diversas políticas económicas y de otro tipo, así como la «reestructuración» de los diversos arreglos institucionales del Estado, de la economía y de la sociedad civil, les han parecido a muchos de carác-

ter político. En efecto, ¿por qué este modelo utópico particular para un funcionamiento ideal de la sociedad debería ser políticamente neutral mientras que todos los demás no lo son?

### *Propuestas para reformar el FMI*

Ha habido una infinidad de propuestas para reformar o transformar el FMI, algunas de las cuales propugnan su completa disolución. También es posible promover una reestructuración a gran escala del Fondo mediante sistemas reguladores del dinero y de las finanzas mundiales cualitativamente diferentes. Las propuestas para reformar el actual FMI pueden ser reducidas a dos categorías principales. De un lado, hay algunas que apuntan a *reestructurar el FMI* para que funcione de una manera más justa, equitativa y democrática y, quizás, para que desarrolle una discusión pluralista sobre sus principios operativos. De otro lado, hay otras que intentan *reducir o redefinir el alcance y los poderes del FMI*. Estas propuestas apuntan a crear el espacio para una genuina autodeterminación democrática nacional, y es así porque a menudo se considera que esta es la manera de garantizar que los Estados puedan seguir políticas económicas que les resulten útiles. Estas no son opciones que se excluyan entre sí. En algunos casos, estos puntos de vista pueden depender mutuamente.

En los años setenta, la principal iniciativa para cambiar los principios de toma de decisiones del Fondo provino de una gran alianza de países, la mayoría de ellos del Sur. A partir de los años ochenta, las propuestas de reforma más importantes han surgido de la sociedad civil mundial. En los años setenta, un frente del Tercer Mundo y de países no alineados quiso redefinir las tareas y la base de conocimientos del Fondo. En los debates sobre el aumento de la liquidez en la economía mundial mediante el establecimiento de derechos especiales de giro (DEG), los países del Sur geopolítico lo demostraron al usar los DEG para financiar su desarrollo. Ellos tuvieron éxito al participar en este esquema. Sin embargo, sus demandas de más largo alcance fueron desestimadas. De manera más vehemente, los países del Tercer Mundo han criticado el recurso a la condicionalidad. En los sesenta, los países latinoamericanos ya cuestionaban las condiciones del Fondo, postulando políticas diferentes con base en las diferencias en las estructuras y el desarrollo económicos.

Desde los años setenta, la condicionalidad del FMI se ha convertido en un tema mundial. Al principio, los países en vías de desarrollo tenían fuentes alternativas de financiamientos –los bancos comerciales se vie-

ron inundados con el dinero del petróleo— y evitaron al FMI. En la asamblea general de la ONU de 1974, luego de la descolonización y de la creación de la UNCTAD, del G-77 y de la OPEP, un amplio frente de países no alineados y en desarrollo exigió un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). La *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*, de 1974, incluyó una serie de alegatos que fueron directamente en contra de la condicionalidad del Fondo. Además de los derechos específicos de los Estados, por ejemplo «ejercer su autoridad en la inversión extranjera» y «regular y dirigir las actividades de las compañías transnacionales», hay una demanda para que exista autonomía absoluta en la elección de políticas económicas y de desarrollo:

*Artículo 7.* Cada Estado tiene la responsabilidad fundamental de promover el desarrollo económico, social y cultural de su pueblo. Para tal fin, cada Estado tiene el derecho y la responsabilidad de elegir sus medios y metas de desarrollo, de movilizar y emplear todos sus recursos, de llevar a cabo reformas económicas y sociales progresivas y de garantizar la participación plena de su pueblo en el proceso y en los beneficios del desarrollo. Todos los Estados tienen el deber, individual y colectivamente, de cooperar a fin de eliminar los obstáculos que impidan tal movilización y empleo.

La condicionalidad del Fondo contradice este artículo. Los líderes intelectuales del frente de países no alineados y «en desarrollo», se percataron, por cierto, de que cualquier cambio en las reglas y prácticas del Fondo implicaba un cambio en el sistema del FMI para establecer la agenda y en la estructura de toma de decisiones. En realidad, la *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados* incluyó un refuerzo del principio básico de las Naciones Unidas, a saber, el de «la igualdad soberana de todos los Estados»:

*Artículo 10.* Todos los Estados son jurídicamente iguales y, como miembros iguales de la comunidad internacional, tienen el derecho de participar plena y eficazmente en el proceso internacional de toma de decisiones referido a la solución de problemas económicos, financieros y monetarios mundiales, entre otros, a través de las organizaciones internacionales apropiadas de acuerdo con sus reglas existentes y en proceso de cambio, así como de compartir equitativamente los beneficios que resulten de ello.



Esta formulación es ambivalente. La búsqueda de participación plena y eficaz parecería implicar reformas de largo alcance para el FMI. Sin embargo, hay también una referencia a «las reglas existentes y en proceso de cambio de las organizaciones internacionales apropiadas». Una explicación parcial de esta ambivalencia es que el frente de países no alineados y «en desarrollo» no intentó establecer en el Fondo el principio un país-un voto. Se supuso que este principio no sería adecuado para la gobernanza del sistema monetario mundial. No sería justo ni eficaz que algunos países con una participación marginal en el sistema monetario mundial, y quizás también con una población muy pequeña, tuvieran los mismos poderes para decidir las políticas del Fondo que los mayores accionistas o los países con poblaciones más grandes. A muchos países en desarrollo también les preocupaba que los grandes países industriales evitaran por completo al FMI al crear grupos como el G-10. En los años que llevaron a la *Declaración del NOEI* y a la *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*, el objetivo de las reformas democráticas fue planteado de un modo más plausible: «Reducir el peso del poder económico y reflejar más bien las aspiraciones de la inmensa mayoría de los pueblos del mundo».<sup>16</sup> A los países del Tercer Mundo les interesaba especialmente mejorar las normas de representación en las entidades decisivas del Fondo, sobre todo en el Directorio Ejecutivo, y aumentar su proporción de poderes y cuotas electorales (Ferguson 1988: 88-108).

Según el propio FMI, sucumbir ante las demandas del Tercer Mundo para democratizarlo significaría dar el control a los deudores. Dentro del sistema de toma de decisiones del Fondo, resulta casi imposible ganar suficiente poder de voto y de fijación de agenda a fin de transformar el FMI desde el interior. En efecto, la mayoría de las demandas de cambio por parte del Tercer Mundo fueron desestimadas en 1979. Por consiguiente, el elitista proceso de toma de decisiones se vio fortalecido en estas organizaciones internacionales centrales. Además, la ofensiva de los gobiernos de Reagan y Thatcher en los años ochenta también apuntaba a dar una versión ideológicamente purificada del (neo)liberalismo que sirviera de base para el sistema de las Naciones Unidas, las IBW y otros sistemas de gobernanza mundial.

En los años setenta, la principal iniciativa para cambiar los principios de toma de decisiones del Fondo provino de una gran alianza de países, la

---

16 Declaración del gobernador hindú en la reunión anual del FMI de 1970, citada por Ferguson (1988: 88).

mayoría de ellos del Sur. Desde los años ochenta, no obstante, los países del Sur han estado menos cohesionados al momento de propugnar reformas democráticas. Si se compara con las campañas por el NOEI, las propuestas de reforma por lo general han sido relativamente modestas y no sistemáticas. Por ejemplo, el G-77 ha pedido un cambio importante en la composición del personal, «para garantizar una mayor representación de los países del Sur, sobre todo en los más altos puestos gerenciales de las instituciones» (South Centre 1997: 195). Esto no es acertado, en parte porque el problema principal es la base ortodoxa de conocimientos del Fondo, no la nacionalidad formal de los miembros del personal. Un documento sobre políticas del G-24 nos recuerda que hay límites para hacer responsables al FMI y al Banco.<sup>17</sup> Para el G-24, esto plantea el tema de cuán grande debe ser el alcance de las agencias antidemocráticas (Woods 2000). La conclusión parece ser que puesto que a las IBW no se las puede hacer democráticamente responsables, sus poderes deben ser limitados.

A partir de mediados de 1980, la mayoría de las nuevas iniciativas para democratizar el FMI o limitar o redefinir sus poderes y su alcance, han provenido de la sociedad civil mundial. Los sindicatos, particularmente cuando son representados por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL); un número grande y creciente de ONG, sobre todo las que trabajan en temas de pobreza y desarrollo; y una serie de grupos académicos de investigación del Norte y del Sur, han criticado severamente los programas de reajuste estructural y su impacto negativo, principalmente en la clase media, en la mano de obra y en las personas pobres (a veces también en el medio ambiente y en las mujeres). Esta crítica, que con frecuencia ha cuestionado los principios operativos del Fondo a lo largo de las líneas keynesianas u otras no ortodoxas, se ha profundizado en varios casos debido a los efectos inmediatos de un reajuste estructural en un país determinado, y ha tenido resonancia entre los pobladores de ese país, que han reaccionado espontáneamente (ver O'Brien et al. 2000: 164-8). Con todo, parece que no ha habido ningún frente de la sociedad civil mundial haciendo campaña por algo tan sistemático como el NOEI.

Quizás el aspecto más global y sostenido de la campaña contra el FMI ha sido indirecto, vía la deuda del Tercer Mundo. Si la deuda se reorganizara o disminuyera drásticamente, el poder que ejerce el Fondo sobre la mayoría de los países se reduciría de manera considerable (salvo las me-

---

17 El G-24 es el capítulo del G-77 en Washington (Banco Mundial/FMI).

didias institucionalizadas de vigilancia del Fondo y la «educación» que ahora se ofrece en la mayoría de los países del mundo). Desde inicios de los noventa, las diferentes campañas de Jubileo y otros movimientos para reducir drásticamente y reestructurar la deuda han logrado llevar a cabo masivos eventos transnacionales en todos los continentes, así como cabildeos mundiales, sobre todo en Washington, a gran escala.

Sin embargo, desde mediados de los noventa, el «déficit democrático» del FMI se ha puesto una vez más en evidencia. Se han creado varios grupos y asociaciones cívicas para hacer campaña en EE.UU. (Repensando el Proyecto Bretton Woods), el Reino Unido (Proyecto Bretton Woods), Canadá (Coalición Canadiense para la Democracia Económica Mundial), Países Bajos (Proyecto sobre Instituciones Financieras Multilaterales) y otros países occidentales. Un estudio de enero de 2001 realizado por Angela Woods, del Proyecto Bretton Woods, reúne y desarrolla de un modo sistemático muchas propuestas recientes de reforma. Ella postula que se debe reajustar tres aspectos de la estructura de gobierno del Fondo: (1) representación y poder en las entidades de gobernanza del Fondo; (2) transparencia y responsabilidad del Directorio; y (3) transparencia y responsabilidad del personal y de la gerencia.

Estas propuestas de reforma aparecen resumidas en la Tabla 2.2. En los años noventa, la creación de capacidades y la transparencia fueron las exigencias más frecuentes de la sociedad civil mundial, incorporadas aquí como objetivos a corto plazo. Las propuestas del Proyecto Bretton Woods también incluyen un objetivo a corto plazo, consistente en pluralizar y ampliar la base de conocimientos del Fondo mediante la institucionalización de los flujos externos de información y la evaluación independiente. Hay también un llamado para desarrollar la participación de partes interesadas del exterior. Bajo fuerte y creciente presión, todas estas se han visto de algún modo traducidas en reformas de diversas prácticas reales del FMI. Al menos algunos Estados están comprometidos en una serie de esfuerzos para desarrollar las capacidades de los delegados de países del Tercer Mundo. La transparencia del FMI ha mejorado, por lo menos en una serie de aspectos formales. Se ha abierto una Oficina de Evaluación Independiente y se han realizado consultas con varias instancias externas, incluidos diversos representantes de la sociedad civil. Incluso el nombre del Servicio Reforzado de Ajuste Estructural ha sido cambiado por el de Servicio para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza.

Se tiene que hacer una distinción entre reformas no esenciales y reformas esenciales. Las no esenciales eventualmente pueden cambiar al-

gunas reglas y prácticas formales de gobierno del FMI, al menos en apariencia. La prueba fundamental es si se permite o no que cualquier reforma desafíe (i) la ortodoxia en la formulación de políticas y (ii) la hegemonía y el poder de veto del G-7, sobre todo de EE.UU. En efecto, muchas de las propuestas del Proyecto Bretton Woods harían una de las dos o las dos cosas: «democratizar el proceso para nombrar al Director y formalizar los procedimientos de votación: en lugar de confiar en un «consenso» sesgado», hacer transparente la votación; o bien desvincular los derechos de votación de la fórmula de cuotas; asignar votos sobre una base más justa; nombrar un *ombudsman* por el que se pueda hacer responsables a los verdaderos encargados de tomar las decisiones por parte del Fondo. Sin embargo, el problema con las reformas esenciales es claramente descrito por Woods:

Se considera ampliamente inaceptable que EE.UU. deba tener poder para vetar decisiones fundamentales. Actualmente las reglas dicen que estas decisiones deben ser tomadas por una mayoría del 85%, es decir, una súper mayoría», del Directorio para ser acordadas. Esto significa que EE.UU., que controla el 17,56% de los votos, puede vetar decisiones importantes. Oxfam sostiene que: «Si bien es inevitable que la principal parte interesada tenga más peso que otras, llegar a restringir el voto de cualquier país a un 10% ayudaría a corregir el desequilibrio actual». Irónicamente, para cambiar las reglas a fin de que ningún país cuente él solo con poder de veto, sería preciso ser una súper mayoría (Woods 2001).

Una alternativa –o bien una estrategia complementaria– sería reducir o redefinir el alcance y los poderes del FMI. Muchos teóricos económicos y políticos han propuesto recientemente versiones más sofisticadas y matizadas del Artículo 7 de la *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados* de 1974. Se debe limitar el alcance y los poderes de regímenes de gobernanza económica mundial. Estos deben permitir el pluralismo de formas de desarrollo nacional y regional. Sin embargo, algo no funciona. La democracia y un amplio respaldo harían más legítimas las diferencias.<sup>18</sup> De igual manera, Alain Lipietz ha postulado que «el único tipo de acuerdo internacional posible es uno que maximice el rango de opciones para las diferentes colectividades democráticas».

18 Por ejemplo, ver Unger 1998: 85-6; Rodrik 2001.

TABLA 4: PROPUESTAS DEL PROYECTO BRETTON WOODS PARA REFORMAR EL GOBIERNO DEL FMI

	1. Mejorar la representación en las entidades de gobernanza del Fondo.	2. Aumentar la transparencia y la responsabilidad del Directorio.	3. Transparencia y responsabilidad del personal y de la gerencia.
A corto plazo	Aumentar la capacidad de los directores ejecutivos de los países en desarrollo para representar a sus electores, incrementando los recursos y el personal de sus delegaciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Publicar minutas de las reuniones y declaraciones del Directorio.</li> <li>-Desarrollar formas para aumentar el flujo de información externa al FMI hacia el Directorio. Facilitar esta tarea haciendo públicas las agendas de las reuniones del Directorio.</li> <li>-Alentar a los gobiernos para que se dirijan al Directorio cuando se formulen o revisen sus programas.</li> <li>-Formalizar los procedimientos de votación: en lugar de confiar en un «consenso» sesgado, realizar una votación transparente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Publicar todos los informes del personal y las evaluaciones internas.</li> <li>-Mejorar el campo de acción, la independencia y la situación de la unidad de evaluación independiente propuesta.</li> <li>-Desarrollar la participación de partes interesadas externas (parlamentos, sociedad civil, empresas).</li> <li>-Democratizar el proceso para nombrar al Director Gerente.</li> </ul>

A largo plazo	-Incrementar el número de circunscripciones y de directores ejecutivos, y destinarlos en favor de los países en desarrollo. -Reducir el número de países por circunscripción (un máximo de ocho países). -Desvincular el derecho de votación de la fórmula de cuotas; asignar votos con una base más equitativa.	Establecer comités de trabajo y de vigilancia.	Nombrar un <i>ombudsman</i> por el que se pueda hacer responsables a los que verdaderamente toman decisiones en el Fondo.
---------------	--	--	---

El término «colectividades democráticas» también comprende organizaciones regionales como la Unión Europea. En ese mismo sentido, Camilleri y otros han propuesto que las operaciones del FMI sean limitadas a su estrecho mandato original de vigilancia y estabilización, lo que entre otras cosas implicaría la paulatina desaparición del Servicio para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza.<sup>19</sup> Una estrategia alternativa aparentemente más radical, como la propuesta por Walden Bello (2002: 108), sería la decomisión del FMI. Este podría ser neutralizado, por ejemplo si se le convierte en una institución dedicada a la investigación, o bien si se le reducen radicalmente sus poderes.

Existen dos problemas con la idea de ‘desempoderar’ al Fondo. Primero, no es evidente que sería políticamente más fácil limitar el alcance y los poderes del FMI que democratizar su gobierno. Un posible recurso de negociación es que, en principio, resulta fácil retirarse del FMI. De con-

<sup>19</sup> El autor también propone un plan de largo plazo para crear una autoridad financiera mundial bajo el auspicio de las Naciones Unidas, lo que haría redundante la existencia del FMI.

formidad con el *Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional*: «Todo país miembro podrá retirarse del Fondo en cualquier momento previa notificación por escrito al Fondo dirigida a la sede de este. El retiro surtirá efecto en la fecha en que se reciba dicha comunicación» (Artículo XXVI, sección 1). Sin embargo, pese a este recurso de negociación, es improbable operar eficazmente en la medida en que un país es dependiente del financiamiento del FMI o de algún otro financiamiento que esté condicionado a la aprobación del Fondo. Además, como se declara en el *Acuerdo del FMI*, un país que se retire deberá contar con los recursos necesarios para arreglar sus cuentas con el Fondo «con razonable diligencia» (Artículo XXVI, sección 3). Para cualquier país con problemas de deuda o en su balanza de pagos, esto puede resultar muy difícil.

En segundo lugar, ¿sería el arreglo alternativo económicamente factible desde una perspectiva mundial? Si bien en realidad no hay necesidad económica para *neoliberalizar* u homogeneizar los Estados –todo lo contrario–, un sistema monetario global no resulta menos necesario. A veces, las estrategias de desvinculación pueden estar muy cerca de presuponer una imagen idealizada de un sistema de *laissez-faire* mundial de dinero y finanzas.<sup>20</sup> Así, los aparentes radicales de izquierda pueden figurarse implícitamente un cuadro neoclásico idealizado de mercados de intercambio extranjeros mundiales y de reajustes en las balanzas de pago.<sup>21</sup> Alternativamente, pueden ignorar o mostrarse indiferentes frente a las potenciales consecuencias de sus acciones con respecto a otros, a la economía

20 Así, Bello (2002: 108-18) propugna la diversidad, sin especificar cómo operarían en ese caso el sistema monetario y comercial mundial «pluralista». Ya que no está diciendo que no habría intercambio comercial o de divisas ni otras formas de transacciones financieras, él debe presuponer un sistema que automáticamente armonice consigo mismo.

21 La famosa hipótesis de David Hume (1955 [1752]) del mecanismo de precio-especie es la aplicación de una versión anterior de la teoría cuantitativa del dinero. La hipótesis de Hume dice que un estándar de oro garantiza que el mercado libre internacional siempre esté equilibrado. Bajo un estándar de oro, los pagos por importaciones y exportaciones son hechos en oro. Los países con superávit tendrían más moneda de oro circulando en ellos y, en consecuencia, elevando los precios. Con ello el flujo de especies producía un cambio en los precios relativos (de ahí el nombre de la hipótesis). Puesto que la demanda depende del precio, las exportaciones de los países con superávit descenderán, y lo contrario sucederá en los países deficitarios. Los mercados se autocorrigien. El mismo modelo ha pervivido durante dos siglos y medio, como parte de la ortodoxia económica, que también fue la ideología oficial del imperio británico. El modelo de Hume fue destacadamente propuesto una vez más por Milton Friedman (1953), quien sostenía que los mercados libres de divisas pueden hacer las veces de los flujos de oro en tanto estabilizadores automáticos. Para una crítica teórica y metodológica, ver Patomäki (2001): Apéndice 1.

mundial y, en última instancia, también a ellos mismos. De hecho, dada la falta de análisis de los detalles de un sistema monetario alternativo, hay que ser cautelosos a este respecto.

En consecuencia, parece que la mejor estrategia políticamente posible estaría basada en la resolución del problema de la deuda y en la creación de fuentes de financiamiento alternativas, con lo que se reduciría la dependencia de los países con respecto al FMI. Esto debe ir acompañado de todas las reformas democráticas que se pueda hacer en el Fondo. Con la creciente confianza de las diversas agrupaciones de los países del Sur y de otros países debido a la dependencia decreciente de la deuda persistente, y con el crecimiento continuo de la sociedad civil mundial transformadora, es posible que surjan reales oportunidades políticas para llevar a cabo reformas esenciales en el FMI (por lo menos en el largo plazo). Alternativamente, en un nuevo contexto histórico mundial, puede llegar a ser políticamente posible el reemplazo del actual sistema monetario basado en el FMI con algo más democrático y sustancialmente mejor.

### *El Banco Mundial*

El Banco Mundial es un banco multilateral que otorga préstamos y créditos para estimular el desarrollo y reducir la pobreza. Es la organización hermana del FMI. Como el Fondo, fue creado en Bretton Woods en 1944 y tiene su sede principal en Washington DC. La creación del Banco fue como una especie de idea realizada *a posteriori*, casi un accidente de la historia (para mayores detalles, ver Asher 1973).

Al principio, los préstamos del Banco Mundial fueron para la reconstrucción en tiempos de la posguerra y, después, para proyectos de desarrollo específicos. A inicios de los ochenta, el Banco empezó a seguir el ejemplo del Fondo al aplicar programas de austeridad económica como condición para algunos de sus préstamos. Con algunas modificaciones, el análisis del poder del Fondo también es aplicable al Banco. Existen muchas similitudes entre el Banco y el Fondo, incluidas su base de conocimientos económica ortodoxa y sus principales entidades de gobierno. El principio «un dólar, un voto», el poder de veto de EE.UU. y el liderazgo compartido entre este y los países de Europa occidental —en especial sus Tesorerías o Ministerios de Finanzas— han reforzado los principios de la política ortodoxa de ambas instituciones. También se legitiman las funciones del Banco en lo que se refiere a la doctrina de «neutralidad



económica»(Swedberg 1986; Teivainen 2002a).<sup>22</sup> Por último, si bien no menos importante, los efectos de los «reajustes» que el Fondo y el Banco han exigido a los países desde los años setenta o, a más tardar, desde inicios de los ochenta, han sido bastante similares, habiéndose a menudo superpuesto y reforzado mutuamente.

Sin embargo, por su constitución, el Banco Mundial tiene una perspectiva más larga en el tiempo que el FMI en lo que se refiere a los desarrollos económicos. Esto ha creado espacio dentro del Banco Mundial para la aparición de «bolsones de resistencia y el desarrollo de alternativas frente a los paradigmas de desarrollo económicos neoliberales preponderantes» (O'Brien et al. 2000: 26). Así, el Banco puede haberse mostrado un poco más abierto a un cambio considerable que el Fondo. El movimiento ambiental, en particular, parece haber logrado algunos cambios en las políticas y prácticas de desarrollo del Banco.<sup>23</sup> Sin embargo, cuando ha habido un desacuerdo real dentro del Banco, se lo ha silenciado.

El Grupo del Banco Mundial no es una organización estrictamente unitaria. Tiene dos componentes principales. El primero es el Banco propiamente dicho, que otorga préstamos y créditos a gobiernos de países en desarrollo a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF). El BIRF y la AIF comparten el mismo personal y deben cumplir las políticas y los procedimientos generales del Banco. El segundo componente consiste en la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), que ofrece financiamiento para proyectos del sector privado. Sus préstamos tienen influencia en los montos nocionales involucrados, ya que son usados por otros prestamistas para indicar luz verde. Además, el Grupo del Banco Mundial incluye al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones.

El grupo del Banco Mundial pertenece a 184 gobiernos miembros y está gobernado por ellos. Un país se convierte en miembro cuando aporta

22 Véase también George y Sabelli (1994), que comparan la base ortodoxa de conocimientos del Banco con una religión secular, que legitima un imperio no territorial; y Teivainen (2002a), que estudia los efectos de la doctrina de neutralidad económica en el contexto de las luchas políticas y los ajustes estructurales en el Perú.

23 En general, los movimientos sociales han descubierto que si bien las instituciones económicas multilaterales pueden a veces abrirse al debate y han dado acceso a algunos de sus procesos mediante sectores seleccionados de la sociedad civil mundial, ellas son por completo inmunes a cualquier revisión. La única (y muy pequeña) excepción parece haber sido el encuentro del Banco con el movimiento ambiental, como resultado del exitoso cabildeo llevado a cabo por ambientalistas norteamericanos en el Congreso de EE.UU.

a su stock de capital. El número de acciones de cada país está basado en gran medida en su relativa fuerza económica. Menos del 5% de los fondos del BIRF son ingresados por los países cuando estos se unen al Banco. La balanza impaga es usada como colateral para reunir fondos en los mercados financieros privados. El capital de garantía solo puede ser usado para pagar a los tenedores de bonos, no para cubrir costos administrativos ni para hacer préstamos. Las reglas del BIRF exigen que los préstamos pendientes y desembolsados no excedan el total combinado de capital y reservas. «El BIRF, una de las instituciones financieras manejadas de la manera más prudente y conservadora del mundo, vende bonos de tipo AAA y otros títulos de deuda a fondos de pensiones, a compañías de seguros, a corporaciones, a otros bancos y a personas individuales de todo el planeta» (<<http://www.worldbank.org/>>).

En el año fiscal de 2001, la institución otorgó más de 17 mil millones de dólares en préstamos a sus países clientes (*ibid.*). El BIRF otorga préstamos regulares y cobra intereses a sus prestatarios a tasas que reflejan su costo de préstamo. En otras palabras, la entidad principal del Banco no otorga asistencia sino préstamos. A veces las tasas de interés de estos préstamos pueden ser más altas que las tasas de mercado equivalentes (Raffer 2001: 11). Sin embargo, en 1960, por iniciativa de Estados Unidos, se creó la Asociación Internacional de Fomento (AIF), en parte para compensar el interés que tenían los países del Tercer Mundo de contar con una agencia para préstamos suaves auspiciada por las Naciones Unidas.<sup>24</sup>

La AIF concede préstamos a largo plazo en condiciones relativamente concesionales, incluso con tasas de interés más bajas que en el mercado. Los países se dirigen al Banco principalmente porque se encuentran luchando contra una carga de deuda y otras dificultades y porque les resultaría difícil obtener préstamos en otra parte, al menos en condiciones razonables. El Banco, a su vez, ejerce considerable influencia en estos países a través de sus recetas en materia de política macroeconómica, controlando el conocimiento que se tiene de ellas (mediante recolección de datos, análisis y publicación)<sup>25</sup> y educando a los actores importantes en los Estados clientes.

Para unirse al BIRF, los países deben primero ser miembros del Fondo. Ser miembro de la AIF, de la CFI y del OMGI es una condición para

24 Cita del ex presidente de Banco Mundial Eugene Black, mencionado en Swedberg (1986: 382).

25 Sobre la muy interpretativa -y, por lo mismo, manipulable- recolección y análisis de datos de los diversos desarrollos económicos de los países de África subsahariana, ver Patomäki (1999: 130-2).

pertenecer al BIRF. La cantidad de acciones y el poder de voto que se asigna a cada miembro reflejan su cuota en el Fondo. Así, al igual que en el Fondo, la toma de decisiones está basada en el principio «un dólar, un voto». En el año 2002, el BIRF tenía 183 países miembros, la AIF 162, la CFI 175 y la OMGI 154. Los países del G-7 controlaban 43,98% del total de las acciones del Banco en el BIRF y 50,09% en la AIF. Como el FMI, el Banco es gobernado por sus países miembros a través de la Junta de Gobernadores y el Directorio de Directores Ejecutivos. Los Gobernadores se reúnen anualmente para decidir sobre los principales temas de la política del Banco, admitir o suspender a países miembros, decidir sobre posibles cambios en el stock de capital autorizado, determinar la distribución del ingreso neto y ratificar declaraciones y presupuestos financieros. Los 24 Directores Ejecutivos y el Presidente del Banco –quien funge de Presidente del Directorio Ejecutivo, que se reúne con frecuencia– son responsables de la forma como se conducen las operaciones generales del Banco. El Directorio de Directores Ejecutivos debe aprobar todos los proyectos financiados por el BIRF y la AIF. En la práctica, se trata indudablemente de la entidad más importante del Banco. Los dos directorios toman todas las decisiones formales en materia de políticas de la organización. De hecho, el personal del Banco también cumple una función muy importante en la preparación de muchas decisiones.

TABLA 5: PORCENTAJE DE VOTOS EN EL DIRECTORIO EJECUTIVO DEL BANCO MUNDIAL EN JUNIO DE 2001

País	Total de votos en el BIRF (%)	Total de votos en la AIF (%)
Estados Unidos	16,45%	4,46%
Japón	7,89%	10,96%
Alemania	4,51%	7,08%
Reino Unido	4,32%	4,97%
Francia	4,32%	4,35%
China	2,79%	1,92%
Federación Rusa	2,79%	0,28%
Un grupo de 26 países subsaharianos	2,00%	2,91%

FUENTE: World Bank Annual Report 2001: 132-3

Cada miembro cuenta con doscientos cincuenta votos más un voto adicional por cada porción de stock que tenga. Estados Unidos es el accionista más grande y controla 265 219 votos del BIRF, que equivalen a 16,5% de los votos; y 1 865 737 votos de la AIF, que es 14,5% de los votos del Directorio Ejecutivo relacionados con la AIF. Los mismos gobernadores representan al BIRF, a la AIF y al CFI (a menos que su país de origen no sea de uno de los otros dos). El sistema es esencialmente una réplica del sistema del FMI. Por ejemplo, los cinco mayores accionistas - EE.UU., Japón, Alemania, Reino Unido y Francia- cada uno nombra a un Director Ejecutivo, mientras que el resto del Directorio es elegido por los otros gobiernos miembros cada dos años. Por ejemplo, cualquier enmienda del Convenio Constitutivo del BIRF requiere una súper mayoría de 85% de los votos.<sup>26</sup> Así, solo EE.UU. tiene poder de veto sobre cualquier cambio en el BIRF. Normalmente las decisiones son tomadas por aparente «consenso».

El equipo de la gerencia y, más generalmente, el personal prepara decisiones y recomendaciones en materia de políticas. El personal del Banco ha estado creciendo rápidamente y ahora es más grande que el sistema de las Naciones Unidas. En el año 2002, el personal en Washington era de unos 8 000 miembros y de más de 2 000 en el campo. Al Banco le gusta enfatizar que su personal es de carácter multicultural. Sin embargo, la base de conocimientos es similar en las dos instituciones de Bretton Woods. Un estudio del personal de alto nivel del Banco en sus Departamentos de Políticas, Estudios y Relaciones Externas mostró que las cuatro quintas partes del personal habían sido capacitadas en economía y finanzas en instituciones norteamericanas y del Reino Unido. Esta homogeneidad en la formación intelectual hace más bien difícil disentir de la ortodoxia económica del Banco (Tandom 1999). En los años noventa, el personal ordinario del Banco resistió bien a una serie de importantes reformas en materia de políticas.<sup>27</sup>

De hecho, en los años noventa, en el Banco se hizo un esfuerzo sincero por avanzar hacia un «consenso post-Washington», sobre todo por parte del Economista Jefe del Banco, Joseph Stiglitz. Él se integró al Banco en febrero de 1997 después de servir como presidente del Consejo de

26 Tres quintas partes de los miembros, que tienen 85% del poder electoral total, deben aceptar las enmiendas propuestas. *IBRD Articles of Agreement*, Artículo VIII (a).

27 Cuando el presidente del Banco Wolfensohn realizó una serie de reformas moderadas a fines de los noventa durante sus programas parcialmente fallidos. Ver Wilks 2001.

## CUADRO 5: EL CASO DE JOSEPH STIGLITZ

Desde los años setenta, Stiglitz había estado escribiendo sobre diferentes cuestiones del desarrollo económico de una manera relativamente poco ortodoxa, por lo menos en algunos aspectos. Stiglitz fundamenta su análisis en una serie de supuestos más *realistas* que los que otros economistas suelen emplear. Si bien muchos de ellos postulan que los supuestos son meros instrumentos para modelos que apuntan a la predicción, Stiglitz (1992: 276, 298) afirma que los supuestos también tienen que ser probados y realistas. En particular, él ha promovido la incorporación a la teoría económica de variables como el tiempo, la información imperfecta, los problemas de riesgo moral y selección adversa, y los costos de adquisición de información. En un artículo de 1981 que ofrece «la primera justificación teórica para el racionamiento del crédito», Stiglitz, junto con Andrew Weiss, sostiene que «el resultado habitual de la teorización económica que valora los mercados claros constituye un modelo específico y no una propiedad general de los mercados» (Stiglitz y Weiss 1981: 409; también véase Stiglitz y Weiss 1983).

Diez años después, él sugería que puesto que esta «nueva» microeconomía ya está bien establecida, también debería ser aplicada a la macroeconomía de las fluctuaciones económicas. Además decía: «El capital está en el corazón de capitalismo; en consecuencia, no es sorprendente que debamos buscar fracasos en los mercados de capital para dar cuenta de uno de los fracasos más importantes del capitalismo, las fluctuaciones del mercado en la producción y el empleo, que han caracterizado al capitalismo a lo largo de su historia». (Stiglitz 1992: 269).

Stiglitz reconoce que el modelo resultante «soporta un gran parecido a los modelos keynesianos tradicionales» (: 299). Como Economista Jefe del Banco, uno de sus primeros trabajos se tituló «Rumbo al Consenso post-Washington» (Stiglitz 1998). Según Stiglitz, el Consenso de Washington sostenía que una buena actuación económica requiere de un comercio liberalizado, estabilidad macroeconómica y precios correctos. Tan pronto como el gobierno haya visto estos temas –esencialmente, una vez el que el gobierno «haya salido del camino»–, los mercados privados asignarían recursos eficazmente y generarían un crecimiento contundente. A mediados de los noventa, hubo discusiones críticas en el Banco sobre la sabiduría de este «consenso», sobre todo a la luz del milagro del sudeste asiático. «En este caso, se trató de un grupo regional de países que no habían seguido de cerca las recetas del Consenso de Washing-

ton, sino que de algún modo habían manejado el desarrollo más exitoso de la historia» (ibid.).

Inmediatamente después de la crisis asiática, Stiglitz se ocupó de «aque- llos ideólogos que se han aprovechado de los actuales problemas del sudeste asiático para sugerir que el sistema de intervención estatal activa es la raíz del problema». Sugirió, con bastante acierto, que «el meollo del problema actual no está en que ese gobierno ha hecho demasiado en cada área, sino en que ha hecho demasiado poco en algunas de ellas» (ibid.). Las versiones dogmá- ticas del Consenso de Washington no logran establecer el marco para com- prender ni el éxito de las economías del sudeste asiático ni sus problemas subsecuentes.

Luego de su renuncia al Banco Mundial en octubre de 2001, Stiglitz reci- bió el Premio Nobel en Economía por sus análisis de los mercados con infor- mación asimétrica (algunas personas saben más que otras e incluso peque- ñas imperfecciones en la información pueden acarrear grandes consecuen- cias económicas).

Poco después de recibir este premio de parte del Banco Central Sueco, Stiglitz publicó *La globalización y sus descontentos* (2002), en el que explica que la razón por la que el Consenso de Washington todavía prevalece es que los que toman las diversas decisiones importantes no son elegidos democráticamente ni son responsables. Ellos no representan ni a diferentes personas ni a diferentes puntos de vista. «El cambio más importante que se requiere para hacer que la globalización funcione como debe ser, es un cambio en la forma de gobierno. En el FMI y el Banco Mundial esto entraña un cambio en los derechos electorales y en las instituciones económicas internacionales para asegurar que no solo es la voz de los ministros de comercio la que se escucha en la OMC ni la de los tesoreros o ministros de finanzas la que se oye en el FMI y el Banco Mundial» (ibid: 226).

Consejeros Económicos del presidente Clinton. Hasta enero del año 2000, Stiglitz fue Vicepresidente Superior y el Economista Jefe del Banco. En noviembre de 1999, luego de las críticas a él dirigidas por el presidente del Banco Mundial James Wolfensohn y por la Administración Clinton (supuestamente Larry Summers, el Secretario del Tesoro de EE.UU., en particular), Stiglitz dijo que renunciaba como Economista Jefe del Ban- co. Como justificación de esta decisión, declaró: «Siempre que uno está en una organización, hay presiones. Sentía que era importante para mi

integridad intelectual poder expresarme tan enérgicamente como creía que era apropiado».<sup>28</sup>

Ravi Kanbur, el importante autor del *World Development Report 2000/01* sobre la pobreza, del Banco Mundial, no tardó en seguir a Stiglitz. Él presentó su renuncia en junio del año 2000. Envío una carta a la alta gerencia del Banco Mundial expresando su preocupación sobre lo que él consideraba una presión poco razonable para bajarle el tono a las secciones sobre el tema de la globalización de su Informe. «Fuentes confiables de Washington indican que el Secretario del Tesoro de EE.UU. Larry Summers ha participado directamente en la reescritura de las secciones sobre la globalización de su Informe, que muy probablemente será de suma importancia en las futuras discusiones sobre temas internacionales y para guiar intervenciones de asistencia.»<sup>29</sup> Solo la ortodoxia pura le ha parecido aceptable a la oficina de Tesoro.

### *Propuestas para reformar el Banco Mundial*

La diferencia entre el Fondo y el Banco no reside en su estructura para fijar la agenda o tomar decisiones, sino en las grietas en la homogeneidad ideológica del Banco. Sin embargo, con mayor frecuencia el Banco ha sido ligeramente más abierto a los eventuales momentos heterodoxos de la política norteamericana (cabildeo ambientalista en el Congreso, la Administración Clinton concertando una cita inesperada). Ni las innumerables demandas del Tercer Mundo ni las campañas multitudinarias en cualquier rincón del planeta parecen haber tenido algún impacto en las estructuras o en los principios operativos del Banco.

Puede ser, pues, una pérdida de tiempo y de espacio hacer una lista detallada de las múltiples reformas que se ha propuesto durante las últimas cuatro décadas. Como en el caso del Fondo, las propuestas de reforma por parte del Banco pueden tener relación o con la reestructuración del Banco para que funcione de una manera más justa, equitativa y democrática y, quizás, para propiciar una discusión pluralista sobre sus princi-

28 *New York Times*, 25 de noviembre de 1999.

29 También llama la atención que, a pedido de Ravi Kanbur, el Proyecto Bretton Woods y el New Policy Institute hubieran realizado una conferencia electrónica para discutir el primer borrador del *World Development Report* que (para el Banco) fue difundido en enero de 2003. La conferencia atrajo a 1523 personas de ochenta países. «Muchos simpatizantes pensaban que el *World Development Report 2000/01* reflejaba un progreso real comparado a sus predecesores, con un estudio más profundo de aspectos de la pobreza no relacionados con los ingresos y el reconocimiento de la inseguridad, la ausencia de voz y la indefensión».

pios operativos; o bien con la reducción y redefinición de su alcance y de sus poderes. Si bien no hay claros indicios de transformación a la vista, el debate sobre la identidad y los principios del Banco continúa con mucha fuerza. Muchas de las demandas resultan ya familiares y son eco, aunque tal vez muy débil, de debates de las décadas anteriores. La reunión de las Naciones Unidas sobre Financiamiento para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en el año 2002, recomendó que «el FMI y el Banco debían continuar incrementando la participación de todos los países en desarrollo en sus procesos de toma de decisiones».<sup>30</sup> Sin embargo, según José Antonio Ocampo (2001), el Banco Mundial «debe dejar de ser un prestamista» y «transformarse en una institución más interesada en el desarrollo.»

Muchos le han retrucado al propio Banco con su requisito de *buen gobierno*: ¿cómo sería posible lograr un buen gobierno multilateral de la economía mundial? (Ver Woods 1998; Patomäki 1999). ¿Cómo hacer para que las Instituciones de Bretton Woods sean transparentes, responsables y abiertas a reformas democráticas? Ha habido llamados para que se realice una «evaluación independiente» de los proyectos y programas del Banco. La institución y su personal no se responsabilizan por pobres análisis, predicciones equivocadas, malos consejos y recetas de condicionabilidad. Una propuesta es instituir una auditoría externa formal de las instituciones en relación con sus objetivos declarados. Esta auditoría deberá garantizar la representación plena de los países pobres y deudores en la evaluación. El PNUD propone un mecanismo de *ombudsman* para investigar casos de supuestas parcializaciones e injusticias en sus operaciones. También alienta la participación, formal o informal, de ONG y de grupos profesionales oficiosos en la discusión y revisión de propuestas y políticas. Otra propuesta es crear un sistema por el que la actuación y las políticas de las IBW sean evaluadas críticamente bajo el sistema de las Naciones Unidas. Si los evaluadores fueran seleccionados por el sistema de las Naciones Unidas y fueran responsables ante él, esto podría ser considerado como un procedimiento relativamente democrático.

Sin embargo, quizás las propuestas de reforma de mayor alcance tienen que ver con las prácticas y los procedimientos de manejo de la *deuda* del Tercer Mundo (y de Europa Oriental). El papel exacto y la responsabilidad de las IBW al crear el problema de la deuda es un tema contencioso. Los primeros programas de reajuste existían mucho antes de que estallara la crisis de deuda en 1982, solo que en ese momento la deuda repen-

---

30 Consenso de Monterrey, borrador, 27 de enero de 2002: 21.



tinamente inmanejable fue reestructurada. Muchas de las deudas privadas insolventes fueron transferidas al Fondo y al Banco. «Si bien esta socialización ex post hizo más difícil el manejo de la deuda, las IBW también insistieron en el servicio puntual de dicha deuda» (Raffer 2001: 10). Este fue el inicio de la profunda dependencia asimétrica de muchos países con respecto al Fondo y al Banco. También está en el origen del sistemático «reajuste estructural» de un gran número de países.

Por una serie de buenas razones, el problema de la deuda se ha convertido en un tema crucial. Si el Banco y sus políticas parecen tan inmutables como las estructuras del Fondo, la mejor manera de seguir adelante reside obviamente en superar la dependencia financiera respecto de las IBW. Con todo, esto solo puede suceder a través de ellas. Acaso se deba establecer nuevos arreglos institucionales, como un mecanismo de arbitraje de la deuda –incluidos diversos procedimientos justos establecidos de insolvencia– y nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo, que también puedan ser usados para el alivio sistemático de la deuda y su cancelación. Estas propuestas serán discutidas en la Parte II.



## LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO

Las negociaciones para coordinar («liberalizar») el comercio internacional empezaron inmediatamente después de la segunda guerra mundial, en diciembre de 1945, cuando el gobierno norteamericano invitó a representantes de catorce países para iniciar el proceso. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) fue diseñado como un arreglo temporal y para ser subsumido en el marco de una organización de comercio con alcances más amplios, a saber, la Organización Internacional de Comercio (OIC). El GATT se firmó el 20 de octubre de 1947. La Carta para la OIC llamada la Carta de La Habana para una OIC, de marzo de 1948, priorizaba el empleo, el desarrollo y la reconstrucción de posguerra. También incluía una serie de tentativas para regular la competencia y las prácticas comerciales restrictivas, así como el comercio de productos básicos, las inversiones y las empresas transnacionales. Sin embargo, el congreso norteamericano se opuso a la OIC. El cabildeo proteccionista, que representaba principalmente a los productores orientados al mercado nacional, se oponía demasiado al libre comercio, mientras que un grupo más grande que abogaba por el libre mercado ortodoxo, y que representaba a la parte conservadora de los internacionalistas corporativos (en contraste con los *New Dealers*),<sup>1</sup> condenaba las múltiples concesiones hechas a otros países. Juntas todas estas agrupaciones conformaron una mayoría suficiente para bloquear la OIC (Shukla 2000: 2-4; O'Brien et al. 2001; Williams 2001: 68-72). El gobierno de Harry Truman abandonó la iniciativa y empezó a concentrarse en el desarrollo y la ampliación del mecanismo del GATT.

Entre 1947 y 1994 se realizaron siete rondas de negociaciones de comercio multilateral.<sup>2</sup> Cada ronda tuvo éxito, al menos al principio, en lo

---

1 El término «internacionalistas corporativos», así como distinciones afines entre diferentes sectores del capital norteamericano, proviene de Eden 1984.

2 Estas tomaron el nombre de un lugar o de una personalidad: Ginebra (1947); Ancecy (1948); Torquay (1950); Ginebra (1956); Dillon (1960-61); Kennedy (1964-67); Tokyo (1973-79) y Uruguay (1986-94).

concerniente a la rebaja incremental de aranceles y, después, a la abolición de algunas barreras técnicas para el mercado. Tan pronto como los aranceles y las barreras comerciales se hicieron menos importantes, no tardaron en surgir otros temas, como es el caso del antidumping. La Organización Mundial del Comercio (OMC) fue creada por los acuerdos finales que cerraron la Ronda de Uruguay. Entró en funcionamiento el 1 de enero de 1995. En abril de 2003, la OMC llegó a tener 146 estados miembros. De aproximadamente cuarenta estados que no son miembros, más de treinta han solicitado su incorporación. China es uno de los que han sido recientemente aceptados. Dos tercios de los miembros han solicitado se les considere «países en desarrollo».

### *Estructura y propósito de la OMC*

La OMC ofrece un marco para la elaboración y supervisión de reglas que rijan un sistema de comercio multilateral. Una de las tareas de la OMC es ejecutar la Ronda de Uruguay (y las rondas anteriores) y administrar negociaciones comerciales posteriores.<sup>3</sup> También brinda un foro permanente para discutir políticas comerciales, al más alto nivel político, y un órgano para la solución de diferencias. Incluye provisiones para el examen de políticas comerciales. Sin embargo, lo que es más importante, la OMC (i) redefine la relación entre gobiernos nacionales y acuerdos de comercio internacional al introducir un mecanismo para la solución eficaz de diferencias; y (ii) institucionaliza la idea de que los principios de libre comercio deben ser extendidos a nuevas áreas, mediante acuerdos sobre ADPICs (Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio), GATS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios) y MICs (Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio).

El sistema del GATT se basaba, a fin de cuentas, en la voluntad de los estados. Si los estados se negaban a aceptar las obligaciones del libre comercio, ellos podían hacerlo. La OMC es diferente en ese sentido. Hay una fuerte obligación legal para seguir las decisiones, las reglas y los principios de la OMC. Esta obligación legal es reforzada por sanciones

3 Todos los acuerdos del GATT fueron asumidos por la OMC el 1 de enero de 1995. La OMC tiene una serie de provisiones obligatorias fundamentales, tales como doce acuerdos diferentes sobre el comercio de bienes, así como acuerdos de comercio sobre servicios, derechos de propiedad intelectual relacionados al comercio y mecanismos de arreglo de diferencias, todo esto complementado con provisiones no obligatorias de acuerdos plurilaterales sobre adquisiciones públicas, aviación civil, y productos lácteos y carne.

económicas potencialmente de largo alcance. El órgano más alto para la toma de decisiones de la OMC es la Conferencia Ministerial, que se reúne por lo menos una vez cada dos años. Bajo ella está el Consejo General (que suele estar compuesto de embajadores y jefes de delegación en Ginebra, pero a veces de funcionarios enviados de las capitales de los estados miembros), que sesiona varias veces al año en la sede principal de Ginebra. El Consejo General también se reúne como Órgano de Examen de Políticas Comerciales y como Órgano de Solución de Diferencias.<sup>4</sup> La OMC cuenta con un sólido equipo de quinientas personas en su sede de Ginebra.

El mecanismo para la solución de diferencias es sencillo. Cuando ha surgido alguna diferencia, primero se realizan consultas y se apela a la mediación; luego se establece un equipo especializado de tres o cinco miembros y se designa a sus componentes; el informe final de este equipo es presentado primero a las partes y luego a los miembros de la OMC. Finalmente, el Órgano de Solución de Diferencias adopta el informe a menos que todos se opongan (es decir, no es posible bloquear el informe del equipo especializado). En caso de apelación, un Órgano de Apelación -que es un órgano permanente de siete miembros creado por el Órgano de Solución de Diferencias- emite su propio juicio sobre la materia. En casos de no ejecución, las partes pueden negociar una serie de compensaciones, quedando pendiente la ejecución total. Si no hay ningún acuerdo sobre las compensaciones, el Órgano de Solución de Diferencias puede decretar fuertes sanciones económicas.<sup>5</sup>

La toma de decisiones se basa en el consenso. Según la interpretación estándar del artículo IX del acuerdo de Marrakesh, si ningún país miembro se ha declarado opuesto a la resolución propuesta, se asume que se ha llegado a una decisión de consenso y que la decisión es vinculante en cada país miembro. Sin embargo, «a menos que se haya acordado alguna otra modalidad, cuando no se puede alcanzar una decisión por consenso, la materia en disputa debe ser decidida por votación. En las reuniones de la Conferencia Ministerial y del Consejo General, cada miembro de la OMC tendrá un voto» (Artículo IX, par. 1). En consecuencia, las decisiones por votación también son posibles. El principio es «un país, un voto». También se considera la posibilidad de contar con mayorías especiales.

4 Ver <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/inbrief\\_e/imbr02\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/inbrief_e/imbr02_e.htm)>

5 Para la descripción de un arreglo de diferencias, ver <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm)>

Por ejemplo, la decisión para adoptar una interpretación determinada de los Acuerdos debe ser tomada por una mayoría de tres cuartos del total de miembros (ibid: par. 2). Sin embargo, lo que ha prevalecido es la decisión por consenso. No ha habido votos formales.

¿Cuán democrática es la OMC? Funcionarios de la OMC afirman que las decisiones tomadas en sus reuniones son responsables y democráticas. El principio de consenso parece dar derecho de veto a cada país, si bien, en principio, la votación por mayoría es también posible. La página de inicio oficial de la OMC sostiene que la toma de decisiones por consenso en la OMC es «incluso más democrática que la regla por mayoría, ya que no se toma ninguna decisión hasta que todos estén de acuerdo».<sup>6</sup> Esto indica que la falta de democracia no es tan autoevidente como en las instituciones de Bretton Woods, que toman decisiones con base al principio «un dólar, un voto», y que también han incorporado este principio en su particular definición de «consenso». Los principios combinados de consenso y de «un país, un voto» marcan la diferencia. Bajo circunstancias específicas, el derecho de veto y el potencial de un voto por cada país no solo puede ser real en el papel sino también en la práctica política. Como lo demuestra el fracaso de la cumbre de la OMC en Seattle en 1999, los desacuerdos entre grupos —el Sur y el Norte, de un lado, y la UE y EE.UU, del otro, con el telón de fondo de dramáticas demostraciones civiles y revueltas callejeras— pueden bloquear efectivamente el proceso de «liberalización del comercio», si bien solo hasta la siguiente conferencia ministerial.

Las relaciones asimétricas de poder en la OMC son, no obstante, evidentes en los procedimientos reales para fijar la agenda y en las dispares posiciones negociadoras de los diferentes actores.<sup>7</sup> Al nivel más profundo, existe el proceso de establecer un *propósito* mundial de «liberalización del comercio».<sup>8</sup> No hay ninguna teoría realista ni evidencia histórica que respalde la idea de que la liberalización del comercio —en las condiciones clásicas de reducción de aranceles y de eliminación de barreras a las importaciones y exportaciones— sería razonable para todos los países,

6 <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/10mis\\_e/10m10\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/10mis_e/10m10_e.htm)>

7 Para un análisis conceptual de las relaciones de poder en la formación del contenido de los diversos poderes estatales gubernamentalizados a nivel internacional o mundial, ver Patomäki 2000a: 168-72.

8 «Uno es capaz de ver lo que los sujetos de la vida mundial podrían no estar dispuestos a ver: que las estructuras objetivas reconocibles de la vida mundial, lejos de ser condiciones autónomas y ya dadas, son efectos arbitrarios y contingentes impuestos en la historia mediante la práctica, y para la exclusión de otras formas de estructurar la existencia colectiva»; Ashley 1989: 253.

cualesquiera fueran las circunstancias; o que, en general, beneficiaría a todos; o que los supuestos beneficios serían distribuidos por igual entre todas las partes.<sup>9</sup> Sin embargo, el supuesto más importante de las rondas del GATT y del proceso de la OMC es que el propósito compartido de todos es proseguir con la liberalización del comercio. Hasta el punto de que sea considerado autoevidente o natural, o como el curso inevitable de la historia mundial, el proceso de definir qué es lo que pertenece a la categoría de «temas relacionados con el mercado» se hace decisivo. ¿Cómo opera el poder hegemónico de la ortodoxia económica?

El punto de partida del GATT fue una definición clásica muy limitada de comercio. Al principio, el proceso del GATT se ocupaba principalmente del comercio de productos básicos tangibles. El objetivo era eliminar los aranceles muy elevados que, en gran parte, fueron establecidos durante las crisis mundiales del período 1914-1945. La sucesiva expansión del área de «libre comercio» ha significado pasar del comercio internacional clásico de bienes materiales (en el conocido ejemplo de Ricardo, con solo dos productos: vino y ropa)<sup>10</sup> a una mayor liberalización y

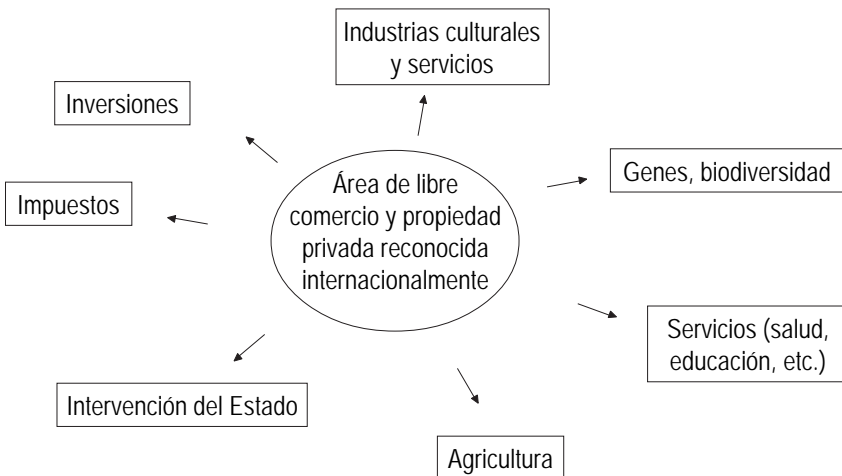
9 Keen (2001: 50; 2002) sostiene que «si bien aún es factible que se pudiera aumentar el bienestar humano mediante el incremento del comercio, las teorías sobre el comercio son tan defectuosas que no dan ninguna guía sobre el real impacto que tendría un mayor comercio». El origen de esta gran falla teórica radica en el hecho que el argumento de que el sistema de libre mercado es necesariamente superior al comercio regulado está basado en el empleo de una curva de indiferencia social. Se puede demostrar fácilmente que el concepto de la curva de indiferencia social es inválido, puesto que se apoya en supuestos falsos como el que dice que «todos los consumidores tienen el mismo gusto» y que «los patrones de consumo no cambian con el ingreso». Asimismo, en un sencillo mundo ricardiano compuesto de dos países y dos bienes, el cual ha dado la base ideológica al sistema de «libre comercio», abrirse al comercio y al consecuente desarrollo de una división del trabajo implica, con el tiempo, pérdida de ingreso de capitales de una industria a la otra. La teoría económica ortodoxa ignora el tiempo, la singularidad del capital y las competencias especiales de las personas. También ignora la posibilidad de que el capital puede cambiar de lugar o repatriar las ganancias a otro lado; y los efectos a largo plazo de la división del trabajo que empieza a producirse. De hecho, es mucho mejor especializarse en sectores tecnológicamente dinámicos que en áreas estancadas de la producción, lo que también puede hacer frente a un comercio en declive. De ahí que, aun cuando hubiese ganancias globales por el comercio, lo que es muy incierto y siempre depende del contexto específico, algunas, muchas, la mayoría o quizás todos los estratos o clases sociales en algunas, muchas, la mayoría o quizás en todas las regiones de algunos, muchos o de la mayoría de países podrían estar (mucho) peor después del proceso de liberalización del comercio (o continuación del mismo). La OMC no es un bien público, ya que sus beneficios asimétricos y ambiguos pueden ser llegar a ser poseídos de manera privada (exclusiva). Rodrik (2001) señala lo mismo pero en términos empíricos. Basándose en la evaluación de actuaciones empíricamente comparativas de diferentes estrategias económicas, él sostiene, por ejemplo, que «la relación entre apertura comercial y crecimiento sea tal vez contingente, dependiente de un sinnúmero de características internas y externas».

10 Ver arriba los argumentos de Keen.

desregulación y, como consecuencia, a una reestructuración de la economía. La definición de la OMC de «relacionada con el comercio» es, de hecho, muy amplia. Las regulaciones nacionales, los subsidios así como cualquier impuesto o política industrial que resulte «distorsionante», pueden ser considerados como barreras para el libre comercio. En ese sentido, la lógica del «libre comercio» es sencilla. En última instancia, el comercio es absoluta y completamente libre solo en un modelo idealizado y globalizado de capitalismo neoclásico de libre mercado. A fin de cuentas, el libre comercio se vuelve sinónimo de economía de *laissez-faire*.

En ese sentido, el concepto de libre comercio implica que los Estados no deben intervenir en nada que pueda tener que ver con el comercio internacional; o, más realistamente (al menos por el momento), que las regulaciones, competencias y prácticas deben ser homogeneizadas. Este imperativo ha ido acompañado de un proceso de privatización y comodificación de nuevas áreas de la vida social y de la naturaleza, por medio de la noción legal de propiedad privada, al hacerla extensiva, por ejemplo, a productos intelectuales, servicios, biodiversidad y genética. En principio, cualquier cosa puede ahora ser relacionada con el comercio y puede, entonces, ser comprendida por el proceso legislativo de la OMC. Entre otras cosas, esta definición totalizadora de «comercio» implica una demanda para establecer derechos de propiedad privada que sean válidos a nivel transnacional en una serie de áreas donde antes no existían, así como programas muy amplios de privatización. La figura 1 ilustra este proceso.

FIGURA 1: EXTENDIENDO EL ÁREA DE «LIBRE MERCADO»





¿Quiénes son estos actores a los que, por causa de su posición social, se les ha dado la facultad de definir qué está «relacionado con el comercio? Las principales partes de la OMC son EE.UU. y la UE. Sus especialistas en política comercial –que trabajan en estrecha cooperación con los abogados y expertos de empresas transnacionales– han sido los protagonistas del proceso de establecimiento de la agenda de la OMC. Así, las iniciativas fundamentales se toman fuera de cualquier procedimiento formal, sea nacional o internacional. De hecho, diversos críticos sostienen que «se están realizando conversaciones fundamentales a puertas cerradas sobre comercio, servicios y derechos de propiedad intelectual en estrechas consultas con cabilderos corporativos internacionales» (ver Sinclair 2000). Asimismo, tan pronto como los nuevos borradores sobre futuros acuerdos cumplen con los procedimientos formales de la OMC, son sometidos primero a discusión por parte de un selecto grupo de países industriales importantes. La secretaría de la OMC nunca presenta propuestas para su discusión antes de que haya habido negociaciones entre los llamados Quad, que incluye a EE.UU., la UE, Japón y Canadá. El concepto de Salón Verde ha sido un símbolo de la naturaleza jerárquica del real proceso de toma de decisiones al interior de la OMC.<sup>11</sup> La mayoría de los países pobres están excluidos de los Salones Verdes y de las consultas informales, donde se prepara los temas principales de la agenda y las decisiones importantes.

Tan pronto como se han iniciado las negociaciones, abiertas a todos los países miembros, el resultado es determinado en gran medida por las

---

11 En términos genéricos, en inglés norteamericano, Salón Verde se refiere a cualquier lugar donde se puede realizar un proceso preparatorio. El Salón Verde también es la sala de reuniones del director general de la OMC, donde las paredes están decoradas de verde. El Consejo General está abierto a todos los miembros pero, como van las cosas, «el gran tamaño de este órgano puede impedir un proceso eficaz de toma de decisiones». En consecuencia, muchas discusiones cruciales tienen lugar en reuniones informales pequeñas. «Salón Verde» es el término usado para indicar estas reuniones extraoficiales, en donde participan unos pocos países convocados por el director general a fin de resolver problemas delicados durante las negociaciones, y de llegar a un acuerdo entre ellos antes de llevar decisiones al pleno para el consenso requerido. Los miembros son invitados a participar en estas discusiones según la materia que se discute y conforme a sus propios intereses. Se supone que los que han sido invitados son una franja transversal representativa del pleno de la OMC en su conjunto. Sin embargo, el Salón Verde siempre incluye al Quad, a otros miembros mayores y a una serie de combinaciones cambiantes de países más pequeños y menos desarrollados, de manera que los Salones Verdes aumentan por definición la marginación de un número grande de países en desarrollo. Muchos de estos países han declarado que la falta de transparencia en el manejo del proceso del Salón Verde es un problema fundamental y que se debería mejorar la comunicación interior a fin de solucionar este asunto. (Ver Werksman 2000).

posiciones negociadoras asimétricas de los diferentes actores. No obstante, las diferencias comerciales entre EE.UU. y la UE, la élite comercial transnacional de Occidente —a veces con los japoneses, a veces con algunos elementos de diversos sindicatos— ya han definido la agenda y llegado a acuerdos sobre muchos temas, acaso los más importantes. El resto del mundo se encuentra atomizado en Estados separados o en grupos pequeños o débiles. Durante décadas muchos de los países del Sur han sido ya «estructuralmente reajustados» por el Banco Mundial y el FMI. Por lo general, estos se encuentran muy endeudados y dependen de la asistencia de desarrollo y de pequeñas concesiones sobre sus deudas. Sus estructuras estatales se han «internacionalizado», es decir, los ministerios de finanzas y otros elementos ortodoxos de los Estados reducidos suelen estar a cargo de las decisiones más importantes. También en el marco de negociaciones reales, a los países del Tercer Mundo les faltan recursos adecuados.<sup>12</sup>

Los intereses de los países de la OCDE, y de EE.UU. en particular, han dictado los procesos para elegir a los presidentes del comité y al secretario general. Existe la tendencia de considerar al presidente como el mediador y facilitador de las diversas negociaciones a falta de reglas claras en el procedimiento. También una serie de aspectos técnicos, como el momento y el lugar adecuados de las reuniones ministeriales y la naturaleza de la asistencia técnica, hacen que la participación de los países pobres sea menos equitativa. En algunos casos, los negociadores del Sur pueden no haber estado completamente al tanto de la agenda o de todos sus detalles. La secretaría de la OMC no tiene el mandato ni puede dar a los países del Sur la representación y la ayuda que ellos necesitan para estar en igualdad de condiciones con el Norte. En consecuencia, las asimetrías informales de poder se ven también en los procesos formales de toma de decisiones de la OMC.

Pese a la penetración de la ortodoxia económica y a la debilidad estructural sistemática, en ciertos aspectos los países del Sur se han adherido a una posición bien definida, que es diferente de la propugnada por el Norte. Puede que no hayan tenido la capacidad para desafiar la lógica más profunda de la OMC, pero han impedido la adopción de una cláusula

---

12 El tamaño promedio de una misión de país del Tercer Mundo en la OMC de Ginebra es de 3.51 comparado con 7.8 de un país rico. Además, veinte miembros menos desarrollados y en vías de desarrollo, así como once países observadores y aquellos que están en proceso de aceptación, no cuentan con una misión permanente en Ginebra, si bien el número y la frecuencia de reuniones abiertas están aumentando significativamente en el contexto de continuas negociaciones (Oxfam y Amigos de la Tierra 2001).

## CUADRO 6: ADPIC - ASPECTOS DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL RELACIONADOS CON EL COMERCIO

El Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial (1883) fue el primer tratado internacional importante creado con el objeto de ayudar a las personas de un país determinado a obtener protección en otros países para sus creaciones intelectuales que toman la forma de inventos (patentes), marcas de fábrica y diseños industriales. Al Convenio de París le siguió el Convenio de Berna para la Protección de Obras Literarias y Artísticas (1886).

Estos convenios llevaron a la formación de una nueva organización internacional que terminó llamándose Organización Mundial para la Propiedad Intelectual (OMPI). En 1974, la OMPI se convirtió en una agencia especializada del sistema de las Naciones Unidas, con un mandato para administrar los asuntos de propiedad intelectual. En ese entonces, los países en desarrollo poscoloniales buscaban durante años una serie de ajustes en el régimen internacional de copyright internacional y en el régimen internacional de patentes. En su opinión, el sistema imperante, construido originalmente por los grandes imperios y potencias europeos del siglo XIX, favorecía la apropiación de conocimientos en lugar de su difusión. Los países más pobres del Sur habrían preferido compartir conocimientos en lugar de que terminaran siendo de propiedad privada. Se esforzaron en lograr acceso en condiciones favorables a la tecnología de empresas transnacionales (Drahos 2002: 166). De hecho, en la década de 1970, la noción de *común* (como en igual acceso o patrimonio común de la humanidad) fue desarrollada y discutida dentro del sistema de la ONU, por ejemplo en la UNESCO, la UNCTAD y en negociaciones sobre la ley de mar.

Como respuesta a estos procesos, y luego del cabildeo hecho por grandes empresas, EE.UU. adoptó la estrategia de trasladar los procesos de toma de decisiones a un foro multilateral alternativo, fuera de la ONU. EE.UU. empezó a sostener que el tema de la protección de la propiedad intelectual debería convertirse en una materia de negociación comercial multilateral dentro del sistema del GATT. Mientras que en la OMPI, la UNCTAD o la UNESCO EE.UU. era simplemente un actor entre muchos otros, en las negociaciones del GATT EE.UU. era el más influyente de todos (Braithwaite y Drahos 2000: 200-1). El acuerdo sobre ADPIC fue establecido durante la Ronda de Uruguay (1986-1994). «Este acuerdo agrega un número significativo de estándares nuevos o superiores» (OMC 2003).

Como sus predecesores, los ADPIC buscan también garantizar que el creador de un invento, de una marca, de un diseño o de una obra literaria o artística

pueda detener su uso desautorizado. Por lo general, otros pueden usar esa creación intelectual solo si pagan un honorario. Los principios básicos de los ADPIC son iguales a los del GATT y del GATS. La no discriminación es lo más importante, y ella debe darse incluso a nivel nacional (tratar de igual manera a connacionales o a extranjeros), y en el trato a las naciones más favorecidas (el trato debe ser igual para los ciudadanos de todos los socios comerciales de la OMC).

La esencia de este sistema es la idea de que la protección de la propiedad intelectual debería contribuir a la innovación técnica y a la transferencia de tecnología. Al ofrecer un incentivo económico a la creatividad intelectual, y al hacer que los innovadores explícitamente revelen su información, por ejemplo en lo que se refiere al tema de las patentes, tanto los productores como los usuarios deberían verse beneficiados, al tiempo que debería incrementarse el bienestar social y económico. En otras palabras, la justificación de los ADPIC se basa en la teoría económica ortodoxa según la cual el comportamiento que busca maximizar las ganancias económicas y las leyes de la oferta y la demanda que opera libremente en los mercados privados llevará a obtener óptimos resultados generales. La difusión está garantizada al permitirse el uso autorizado de la creación a cambio de un pago y al hacer que la protección solo sea temporal.

En la realidad las cosas son muy diferentes. En la mayoría de los campos, la protección a la propiedad intelectual casi no cumple ninguna función en la realización de inventos, innovaciones u obras artísticas. Con base en estudios empíricos, parece que la protección de propiedad de intelectual ha contribuido a la realización de inventos solo en unas cuantas industrias selectas, como en la farmacéutica, la química y la petrolera, donde la información es rápidamente codificable y las innovaciones requieren inversiones de gran envergadura. En la mayoría de las otras áreas, la protección de la propiedad intelectual constituye un costo más que un beneficio, en la medida en que distorsiona la comunicación y desvía recursos que podrían destinarse a auténticas actividades creativas (MacDonald 2002: 22-3 *passim*).

Los ADPIC benefician principalmente a las grandes compañías transnacionales, en especial a las farmacéuticas y a las de la música y el cine. Asumiendo que las inversiones deben ser privadas, únicamente las compañías más grandes pueden contar con los recursos necesarios para invertir en investigación y desarrollo o en la producción en áreas con uso intensivo de capital (entre los costos figuran el mercadeo y la distribución, lo que más bien pueden resultar bastante monopolizador en áreas como la industria cinematográfica). Ellas también pue-

den comprar patentes, marcas de fábrica y diseños de pequeños actores o de sus herederos, aun cuando no hayan tenido nada que ver con su desarrollo. Asimismo, solo las compañías muy grandes pueden permitirse el lujo de poner en vigor los derechos de propiedad intelectual en vista de que los costos legales suelen ser altos. En todos estos aspectos, la capacidad para operar en diferentes países y regiones suele ser un beneficio ulterior.

Mientras el sistema proteja mejor la propiedad intelectual privada y asegure un flujo de ingresos que provengan de ellos durante cincuenta años o más, más recursos se acumularán en las manos de aquellas compañías que posean la propiedad intelectual, y no pueden hacer nada excepto contratar abogados. Por ejemplo, la línea del producto más rentable de Texas Instruments es ahora la licencia de patentes. IBM incrementó sus ingresos por concepto de licencia de US\$ 30 millones en 1990 a US\$ mil millones en el 2000 (ibid.: 29). Las empresas también pueden usar este ingreso para litigar y adquirir más propiedad intelectual. Un régimen duro de propiedad intelectual, con «altos y numerosos estándares», implica una tendencia mundial hacia la acumulación de propiedad y de poder económico. De ahí que se haya creado una ley internacional para continuar con el proceso de oligopolización o monopolización mundial en varias industrias especializadas. A falta de medidas o tendencias de compensación, el resultado deberá ser un mundo en el que unas cuantas empresas muy grandes poseen privadamente tecnología, conocimientos y cultura.

No resulta sorprendente que las empresas transnacionales, y en especial las que se encuentran en EE.UU., estuviesen detrás de la iniciativa de transferir los derechos de propiedad intelectual del sistema de las Naciones Unidas al GATT. Al consenso establecido entre las grandes compañías y el gobierno norteamericano y al cambio de foro siguieron las negociaciones de los ADPIC, que «vieron que el consenso alcanzaba nuevas alturas» (Draho 2002: 167). Este método de negociación es sencillo. Los grandes poderes comerciales –sobre todo EE.UU. y la UE– imponen al resto de países un consenso al que se ha llegado solo entre ellos. En las negociaciones de los ADPIC, los Estados del Quad (EE.UU., la UE, Japón y Canadá) primero se comprometieron a apoyar la agenda comercial norteamericana. Luego de eso, algunos países del Sur seleccionados participaron de diversos modos en las reuniones informales en las que se continuó desarrollando y depurando dicha agenda.

Sin embargo, muchos países del Sur, entre ellos la India, Brasil, Argentina, Cuba, Egipto, Nicaragua, Nigeria, Perú y Tanzania, siguieron resistiéndose a estas propuestas. EE.UU. recurrió a la amenaza de aplicar sanciones comercia-

les bilaterales contra cinco de estos países. Cada uno de los convenios bilaterales que EE.UU. llegó a establecer con estos y otros países hizo que se fueran aproximando a los ADPIC. Contra Brasil y la India, EE.UU. usó las llamadas provisiones «Súper 301» (sobre todo desde la década de 1980, EE.UU. ha estado interpretando lo que considera comercio justo, por lo que ha empleado los poderes otorgados por la Sección 301 del Acta de Comercio de 1974 para imponer a otros su voluntad y sus normas). En 1988, EE.UU. impuso a Brasil multas arancelarias. Finalmente, EE.UU. consiguió lo que quería: los ADPIC se convirtieron en parte de la OMC (ibid.: 169-72)

Los ADPIC distorsionan y pervierten el desarrollo de la tecnología y la cultura. Los abogados y el complicado sistema de derechos de propiedad definen qué tecnologías merecen ser desarrolladas. La libre comunicación entre investigadores y artistas en parte está circunscrita a una serie de áreas. Las instituciones educativas deben pagar cuotas cada vez más elevadas por concepto de copyright. Los grandes medios de comunicación y la industria del entretenimiento poseen una porción creciente del patrimonio cultural del mundo, al tiempo que las grandes compañías farmacéuticas y de alimentos pueden estar patentando los genes y, con ello, las formas de vida del planeta.

Sin embargo, desde el punto de vista de los países del Sur (ver Khor 2002; Pretorius 2002; Oxfam 2003), los ADPIC no son otra cosa que una forma mejorada de una institución centenaria que continúa aumentando la dependencia del Sur respecto del Norte. Los recursos están siendo desviados del Sur al Norte, que controla la «propiedad intelectual» del mundo.

social (es decir, los estándares de la mano de obra) y han cuestionado la consolidación de derechos de propiedad privada salvaguardados en materia de atención de la salud (patentes y copyright). Con todo, el poder de los países del Sur parece haberse sido limitado a reaccionar negativamente contra determinados temas. Asimismo, su posición ha sido por lo general coherente con los principios básicos de la ortodoxia. En el caso de los estándares de la mano de obra, la posición de los países del Sur ha sido de hecho aun más ortodoxa que la de EE.UU.

Desde el punto de vista de la democracia, la OMC es problemática por dos razones principales. El primer problema tiene que ver con la naturaleza antidemocrática de los procedimientos y la prácticas de «liberalización del comercio» de la OMC. El principio del consenso es solo un elemento dentro de un complejo proceso para fijar la agenda, hacer los

preparativos y tomar decisiones. Ningún otro componente de este proceso es democrático en ningún sentido importante. Además, un sistema democrático auténtico se basa en debates públicos sobre temas reales y en una posterior votación secreta por mayoría y no en establecer la agenda de manera secreta y en un consenso público aparente. El segundo problema tiene que ver con los grandes efectos de varios acuerdos de la OMC. Estos acuerdos tienden a extraer temas a partir de un determinado escenario nacional mediante, al menos en muchos casos, procedimientos relativamente democráticos, y protegen un modelo neoliberal determinado en términos de un derecho internacional ejecutable e irreversible, de una manera que parezca permanente y, en ese sentido, constitucional. La OMC, pues, limita el alcance y la autenticidad de los sistemas democráticos existentes. Asimismo, si bien de manera menos radical, parece que el sistema de comercio multilateral también atropella las reglas y los principios de otros arreglos institucionales multilaterales, tales como diversos mecanismos mundiales de derechos humanos, medioambiente y desarrollo sostenible.<sup>13</sup>

### *Propuestas para una reforma democrática de la OMC*

Durante los últimos años, varios grupos de países del Sur han expresado sus profundas críticas y sus iniciativas de reforma en distintos foros.<sup>14</sup> Algunos grupos de la sociedad civil también han hecho una serie de evaluaciones críticas y propuestas para reformar la OMC.<sup>15</sup> La dirección hacia donde apuntan las críticas de los gobiernos de los países del Sur es

13 Ver *Informe del desarrollo humano 2000* del PNUD, tabla 4.2, Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 25 de noviembre de 1999, Ginebra y Subcomisión de las Naciones Unidas sobre la Resolución de Promoción y Protección de Derechos Humanos de 1999.

14 La posición de los países en desarrollo no ha cambiado mucho desde el proceso de preparación del segundo encuentro ministerial de la OMC de Seattle. Para más detalles, ver, por ejemplo, South Centre (1998; 1999). Para posiciones más recientes de países en desarrollo, ver *Declaración del Grupo de los 77 y de China sobre la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC en Doha*, Qatar, Ginebra, 22 de octubre de 2001; *Declaración del Encuentro de Ministros de Países menos Desarrollados*, Zanzíbar, 4 julio de 2001; *Development Country Positions on New Issues and the New Round*, TWN Information Service sobre temas de la OMC, 12 de octubre de 2001.

15 Ve la declaración de la sociedad civil de ancha base, suscrita también por centenares de ONG de países en desarrollo: *WTO – Shrink or sink! –The Turn around Agenda* <[http://www.citizen.org/trade/OMC/shrink\\_sink/articles.cfm?ID=1569](http://www.citizen.org/trade/OMC/shrink_sink/articles.cfm?ID=1569)> Para más detalles sobre el análisis que la OMC hace de la sociedad civil de los países en desarrollo, ver los sitios web de las siguientes ONG: African Trade Network <[http://twnafrica.org/networks/ATN/atn\\_evtndetail.asp?twndID=92](http://twnafrica.org/networks/ATN/atn_evtndetail.asp?twndID=92)>; SEATINI <<http://www.seatini.org>>; People's Global Action <<http://www.apg.org/>> y Third World Network <<http://www.twinside.org.sg>>

clara, a saber, el poder asimétrico de unos pocos gobiernos, por lo general el Quad, incluidos los principales países de la OCDE. Además de la hegemonía del Quad, los grupos de la sociedad civil critican la influencia desproporcionada que tienen los grupos comerciales transnacionales en el establecimiento de la agenda de la OMC.

¿Qué se podría hacer para que los Estados miembros fueran más iguales y el sistema en su conjunto más transparente, equitativo y democrático? Contrariamente a las aspiraciones de votar por mayoría, parecería que gran parte de los países del Sur no quisieran eliminar el principio del consenso. Según Amilkar Nalíkar (2001: 14), en las negociaciones comerciales «el consenso se alcanza al incorporar los aportes de las partes, de manera que al final todas ellas acuerden al menos «sobrellevar» el problema». Dadas las relaciones asimétricas de poder que hoy prevalecen, el temor puede ser que a causa de decisiones tomadas por consenso muchos países del Sur podrían perder su derecho a voz en el proceso en general. Como quiera que sea, los Estados miembros no han estado abogando por un cambio en el sistema de toma de decisiones de la OMC.

Sin embargo, varios países miembros de la OMC han hecho una serie de sugerencias para aumentar la transparencia de los procedimientos reales de la OMC. Por ejemplo, se propone restringir en el futuro la circulación de una menor cantidad de documentos, acortar el período para liberar los documentos de circulación restringida, abrir al público las reuniones de la OMC, difundir estas reuniones vía Internet y organizar más simposios para grupos de la sociedad civil. Aquellos países del Sur pequeños que no pueden enviar comisiones grandes a las conferencias, o que simplemente no están representados porque no tienen comisiones residentes en Ginebra, también se beneficiarían con un mayor acceso en línea a la información sobre las negociaciones de la OMC.<sup>16</sup>

El problema de la falta de transparencia es que los que definen la agenda solo suelen escuchar a determinados segmentos de intereses comerciales, y que la sociedad civil o los parlamentos no parecen tener suficiente voz en este asunto. Además, al igual que el consejo de administración comercial de la UE,<sup>17</sup> la OMC no hace ningún distinguo entre aso-

16 Ver la sección transparencia de la página de inicio de la Negociación de Comercio Mundial de la Universidad de Harvard: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/transparency.html>>

17 En vista de que la política comercial de la UE es un asunto de competencia común, la Comisión Europea tiene un poder considerable en el manejo de la política comercial de la UE. Sobre la influencia de cabildos comerciales en los preparativos de las negociaciones comerciales de la UE, ver Belen et al. (1999).



## CUADRO 7: GATS - ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) figura claramente entre los arreglos más importantes de la OMC. Al igual que el de los ADPIC, el GATS se negoció sin ningún tipo de discusión pública durante la Ronda de Uruguay (1986-94). El GATS entró en vigor en enero de 1995. Sin embargo, según el plan original, las negociaciones sustanciales sobre la liberalización del comercio de servicios no empezaron antes del año 2000.

El GATS cubre una área muy amplia de actividades económicas, desde el nacimiento (partería) hasta la muerte (funerales). Incluye salud y educación, así como rubros que van desde la distribución de agua hasta la comunicación satelital. El GATS es, potencialmente, un acuerdo de muy grande alcance, en la medida en que su objetivo final es «liberalizar» todos o la mayoría de estos campos. La liberalización se traduce en privatización y comercialización. Por ejemplo, el suministro de agua, transporte, escuelas, universidades, hospitales y bibliotecas podría ser vendido a compañías privadas que maximicen beneficios, por lo general a empresas transnacionales de Occidente. Si bien el ejercicio de la autoridad gubernamental está excluido del GATS, es posible que incluso algunos sectores de la administración pública, como la policía y los servicios penales, tengan que ser privatizados y comercializados en nombre del libre comercio de servicios.

La razón de ser del GATS reside en la demanda básica de ortodoxia económica: la liberalización de los mercados y la fuerte competencia incrementan la eficiencia. Los precios bajarán, el rendimiento económico de los actores mejorará y su comportamiento se hará más transparente y predecible. Todo esto facilitará también las inversiones transnacionales que, por cierto, se supone serán beneficiosas, sobre todo para aquellos de escasos recursos para la inversión. «La liberalización se ha convertido, pues, en un elemento importante de muchas estrategias de desarrollo» (OMC 2003: 5)

Cuando el GATS se hizo más ampliamente conocido, hubo una reacción de pánico, sobre todo entre varias ONG importantes. ¿Será tal vez que el GATS es el final de los servicios públicos y que por eso se constituye en el último aliento del estado de bienestar? ¿Será que algunos gobiernos se han comprometido secretamente a llevar a cabo un programa radical de privatizaciones sin asumir ninguna responsabilidad democrática o, lo que es más importante, sin la posibilidad de que nunca cambie nada en el futuro?

El contraataque se produjo rápidamente. En lugar de «historias de terror», el debate se debe basar en los hechos (ibid.: 2). El entonces director general de

la OMC, Mike Moore (2002), salió en defensa del GATS alegando que «la decisiones de la OMC se toman sobre la base de un consenso por parte de todos los gobiernos miembros»; «los gobiernos no pueden ser obligados a abrir sus servicios públicos». Asimismo, «los lineamientos para las negociaciones enfatizan explícitamente que cada gobierno miembro tiene el derecho de elegir los sectores que desea liberalizar. Los servicios gubernamentales brindados sobre una base no comercial por cada uno de los 144 gobiernos miembros de la OMC están explícitamente excluidos del alcance de las negociaciones»; «cada gobierno negociador tiene el derecho inequívoco de escoger qué servicios desea abrir a la competencia extranjera y bajo qué condiciones, así como el derecho de regular el suministro del servicio de conformidad a los objetivos de su propia política nacional».

Es cierto que en el Preámbulo del Acuerdo del GATS se reconoce que los miembros tienen el «derecho de regular y de introducir nuevas regulaciones en el suministro de servicios dentro de sus territorios con miras a alcanzar las metas planteadas en sus políticas nacionales y, dadas las asimetrías existentes con respecto al grado de desarrollo de la regulación de servicios en los diferentes países, y la necesidad particular, en tanto países en desarrollo, de ejercer este derecho». Sin embargo, Scott Sinclair y Jim Grieshaber-Otto (2002) han señalado varios razones por las que esto, en el mejor de los casos, es solo una verdad parcial.

En primer lugar, durante las negociaciones que llevaron al Acuerdo del GATS, varios gobiernos habían detallado ya su compromiso para liberalizar (es decir, privatizar y comercializar) diversos servicios. Todos los países de la OCDE han hecho acuerdos que involucran por lo menos a sesenta sectores (en total, hay 160 sectores) y cada miembro de la OMC se ha comprometido a privatizar y comercializar por lo menos unos cuantos sectores (Adlung 2002: tabla 1). Estas listas con su respectiva programación son legalmente vinculantes. EE.UU. y las instituciones de Bretton Woods han ejercido mucha presión en aquellos países que se han resistido a realizar más acuerdos (Sinclair y Grieshaber-Otto 2002: 26-8).

En segundo término, los miembros estarán bajo constante presión para que continúen «liberalizando». El Acuerdo del GATS autoriza explícitamente la realización de nuevas rondas para la liberalización del comercio de servicios, «con miras a lograr un nivel cada vez más alto de liberalización» (Acuerdo del GATS: Artículo XIX).

En tercer lugar, las llamadas «modalidades de negociación horizontal» que el Comité de Comercio de la OCDE ha estado impulsando y que se aplica-

rían en los miembros, sectores o modos de suministro; cualquier medida que no se encuentre en esta línea y que aparezca en el listado de excepciones tendrá, pues, que ser liberalizada (ibid.: 28-30). Asimismo, aunque ningún servicio es automáticamente incluido en la lista y en el programa nacionales, y si bien las exenciones son de hecho posibles, «en principio, tales exenciones no deberían exceder un período de 10 años... En todo caso, estarán sujetas a negociación en rondas posteriores sobre liberalización del comercio» (Acuerdo del GATS: Anexo sobre exenciones al Artículo 2). Asimismo, definir y defender exenciones requiere muchos recursos porque dependen de gobiernos que saben cómo y cuándo realizarlas.

En cuarto lugar, si bien en principio es posible retirarse de los compromisos existentes, esto suele ser difícil y termina siendo muy costoso. Siempre que un sector incluye ya alguna provisión sobre servicios extranjeros, las medidas en materia de política nacional están estrictamente limitadas por el Acuerdo del GATS. Solo se permite lo referido al statu quo o a la continuación del proceso de liberalización. Además, el retiro de los compromisos existentes con miras a liberalizar implica dar compensación a los gobiernos extranjeros a favor de cada proveedor de servicios extranjeros que ha resultado afectado en cada sector en cuestión. Si no se puede llegar a una solución negociada, esta puede asumir la forma de multas al comercio agrícola o de bienes manufacturados. La reversión de procesos de comercialización pasados es aun más difícil. Un gobierno que piensa revertir un proceso de comercialización no solo tendría que confrontar la reglas de la OMC, sino también un bloque político poderoso de numerosos proveedores de servicios foráneos establecidos. (Sinclair y Grieshaber-Otto 2002: 33-48).

En 1994 el Acuerdo del GATS otorgó poderes legislativos cuasi-constitucionales a aquellos gobiernos (o más precisamente, a los negociadores de sus ministerios de comercio) que estaban, en ese momento, a favor de la privatización de servicios. Sin embargo, estos poderes siguen estando disponibles para los actuales y futuros negociadores comerciales. Por eso es que el GATS ha transformado los procedimientos democráticos normales dentro de los países. En el futuro, cualquier gobierno de derecha que esté a favor de continuar con la privatización de servicios puede atar de manos a todos los gobiernos sucesivos (ibid.: 40).

En la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada entre el 9 y el 14 de noviembre de 2001 en Doha, Qatar, se acordó un programa muy ajustado para las posteriores rondas de negociación de servicios, destinadas a profundizar y ampliar el área cubierta por el GATS. La fecha tope para enviar propuestas

iniciales fue el 31 de marzo de 2003 y las negociaciones empezaron a inicios de 2005. Parece que después de la nueva ronda más y más cosas han sido decididas para todos los gobiernos futuros. También por causa del GATS, el régimen democrático-liberal al interior de los diversos países se está convirtiendo en un mero ritual formal de elecciones periódicas. Si se extrapolaran las tendencias actuales, es posible especular sobre cómo sería el mundo dentro de, por ejemplo, diez años. Quizás la próxima década verá la conclusión de un nuevo acuerdo comercial, según el cual los puestos parlamentarios y ministeriales estarán al alcance del mejor postor.

ciaciones cívicas y cabildos comerciales, lo que acrecienta la asimetría entre las consideraciones más amplias del interés público y el mero interés comercial cortoplacista. Así, parece necesario desarrollar un mecanismo democrático de acreditación para la participación de todos los sectores de la sociedad civil. En principio, el acuerdo de la OMC proporciona ya alguna base constitucional para realizar compromisos con las ONG. El Consejo General de la OMC está autorizado por el artículo V, parágrafo 2, a revisar las relaciones entre organizaciones y ONG (O'Brien et al. 2000: 138-9).

Algunos estados de la OCDE han reconocido que el *proceso preparatorio* de la OMC no es completamente justo e imparcial. Una respuesta usual es incluir nuevos Estados en el grupo del Quad o en el trabajo hecho en el Salón Verde y en diversos comités. México ha sugerido que el Salón Verde se transforme en un Salón de Cristal más transparente y representativo, en el que participaría 25% de los miembros de la OMC (34 en el momento de la propuesta). Sin embargo, el principio electoral de «un dólar, un voto» *de facto* seguiría cumpliendo una función: quince miembros con los porcentajes más altos en el comercio mundial actuarían como miembros permanentes (Krajewski 2000). Canadá ha sugerido un nuevo comité basado en un sistema de representación regional y de rotación de miembros no permanentes. De igual manera, Japón ha recomendado el establecimiento de un consejo consultivo más representativo. También EE.UU. ha propuesto la creación de un órgano preparatorio que representaría a todos los continentes de una manera más equitativa. La idea es que cualquier consenso de la OMC debe reflejar los intereses y los puntos de vista de los diferentes Estados y que, por consiguiente, más Estados miembros deban ser incluidos en los preparativos de la agenda y en las decisiones impor-

tantes de las reuniones ministeriales (para un análisis más detallado de estas propuestas de reforma más bien modestas, ver Narlikar 2001).

Por ejemplo, el ex negociador comercial de la India, S.P. Shukla (2001: 40), ha propuesto un «sistema grupal de negociaciones», siguiendo el modelo de la UNCTAD. También sería posible cambiar el principio central para la toma de decisiones. Si las decisiones siempre fueran hechas mediante voto a través de mayorías especiales, la toma de decisiones de manera informal sería menos importante (Woods 1997). También se ha propuesto a menudo que los parlamentos nacionales deben involucrarse en el trabajo de la OMC. Por ejemplo, la red africana de negociación comercial, llamada Iniciativa de Negociaciones Comerciales de África Austral y Oriental (SEATINI), ha propuesto el establecimiento de una asamblea parlamentaria en conexión con las conferencias ministeriales de la OMC. Otra propuesta relacionada que haría ligeramente más responsable a la OMC es introducir un mecanismo de *defensoría*. Esta propuesta ha sido planteada por el PNUD. Un *defensor* investigaría casos de supuestas parcializaciones e injusticias en el funcionamiento de la OMC; y también podría funcionar como un instrumento de apelación legal para investigar casos en lo que la OMC podría haber atentado contra los derechos humanos (UNDP 1999: 109).

También el *sistema de arreglo de diferencias* se ha vuelto blanco de críticas.<sup>18</sup> Según SEATINI (2000), durante los cinco primeros años de la OMC, el sistema ha demostrado que es desequilibrado y desventajoso para los países del Sur. Un documento de discusión del G-24 sostiene que existe una urgente necesidad de mejorar el acceso de los países pobres a los servicios legales y profesionales que se requiere para tener una audiencia justa en el Órgano de Arreglo de Diferencias (Panagarya 2000). Se podría realizar fácilmente esta reforma sin cambios legales, ya que el Artículo 13.2. de la OMC que trata de la comprensión de las reglas y los procedimientos que rigen el arreglo de diferencias señala que «los cuadros o equipos especializados pueden buscar información de cualquier fuente relevante y consultar a expertos para conocer su opinión sobre determinados aspectos de la materia». Y lo que es tal vez más importante, la Corte Internacional de Justicia podría ser un foro más adecuado para el arreglo de diferencias comerciales de la OMC que equipos de arbitraje *ad hoc* compuestos de expertos en comercio.

18 Ver página de inicio de la Negociación de Comercio Mundial de la Universidad de Harvard: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/dispute.html>>

Así, hay espacio suficiente para mejorar las prácticas y los procedimientos de la OMC. De un lado, es posible aumentar la transparencia y el acceso al proceso preparatorio y, de otro lado, hacer más equitativas y democráticas las negociaciones, el sistema de toma de decisiones y el sistema de arreglo de diferencias de la OMC. Pero, lo que es acaso más importante, también es posible revisar la lógica sustancial de la «liberalización del comercio». Dani Rodrik sostiene que un gran número de estrategias de desarrollo son de hecho factibles, si bien en parte dependen del contexto político mundial. Por consiguiente, la autonomía en materia de políticas es importante para lograr arreglos institucionales diferentes. Esta autonomía es también la condición necesaria para la autodeterminación democrática. Rodrik (2001: 27-33) postula cinco principios que «permitirían que las naciones del mundo pudieran seguir sus propios valores y objetivos de desarrollo»:

1. El comercio es un medio para llegar a un fin, no es un fin en sí mismo.
2. Los países tienen derecho a proteger sus propias instituciones y prioridades de desarrollo.
3. Las reglas comerciales tienen que permitir la diversidad en las instituciones y estándares nacionales.
4. Los países no tienen el derecho de imponer a otros sus preferencias institucionales.
5. Los países no democráticos no pueden contar con los mismos privilegios comerciales que los democráticos.

Si estos principios se aplicaran en el proceso de liberalización comercial de la OMC, se podría hacer reformas importantes. En lugar de negociar constantemente sobre, por ejemplo, una cláusula social universal, habría espacio para que los países con diferentes historias, niveles de (post) industrialización y de preferencias institucionales desarrollaran sus propios modelos. Esto también se aplica, por ejemplo, a diversos Estados de Europa y a la UE. «Bajo un conjunto razonable de reglas comerciales mundiales, los países industrializados tendrían tanto derecho a proteger sus propios arreglos sociales –en áreas como estándares laborales y ambientales, arreglos públicos de bienestar, comunidades rurales u organización industrial– como las naciones en vías de desarrollo a adoptar prácticas institucionales diferentes» (ibid. 28). Concretamente, Rodrik propone que el actual y más bien limitado artículo de salvaguarda de la OMC debe ser desarrollado dentro de un esquema amplio que permita la posibi-

lidad de retiro. En lugar de salvaguardas temporales (hasta por un año) y limitadas contra el «libre comercio» bajo condiciones restrictivas, se debería facilitar la opción de retiro y por un período de tiempo más largo.

En efecto, Rodrik propone que los países diferentes deben ser tratados de manera diferente. Para países más pobres, un simple régimen comercial del tipo del GATT sería más que suficiente. El principio de países más favorecidos les posibilitaría acceder a los mercados mundiales, al tiempo que les sería permitido desarrollar sus propias instituciones e industrias detrás de barreras proteccionistas. Para los demás, al parecer, la OMC podría ser una buena opción según Rodrik. Sin embargo, el mecanismo de retiro alentaría también la diversidad. El comercio es un medio para llegar a un fin, no un fin en sí mismo. Estos fines deben ser decididos mediante la formación de una voluntad democrática. En consecuencia, como parte de un desarrollo general o de una estrategia política que haya incrementado el apoyo democrático en un país, el mecanismo de retiro podría ser aplicado de manera casi automática. Cuando esto resulte cuestionable, un órgano investigador debería reunir testimonios de todas las partes relevantes y determinar si existe o no suficiente respaldo para el ejercicio del derecho de retiro o de salvaguarda en cuestión (ibid.: 31-2)

Rodrik no da muchos detalles al respecto, pero sus cinco principios también parecerían ir en contra de la lógica de expandir el área de «libre comercio».<sup>19</sup> Aunque en parte por razones diferentes, muchos países del Sur también han reclamado reducir los temas tratados en la OMC. ¿Se debería entonces reducir el alcance de la OMC? Esta pregunta también puede expresarse en términos de democracia mundial. En un mundo hipotético en el que el alcance de los mercados, de las jurisdicciones y de la política fuera verdaderamente mundial, ¿se debería diseñar una ley universal en una organización de «libre comercio»? (ibid.: 362-3). La respuesta debe ser negativa, ya que en una política democrática el discurso y la acción deben estar libres de cualquier tipo de enfoque excluyente y restrictivo, como el impuesto por el «libre comercio».

En vista de que parecen preferibles otros foros y espacios para desarrollar una política democrática mundial, el alcance de la OMC debería ser reducido. El GATS, pues, debería ser abandonado por completo o por

---

19 Hay ambigüedad en el trabajo de Rodrik sobre este asunto. Como economista, parece que él ve la teoría económica neoclásica como un caso especial, si bien como una alternativa que en ocasiones puede ser usada como un criterio de contraste. Esto parecería estar en concordancia con la lógica de los que realizan libre comercio, a la que Rodrik, de otro lado, se opone por razones empíricas, desarrollistas y políticas.

lo menos sus términos tendrían que ser renegociados en su totalidad. La regulación del comercio de servicios debería estar claramente separada del proyecto de liberalización y privatización de servicios. Las decisiones políticas acerca de la organización de servicios deberían seguir a cargo de los Estados y de otras organizaciones públicas, sean nacionales o regionales. Asimismo, se debería revisar los ADPIC para que potencien la difusión de tecnologías y la libre comunicación. Aparte de esto, los ADPIC deberían salir de la OMC y volver tal vez a las Naciones Unidas

Los MIC (Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio) deberían ser reemplazados con un nuevo régimen de inversiones en el que los inversionistas directos foráneos y la compañías transnacionales sean responsables ante la autoridad mundial. En contraste con los MIC que, en efecto, solo regulan las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio de los Estados, el nuevo régimen de inversiones debería seguir más bien el modelo de la Organización Internacional de Comercio (OIC), por lo menos en algunos aspectos fundamentales. La OIC fracasó en el Congreso norteamericano de 1949 y fue abandonada por EE.UU. en 1950, pero luego fue adoptada por la UNCTAD y por el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales (UNCTC). El mecanismo de la OIC no solo se aplicaría a los gobiernos sino también a las acciones de las empresas privadas.<sup>20</sup>

Las reglas y los procedimientos de la OIC fueron pensados para «prácticas comerciales que en el comercio internacional restrinjan la competencia, limiten el acceso a los mercados o favorezcan el control monopolista en todos los casos en que tales prácticas produzcan efectos perjudiciales en la expansión de la producción o del comercio y entorpezcan la realización de cualquiera de los demás objetivos enunciados en el Artículo 1» (Carta de La Habana de 1948, Artículo 46).<sup>21</sup> Las regulaciones de la OIC permitieron que los Estados impusieran requisitos específicos para la inversión directa extranjera y que existiera la posibilidad de nacionalizar los medios de producción. Un miembro de la OIC habría tenido el derecho:

20 Para una excelente discusión sobre las lecciones de la OIC para «nuestro tiempo», ver Drache 2000.

21 Resulta interesante que en el Artículo 49 se especifique después que esto también se aplica «a convenios, leyes y procedimientos concernientes, por ejemplo, a temas como incorporación, registro de compañías, inversiones, valores, precios, mercados, prácticas comerciales justas, marcas comerciales, copyright, patentes e intercambio y desarrollo de tecnología, en la medida en que son relevantes para las prácticas comerciales restrictivas que afectan el comercio internacional».



- i) de adoptar cualquier medida adecuada de protección que sea necesaria para asegurar que no se utilice la inversión extranjera como base de una intervención en los asuntos internos o en la política nacional de dicho miembro;
- ii) de determinar si habrá de autorizar futuras inversiones extranjeras y, en su caso, en qué medida y bajo qué condiciones;
- iii) de prescribir y poner en vigor, en términos justos, las condiciones relativas al régimen de propiedad de las inversiones existentes y futuras;
- iv) de prescribir y poner en vigor cualesquiera otras condiciones razonables con respecto a las inversiones existentes y futuras;

La OIC también incluía una serie de intentos para regular el comercio entre compañías e imponer otras obligaciones a los actores privados transnacionales. La Carta de La Habana de 1948 podría, pues, servir de base para un régimen de inversiones más equilibrado, adecuado y pluralista. Este tipo de régimen debería ser incorporado a la OMC. Por lo tanto, si bien el alcance de la OMC debe ser reducido en varias áreas, en otras áreas fundamentales puede ser necesario que se vuelvan a regular las prácticas económicas y que se fortalezca el régimen.

*¿Es la transformación de la OMC políticamente posible?*

¿Cuáles son las posibilidades políticas para que se lleven a cabo estos dos tipos de reforma de la OMC, a saber, hacer que los procedimientos de la OMC sean más justos, equitativos y democráticos; y revisar la lógica de la expansión del sistema de «libre comercio»? Parece que existe mucha discusión sobre las prácticas y los procedimientos de la OMC y que hay también propuestas concretas para su reforma. Sobre todo inmediatamente después del encuentro de Seattle, la OMC tomó con aparente seriedad el problema de las prácticas y los procedimientos antidemocráticos. Pero en julio del año 2000, todo lo que quedó fue un conjunto de lineamientos (en lugar de reglas vinculantes) sobre la transparencia y la apertura a propósito de los procesos del Salón Verde (Kwa 2003). Esto sugiere, no obstante, que la OMC, en una situación de crisis política, se hace tal vez más sensible a las demandas democráticas

Esta sensibilidad podría ser desarrollada cambiando las condiciones estructurales de las negociaciones comerciales, es decir, las relaciones de dependencia inmediata de algunos actores frente a otros. Asimismo, si bien una crisis política sostenida podría conducir a reformas genuinas, lo

que también se necesita es activar primero el principio «un país, un voto». La puesta en vigor de este principio significaría que las reformas democráticas de la OMC no resultarían tan fáciles de bloquear como los actuales procedimientos y prácticas parecen indicar. Si cualquier país o grupo pequeño de países intentara bloquear una reforma, siempre es posible recurrir a una votación, aun cuando esto sería un nuevo fenómeno en la OMC. Con un número suficiente de Estados que apoyen una reforma, la única opción que les quedaría a EE.UU. y a otros miembros de la línea dura es retirarse de la OMC. Bajo el régimen George W. Bush la probabilidad de que esto suceda aumentó; sin embargo, es improbable que el gobierno estadounidense llegue hasta este punto, dada la preferencia del gran capital norteamericano por arreglos comerciales multilaterales.

Y en cuanto a la revisión de la lógica sustancial de la liberalización del comercio, esto podría ser aun más complicado. Pese a que varios países de la OCDE –incluida la UE– han estado, por lo menos en principio, en favor de una reforma de las prácticas y de los procedimientos de la OMC, su propósito principal puede haber sido aumentar la legitimidad del proceso de liberalización del comercio. De ahí que la UE, o cualquier país individual de la OCDE, no haya manifestado hasta ahora su apoyo a ningún arreglo asimétrico del tipo del GATT para los países más pobres, o a mecanismos de retiro, o a limitar y redefinir el alcance de la OMC, o a volver a regular de manera democrática a las empresas transnacionales y las prácticas comerciales restrictivas. Sin embargo, dado que los Estados europeos y la UE han estado luchando por una cláusula social, ellos en realidad se harían un favor si apoyaran mecanismos de retiro y la reducción del alcance de la OMC.

La activación del principio «un país, un voto» es la clave. Puesto que el derecho de veto *de jure* en los procesos de la OMC son más limitados que en el Consejo de Seguridad de la ONU o en las instituciones de Bretton Woods, una mayoría suficiente de Estados, sobre todo si también están respaldados por la sociedad civil mundial, podría cambiar el fondo y la forma de la OMC. ¿Cuáles son las condiciones para que se pueda poner en vigor el principio «un país, un voto»? Debería haber una fuerte voluntad política por parte de un grupo de países. No se puede confiar en los representantes comerciales que están en Ginebra. Si ellos se ponen «difíciles» desde el punto de vista de EE.UU. o la UE, se pediría su destitución. En negociaciones diplomáticas bilaterales entre EE.UU. o la UE y un país débil del Sur, el pedido para despedir a un representante comercial siempre puede ser planteado de la manera más convincente. Por ejem-

plo, rumores y quejas sobre un «comportamiento no cooperativo» pueden ser presentados junto con una amenaza (de la forma más educada e indirecta posible) de cortar la ayuda en desarrollo o de suspender los préstamos del FMI.

Por consiguiente, la voluntad política para poner en práctica un proceso de toma de decisiones por mayoría debería ser desarrollada primero por un grupo de gobiernos y, en consecuencia, negociado directamente entre ellos. Estos gobiernos deben ser conscientes de la presión constante que provendrá de Washington y Bruselas, así como de los círculos comerciales y de los medios de comunicación alineados de Occidente, para obstaculizar el establecimiento de una coalición con miras a realizar reformas democráticas. Deben estar preparados para resistir dicha presión.

El método de poder de *divide et impera* («divide y reinarás») está en el meollo del asunto. Algunos gobiernos del Sur y no alineados del Norte han estado y continuarán estando involucrados en prácticas hegemónicas. Por tal razón a ellos también se les compensa con asistencia, concesiones comerciales, reestructuración de la deuda o buena voluntad política. Otros son y serán castigados por tener un «comportamiento no cooperativo». Mientras más dependientes sean estos países de EE.UU. o de las instituciones multilaterales en materia de asistencia o financiamiento, es más fácil que ellos cedan. Y mientras más aislado quede un país «no cooperativo», más efectivas serán las amenazas comerciales y otras sanciones. Asimismo, es muy probable que EE.UU., con frecuencia junto con las instituciones de Bretton Woods, intervenga en la política interna de los países que al parecer «causan problemas» en la OMC. En la década de 1990, por ejemplo, EE.UU. realizó una serie de operaciones para manipular las elecciones en varios países (ver Blum 2000: 156-78) y apoyó la desestabilización política en países como Venezuela, donde ayudó en el intento de derrocamiento de Hugo Chávez mediante una serie de mecanismos que nos recuerdan el modo como terminó el gobierno de Salvador Allende en Chile en 1973 (ver Fuentes 2002). Estas tácticas pueden ser utilizadas, y acaso lo serán, contra cualquier gobierno que se una a la coalición de reforma de la OMC.

Dado que es casi cierto que el método *divide et impera* será aplicado en contra de una coalición que busque la democratización y la pluralización del régimen comercial mundial, resulta esencial que primero haya confianza entre los gobiernos reformistas y las organizaciones sociales más radicales, que pueden dar apoyo y legitimidad a dicha coalición y, segundo, entre los gobiernos que están construyendo esta coalición a fin

de actuar multilateralmente en la reforma de la OMC. Al mismo tiempo, es fundamental que la coalición sea lo suficientemente grande y, en consecuencia, independiente del destino de cualquier gobierno particular que forme parte de ella, lo que reduciría los riesgos de participación.

Puede suceder que pronto la actual OMC, con su radical programa privatizador que apunta a la homogeneización de todas las prácticas y los arreglos institucionales de cada uno de los países del mundo, también termine siendo económicamente insostenible. Después de todo, está basada en una teoría económica incoherente y poco realista.<sup>22</sup> Los desarrollos futuros de la economía mundial pueden, pues, provocar una serie de cambios radicales. Pero no hay justificación alguna para simplemente quedarse sentado y esperar a que se produzca una crisis mayor. Una crisis económica profunda también puede conducir a reacciones políticas fascistas o fundamentalistas y, por ende, potencialmente violentas. No es inconcebible que el mundo pueda estar dirigiéndose hacia una situación que, por lo menos en algunos aspectos, haga recordar las muy violentas crisis del siglo XX (1914-45). Ante esta perspectiva, es mucho mejor empezar a trabajar inmediatamente en una reforma sistemática del régimen comercial mundial.

El objetivo principal de este capítulo es hacer ver que la OMC, en comparación con el Banco Mundial y el FMI, parece ser un mecanismo algo más fácil de revisar, ya que a fin de cuentas está basado en el principio «un país, un voto». Pese a que existen numerosos y serios obstáculos y dificultades, la reforma de las prácticas y los procedimientos de la OMC así como de la lógica de la liberalización del comercio, no parece ser una misión imposible. La percepción de una crisis política permanente puede suscitar la formación de una voluntad política transformadora, si bien su base estructural debe estar apuntalada en una serie de transformaciones que sirvan para superar las fuentes más inmediatas de dependencia.

---

22 Sobre los problemas de la teoría económica subyacente, ver nota 9.

[4]  
CORTES INTERNACIONALES

La mayoría de los cambios discutidos supondría la revisión de normas y procedimientos legales. Pero, ¿podría el propio sistema legal internacional hacerse más susceptible a la democratización? ¿Puede haber democracia sin aplicar la ley de una manera similar a todos, a escala nacional y mundial?

Los dos principales órganos judiciales a nivel mundial son la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y la Corte Penal Internacional (CPI). Mientras que la primera fue creada en 1945, la última empezó a funcionar en 2003. Las funciones y los principios subyacentes de las dos cortes tienen varias diferencias. La primera se ocupa de relaciones interestatales, mientras que la última puede abrir procesos judiciales contra individuos; la primera es más pertinente para la igualdad de los Estados, mientras que la última tendrá implicancias más directas para los derechos democráticos de ciudadanos individuales y de grupos. El que la jurisdicción de la CIJ se vuelva obligatoria ha estado en la agenda de reforma de algunas organizaciones durante relativamente bastante tiempo.

En años recientes, varios grupos de derechos humanos han considerado que el inminente establecimiento y el posible fortalecimiento de la CPI sería una importante reforma democratizadora. La cuestión de los derechos humanos mundiales, no obstante, puede ser ambigua desde una perspectiva democrática.

*La Corte Internacional de Justicia*

La Corte Internacional de Justicia (CIJ) fue establecida en 1945 por la Carta de las Naciones Unidas en reemplazo de la Corte Permanente de Justicia Internacional. En una serie de declaraciones se le concede un papel importante en asuntos legales internacionales. En la práctica, se le delega a menudo el rol de servicio bilateral encargado de la solución de disputas para gobiernos estatales (Crawford y Marks 1998: 83). Dentro del sistema de las Naciones Unidas, su autoridad se ha visto disminuida por el protagonismo del Consejo de Seguridad.

La participación en un proceso de la CIJ es voluntaria. Sin embargo, si un Estado acuerda participar, está obligado a acatar la decisión de la Corte. Aparte de los casos relacionados con disputas entre Estados, varias agencias de las Naciones Unidas pueden solicitarle a la CIJ que dé su opinión sobre un asunto legal determinado. Estas opiniones no son vinculantes, a menos que la agencia que haga el pedido se comprometa explícitamente a acatar la recomendación.

Formalmente, los quince jueces de la Corte no representan a ningún Estado, pero en la práctica la nacionalidad cuenta. Una base legal indirecta para esto puede encontrarse en el Artículo 9 del Estatuto de la Corte, que afirma que «la representación de las principales formas de civilización y de los principales sistemas legales del mundo debe estar basada en la selección de los jueces».<sup>1</sup> Estos son seleccionados con una distribución regional similar entre sus países de origen al igual que los miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sin embargo, Europa por lo general ha estado sobrerrepresentada en relación con su peso demográfico relativo.

En su *Agenda para la democratización*, Boutros Boutros-Ghali (1996) propuso que todos los Estados miembros de la ONU deberían «aceptar la jurisdicción de la CPI sin excepción alguna». Daniele Archibugi, Sveva Balduini y Marco Donati (2000: 137) están de acuerdo, pero desean ir más allá. En su iniciativa, la jurisdicción de la Corte debería hacerse obligatoria y extenderse a controversias que involucren a individuos opuestos a sus gobiernos. James Crawford y Susan Marks, empero, son más escépticos sobre tales cambios. En primer lugar, advierten que la jurisdicción obligatoria por sí misma no significa que la Corte cumpliría «la función legal pública y democrática de hacer cumplir la ley y salvaguardar los derechos de aquellos afectados por una acción estatal». A fin de «contribuir significativamente a la democracia mundial», la Corte también debería darles a los individuos y a los grupos no estatales la oportunidad de iniciar procesos. Esta segunda meta llevaría a un crecimiento exponencial del tamaño y de la infraestructura de la Corte, lo que Crawford y Marks consideran impropio, por razones que no explican totalmente. En todo caso, ellos fortalecerían más bien a las cortes y a las comisiones de derechos humanos existentes, si bien están a favor de darle a la CIJ jurisdicción para que revise a todas las agencias de la ONU.

---

1 El estatuto se encuentra en <[www.yale.edu/lawweb/avalon](http://www.yale.edu/lawweb/avalon)>

El reforzamiento del papel de la CIJ respecto de las organizaciones multilaterales podría tener un impacto en la democratización de las negociaciones entre Estados, por ejemplo en el Consejo de Seguridad de la ONU o en la Organización Mundial de Comercio. Ofrece un foro más imparcial para interpretar problemas legales que las instancias de toma de decisiones jerárquicas y parcializadas de tales organizaciones. Darle a la CIJ un mandato más fuerte para compeler a las partes estatales a cooperar eficazmente en sus investigaciones y a acatar sus decisiones, no bastaría para llevar a cabo transformaciones democráticas profundas. Podría, no obstante, abrir espacios públicos más auténticos en la política mundial y, con ello, generar nuevas posibilidades para más proyectos transformadores. Esto reforzaría el mandato de la ley en la política mundial, si bien esto mismo puede también entrañar una serie de consecuencias contradictorias para el proceso de democratización mundial.

No resulta en lo absoluto evidente que el proceso de democratización mundial se termine desarrollando con tan solo darle a la CIJ los mayores poderes posibles. Después de todo, el derecho internacional originalmente fue una creación de los Estados coloniales europeos, de las compañías comerciales y de sus abogados. Sin embargo, es importante advertir que la legislación internacional no es un corpus coherente y unitario de reglas, sino una colección de normas que han surgido en diferentes momentos y que a veces pueden contradecirse entre sí. Si bien el derecho internacional se basa por lo general en el establecimiento de un *orden* internacional particular, también tiene varias normas y procedimientos que pueden ser útiles para el proceso de democratización mundial.

\*\*\*

De acuerdo con una manera generalizada de entender el mandato democrático de la ley, una magistratura independiente es un elemento necesario en un sistema democrático. También puede requerirse algún tipo de institución judicial mundial para que sea posible alguna forma de democracia mundial. La cuestión de la soberanía estatal tradicionalmente ha trazado una visible línea divisoria entre aquello a lo que una corte internacional y una corte nacional están autorizadas. Hay entidades regionales, sobre todo la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos, que han admitido iniciativas de ciudadanos individuales como razones válidas para abrir proceso judicial contra un Estado. Tan pronto como obtenga las quince ratificaciones requeridas,

el protocolo que establece la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, adoptado en junio de 1998 por la Organización de la Unidad Africana, también permitirá casos presentados por individuos. Sin embargo, los individuos han estado razonablemente bien protegidos de ser acusados en cortes supranacionales.

Hacer obligatoria la jurisdicción de la CIJ, como han sugerido Archibugi y otros más, requeriría cambios en la carta de la ONU y, con ello, la aprobación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En el corto paso, es improbable que EE.UU. acepte un sistema por el cual podría ser juzgado en una corte internacional contra su propia voluntad. El caso de Nicaragua, de 1986, fue un ejemplo de esta renuencia. EE.UU. se negó a acatar el fallo de la CIJ debido a los daños y perjuicios que causaron los operativos militares que realizó en Nicaragua. Sectores importantes y especialmente bien dotados de la opinión pública norteamericana se oponen vigorosamente a aquellos intentos de poner a EE.UU. bajo jurisdicción obligatoria de cortes internacionales. Es probable que también otros países no descarten la posibilidad de rechazar los eventuales procesos de la CIJ en contra de ellos.

### *La Corte Penal Internacional*

En 1937 la Liga de Naciones, el predecesor de la ONU, apoyó la Convención para la Creación de una Corte Penal Internacional (CPI). La Convención, sin embargo, nunca entró en funcionamiento (Ratner y Adams 2001: 206). Después de la Segunda Guerra Mundial, y sobre todo del Tribunal de Crímenes de Guerra de Nuremberg que siguió, ha habido un apoyo creciente a la idea de que determinados crímenes son tan odiosos que pueden ser juzgados fuera del país de origen de su supuesto perpetrador. En 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas pidió a la Comisión de Derecho Internacional que evaluara la creación de una Corte Penal Internacional, pero esto y otros esfuerzos similares nunca tuvieron éxito, en gran parte debido a las rivalidades de la Guerra Fría (ibid.: 207).

La resurrección de la idea de una Corte Penal Internacional dentro de la ONU tuvo lugar en 1989 cuando la planteó el gobierno de Trinidad y Tobago, «principalmente para combatir al narcotráfico y al terrorismo». La Comisión de Derecho Internacional volvió a trabajar en este asunto, y en 1994 terminó presentando un esbozo de estatuto. En este borrador se enfatizaba que el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes contra



la humanidad eran los asuntos principales que la corte debía tratar. Luego de complicadas negociaciones, la versión final del estatuto para una corte penal internacional permanente fue adoptada en una conferencia diplomática de las Naciones Unidas realizada en Roma el 17 de julio de 1998 (ibid.). Ciento veinte países votaron por su adopción y siete estuvieron en contra. Los un tanto extraños compañeros de aventura que se opusieron al estatuto fueron, de un lado, Irak, Libia, Qatar, China y Yemen y, del otro, Israel y EE.UU.

El 11 de abril de 2002, el estatuto logró las sesenta ratificaciones requeridas. Esto sucedió a pesar de la agresiva campaña del gobierno norteamericano para bloquear el proceso.<sup>2</sup> El papel de la Coalición de ONG para la Corte Penal Internacional, una red transnacional compuesta de más de mil ONG y expertos legales internacionales, ha sido importante en la campaña con miras a alentar a los Estados para que dieran su ratificación.<sup>3</sup> El estatuto entró en vigor el 1 de julio de 2002, y cualquiera que cometa un delito contemplado en el estatuto después de esta fecha bien puede ser procesado. Los primeros dieciocho jueces, de los cuales siete eran mujeres, fueron elegidos en febrero de 2003.

La CPI establece a nivel mundial el principio de responsabilidad penal individual. Podrá procesar actos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra. Según Mary Robinson, tendrá jurisdicción por ejemplo en casos similares al del ataque al World Trade Center del 11 de setiembre.<sup>4</sup> Sin embargo, no tendrá jurisdicción en crímenes que hayan tenido lugar antes de julio de 2002. Lo que es más importante: se ocupará únicamente de casos que no hayan sido procesados adecuadamente en sus respectivas cortes nacionales. En ese sentido, diferirá de las dos cortes ad hoc principales establecidas en los años noventa, a saber, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (CPIY) y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), que tienen primacía sobre tribunales nacionales (Ratner y Adams 2001: 209).

Se puede sostener que la CPI está sentando nuevas bases para un derecho ciudadano mundial, aun cuando no cubra violaciones a los derechos humanos en general, sino únicamente crímenes particularmente odiosos. Las personas cuyos derechos fundamentales han sido violados no tienen que permanecer confinadas en jurisdicciones nacionales en su

2 Véase Johansen e Ishibasi (2002) para un análisis del papel del gobierno norteamericano en el tema de la CPI.

3 Ver <[www.igc.org/icc](http://www.igc.org/icc)>

4 Ibid.

## CUADRO 8: LA CAMPAÑA DE LA SOCIEDAD CIVIL A FAVOR DE UNA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Durante los últimos años del siglo XX, los diversos movimientos sociales demostraron que la acción ciudadana puede tener impacto en la política mundial. Uno de los ejemplos más claros de ello fue la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonales y sobre su Destrucción, realizada en Ottawa en diciembre de 1997 (Nelson 2003). Seis meses después, la firma del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional fue otro de los principales logros de las organizaciones de la sociedad civil.

Una de las primeras propuestas para una corte penal internacional fue hecha en 1872, como reacción a las atrocidades de la guerra franco-prusiana, pero Gustav Moynier, uno de los fundadores del Comité Internacional de la Cruz Roja, no consiguió mucho apoyo inmediato para su propuesta. Nuevas iniciativas surgieron durante las primeras décadas del siglo siguiente, como la de la Asociación de Derecho Internacional en 1926. Después de la Segunda Guerra Mundial, el Movimiento Federalista Mundial se convirtió en uno de los principales defensores de la idea. (Glasius 2002).

La Coalición de ONG para una Corte Penal Internacional fue fundada en Nueva York en 1995. William Pace, del Movimiento Federalista Mundial, fue elegido como su principal dirigente (véase [www.iccnw.org](http://www.iccnw.org)). En ocasiones, la Coalición ha padecido las tensiones entre diferentes tipos de organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, algunos movimientos de mujeres han sido criticados por instituciones islámicas y cristianas. Algunos de los más encendidos debates han girado sobre la manera como los temas referidos al aborto deberían ser abordados por la CPI. («Las mujeres sin veredicto final», *Terraviva* 18 de julio de 1998; <<http://www.ips.org/icc/tv1807.htm>>).

A pesar de algunas diferencias, los grupos que participan en la campaña de la CPI han logrado resultados importantes. Casi la mitad de las 236 organizaciones presentes en la reunión de Roma de junio de 1998 eran organizaciones de juristas o de derechos humanos. Sus campañas anteriores contra la impunidad en diferentes partes del mundo les habían enseñado que las cortes nacionales eran a menudo incapaces de procesar serias violaciones a los derechos humanos. Amnistía Internacional, Human Rights Watch y otras importantes organizaciones de derechos humanos participaron activamente en la campaña a favor de una CPI. En los días en que se celebraba la reunión de Roma, más de ochocien-

tas organizaciones se habían unido a la campaña, y a inicios del año 2000 el número ascendía a más de mil (véase [www.iccnw.org](http://www.iccnw.org)).

La mayoría de los grupos que han participado en la campaña tienen sus sedes en Europa o América del Norte. También hay grupos del Sur, sobre todo de América Latina. El papel de las organizaciones de la sociedad civil asiática ha sido modesto. Una explicación para ello es que, puesto que los esfuerzos para crear instrumentos regionales de derechos humanos en Asia han tenido magros resultados, ha sido difícil para los grupos asiáticos de derechos humanos encontrar la motivación necesaria para llevar a cabo un proyecto aun más ambicioso. Las organizaciones del norte de África y del Medio Oriente también han tenido poca presencia en la campaña. (Glasius 2002).

Además de los movimientos por la paz, organizaciones de derechos humanos, grupos feministas e instituciones religiosas, la campaña a favor de una CPI estuvo conformada por grupos cuya explícita meta principal era la democratización del orden mundial. Aparte del Movimiento Federalista Mundial, muchas asociaciones locales y nacionales de la ONU participaron en la campaña. Un ejemplo del trabajo preparatorio hecho por las organizaciones de la sociedad civil fue el informe del Movimiento Federalista Mundial sobre la manera como se debía realizar la financiación de una CPI. El informe apareció antes de que alguna entidad oficial hubiera tocado el tema públicamente.

Los grupos de la sociedad civil también jugaron un papel importante al crear la oficina de un fiscal independiente. Según la propuesta oficialmente original que se hizo en la ONU en 1994, únicamente los Estados o el Consejo de Seguridad de la ONU podrían remitir casos a la corte. La demanda para que el fiscal de la CPI pudiera iniciar procesos judiciales tuvo alta prioridad en la agenda de las organizaciones de derechos humanos. De modo más radical, ellas también exigieron que las víctimas individuales o sus representantes tuvieran derecho a iniciar procesos. Si bien la mayoría de activistas a favor de los derechos humanos sabían que los Estados difícilmente lo aceptarían, ellos creían que si se planteaba una demanda radical, sería más fácil que los Estados aceptaran al menos la propuesta más moderada de nombrar un fiscal independiente.

La campaña a favor de una CPI fue de muchas maneras exitosa, pero también fue criticada por la falta de democracia organizacional. El papel y los procesos de selección de la directiva de la Coalición de ONG seguían siendo poco claros para algunos participantes. No obstante, la manera como la Coalición participó activamente en el establecimiento de la CPI puede ser considerada una innovación en el desarrollo del derecho internacional.

Aun cuando el proceso de la CPI está lejos tener gran impacto en lo que se refiere al alcance de la democracia, sigue siendo un precedente importante de la influencia que los grupos de la sociedad civil pueden ejercer en las reformas democráticas. Ahora que se ha creado la CPI, las organizaciones de la sociedad civil se concentran en presionar a los nuevos Estados para que firmen y ratifiquen el tratado de Roma. Por ejemplo, en EE.UU., la campaña para la reforma de las Naciones Unidas intenta crear una opinión pública más favorable a la CPI ([www.cunr.org](http://www.cunr.org)).

búsqueda de justicia. Esto es así en parte tal vez para proteger la participación política en contextos (potencialmente) represivos y, con ello, fortalecer prácticas democráticas a escala local, nacional y transnacional. Cuando todos los actores relevantes en un contexto político particular sepan que matar o torturar a disidentes probablemente ya no quedará impune como solía ser antes, habrá más posibilidades para actividades transformadoras y, en consecuencia, más espacios para la deliberación democrática.

Con todo, los esfuerzos para crear y poner en vigor normas universales de derechos humanos pueden resultar un tanto ambiguos en lo que se refiere a criterios democráticos. La detención del ex dictador de Chile Augusto Pinochet en Londres en 1998 desencadenó un renovado debate sobre los pros y los contras de la acción judicial extraterritorial. El hecho que un ciudadano de un país del Sur, como Chile, fuera detenido en una antigua potencia colonial a iniciativa del sistema judicial de su anterior colonizador directo, resalta algunos de los problemas de regímenes de derechos humanos para proyectos democráticos mundiales. Sería difícil imaginar que un país del Sur detuviera a Henry Kissinger de una manera similar. Los Estados no son iguales y los estándares dobles prevalecen. Una preocupación parecida ha surgido en cuanto al hecho de que la CPI se concentrara principalmente solo en una de las partes del conflicto. También es posible analizar los juicios de Nuremberg como un ejemplo parcializado de justicia impartida por los vencedores.

La CPI puede ser considerada como una respuesta a los problemas de legitimidad de estas cortes ad hoc y de estos juicios poscoloniales. Tener una corte permanente cuya jurisdicción haya sido aceptada formalmente por un gran número de Estados es, en principio, más legítimo que los tribunales creados para un caso particular por los poderes dominantes del momento.

La idea de que los seres humanos tienen derechos más allá de los establecidos por sus Estados se ha ido expandiendo, pero los temas no dejan de ser controvertidos. En primer lugar, no ha quedado claro, o acaso no se ha debatido lo suficiente, mediante qué tipos de arreglos institucionales estos derechos pueden y deben ser garantizados. Las instituciones regionales han sido consideradas a menudo más apropiadas para regímenes de derechos humanos porque pueden tener en cuenta de una manera más eficaz diferentes contextos históricos. El establecimiento de la CPI de ningún modo resuelve el debate, y es posible sostener que en La Haya seguirá estando demasiado alejada de los diversos procesos concretos con los que se enfrenta el mundo.

En segundo lugar, y más fundamentalmente, las nociones universalizantes de los derechos humanos comunes para todas las personas en los diversos contextos geográficos y culturales han sido criticadas por privilegiar una noción particular de derechos humanos e imponerla en el mundo a través de medios que pueden estar en contradicción con criterios democráticos. Esta última idea ha sido enfatizada por varios defensores de la particularidad de los «valores asiáticos», incluido Mahathir, primer ministro por muchos años de Malasia. También, desde otras perspectivas, ha habido críticas feministas sobre suposiciones masculinistas en lo que se refiere a actores autónomos y racionales en regímenes conceptuales de derechos humanos (véase Brown 2001).

Para los Estados del Sur, los derechos humanos han sido tradicionalmente un tema ambiguo. En los años setenta y ochenta, muchos gobiernos del Tercer Mundo se opusieron a iniciativas que harían que los derechos humanos tuvieran gravitación en la política mundial, y sobre todo a aquellas iniciativas que harían obligatorios los derechos humanos y los convertiría en fuente de condicionalidad. Jack Donnelly (1991: 91) ha sostenido que al separar los temas de derechos humanos de las actividades políticas y económicas, esta actitud que servía a los intereses cortoplacistas de algunos gobiernos del Sur, los deja ahora sin argumentos de derechos humanos bien fundados contra los programas de reajuste estructural impuestos externamente.

El estatuto de la CPI afirma que «todos los pueblos están unidos por estrechos lazos y sus culturas configuran un patrimonio común»,<sup>5</sup> pero obviamente no establecerá un régimen completamente nuevo de ciudadanía planetaria. También hay que tener en cuenta que la creación de una

5 Ver el preámbulo del estatuto en <<http://www.un.org/law/icc/statute/romefra.htm>>

ciudadanía mundial sin democratizar otros aspectos de gobierno mundial puede, en algunos casos, incrementar el número de obligaciones mundiales no democráticas. En lo que se refiere a la continuación del proceso de democratización mundial, los aspectos positivos de la CPI pueden pesar más que los problemas, si bien una evaluación más definitiva solo será posible después de que haya empezado a funcionar.

La idea de una corte penal mundial no es que esta se convierta en el exclusivo —o incluso en el principal— custodio de los derechos.<sup>6</sup> La lógica de la complementariedad, similar a la de la subsidiaridad, puede ser tomada en cuenta en el campo judicial. Es posible diseñar la jurisdicción de las cortes mundiales para que solo actúen en casos donde las cortes nacionales o regionales sean incapaces o se muestren renuentes a procesar. Por lo general, los que cometen delitos deben ser llevados a la justicia por instituciones nacionales. Ser un ciudadano mundial no debe ser considerado incompatible con ser un ciudadano de otras comunidades. Uno puede al mismo tiempo tener derechos como ciudadano de Finlandia y como ciudadano de la Unión Europea, y en algunos aspectos como ciudadano del mundo.

Es muy improbable que el gobierno norteamericano admita cambios que implicarían una jurisdicción obligatoria sobre sus ciudadanos, sobre todo si se trata de militares y políticos. Como dijo Michel Schlee, consejero superior de la Legión Norteamericana en materia de seguridad internacional, al exponer a los militares norteamericanos al «riesgo de procesos injustos», la CPI se presenta como un «peligro penal internacional» (Trible 2001). El gobierno de EE.UU. querría tribunales internacionales como la CPI con poderes para iniciar procesos únicamente después de una decisión del Consejo de Seguridad (Johansen e Ishibasi 2002).

Durante la administración de Bill Clinton, el gobierno norteamericano expresó algunas veces su apoyo al proyecto de la CPI. Pero cuando se hizo evidente que esta no sería diseñada para que se amoldase a los deseos de EE.UU. y, sobre todo, que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ya no tendrían derecho de veto, EE.UU. no quiso seguir adelante. Clinton sí firmó el estatuto de la CPI como una de sus últimas acciones presidenciales en el año 2000, pero las probabilidades de que el Congreso ratificara su firma eran ya mínimas. En el año 2002, a través de un procedimiento sin precedentes, el gobierno de George W. Bush «reti-

6 Ver Zolo (2000: 82), quien basa su crítica de las instituciones judiciales internacionales en el supuesto de que ese sería en realidad el caso.

ró» la firma norteamericana del tratado de la CPI. Además, el gobierno de EE.UU. ha estado presionando a otros países, directamente o indirectamente, para que no ratifiquen el estatuto de la CPI, insinuando, por ejemplo, la posibilidad que se le recorte la ayuda militar a aquel país que sí lo haga. A partir de 2002, este asunto ha creado tensiones en las relaciones transatlánticas entre EE.UU. y la Unión Europea.

Aun cuando EE.UU. o cualquier otro país no ratifique el estatuto de la CPI, sus ciudadanos no están automáticamente fuera del alcance de su jurisdicción. La CPI puede iniciar procesos contra ciudadanos de esos países cuando se ha cometido delitos dentro de un país que ha ratificado el documento. Esta posibilidad hará que su acatamiento se convierta en algún momento en un tema de arduo debate. En el año 2003, el gobierno norteamericano firmó acuerdos bilaterales con más de treinta países, que prometieron no procesar a ciudadanos americanos en ninguna parte. Según la interpretación norteamericana, estos acuerdos están permitidos por el Artículo 98 del Tratado de Roma, pero la mayoría de las organizaciones de derechos humanos está en desacuerdo con ello.<sup>7</sup> El primer país en firmar fue Rumania, después de que EE.UU. hubiera anunciado que esto aumentaría sus posibilidades para ser miembro de la OTAN (United States Mission to the European Union 2002; Human Rights Watch 2002; Carroll 2002; Roth 2002).

Adicionalmente, al amenazar con vetar a las misiones de paz de las Naciones Unidas, el gobierno norteamericano ha logrado obtener dos veces una exención de procesamiento de un año de duración para los pacificadores norteamericanos en el Consejo de Seguridad en 2002 y 2003 (Leopold 2003).

La actitud del gobierno de EE.UU. pone de manifiesto una serie de aspectos problemáticos del derecho penal internacional. ¿Cómo la CPI llevaría a la justicia a un sospechoso renuente que está respaldado por una fuerza militar decidida a defender los derechos soberanos de la jurisdicción nacional del sospechoso? Y aun si el sospechoso pudiera ser llevado a la corte, hay una posibilidad concreta de que por lo menos un gobierno pudiera estar deseoso de actuar en contra de la corte usando todos los medios posibles. En agosto de 2002, George W. Bush firmó el Acta de Protección de los Integrantes de los Servicios de EE.UU., también conocida como el Acta de Invasión de La Haya porque autoriza al

---

7 Para la interpretación de EE.UU., ver US Department of State 2002; también ver Human Rights Watch 2002.

ejército norteamericano a liberar a cualquier ciudadano estadounidense detenido por la CPI.

Los problemas para su puesta en vigor apuntan a uno de los desafíos más importantes de la CPI. Una de las principales cuestiones del futuro es cómo puede haber normas legales y judiciales eficaces si no existe ninguna institución extrajudicial para respaldarlas. En otras palabras, aun cuando la creación de un marco legal para prevenir genocidios, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad es un aspecto importante y de alguna manera necesario de los programas de democratización mundial, de ninguna manera es suficiente en sí mismo. Por otro lado, los mecanismos de aplicación controlados por los actores más poderosos de la política mundial pueden fácilmente tener efectos antidemocráticos si es que dichos actores cuentan con la opción de escoger aquellas decisiones judiciales que ellos quieren que se aplique. En una situación de este tipo, no es imposible que las decisiones de la corte también sean influenciadas por la factibilidad de aplicar diferentes tipos de resoluciones.

En consecuencia, podemos concluir que sin otras reformas democráticas en la política mundial, las reformas judiciales seguirán teniendo un efecto democratizador limitado. No obstante, ellas pueden contribuir a que las luchas democráticas se lleven cabo con menor miedo a una represión desembozada.



[5]  
CONCLUSIÓN

La mayoría de las propuestas para reformar la ONU parecen ser muy difíciles, si no imposibles, de realizar. Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad tienen derecho de veto sobre todas las enmiendas y cualquier intento de revisión de la carta constitucional. Por consiguiente, reformar el Consejo de Seguridad o la Asamblea General parece algo improbable. Además, EE.UU. domina el actual sistema de las Naciones Unidas no solo por su poder de veto, sino a través de la condicionalidad financiera y porque convierte sus otros recursos en poder de negociación al interior de la ONU. También la ubicación de la sede principal de la ONU en Nueva York hace que su personal y sus representantes sean susceptibles a la influencia de la cultura, los medios de comunicación y la opinión pública norteamericanos. Además de la contundente oposición de EE.UU., un veto por parte de China, Rusia o las ex potencias coloniales Gran Bretaña y Francia, bastaría también para bloquear cualquier intento de reforma. EE.UU. y China, en particular, al parecer se opondrían igualmente al establecimiento de una Asamblea Popular.

Sin embargo, en vista de que la actual Carta de la ONU ya lo autoriza, una reforma de las Naciones Unidas basada en su Consejo Económico y Social sería menos difícil. Sin embargo, la falta de voluntad política y de dinero impide esta opción. De hecho, nuestro análisis indica que la mejor manera inmediata de reformar el sistema de la ONU es mediante la creación de nuevas fuentes de financiamiento. Esto también podría contribuir a cambiar la estructura de poder al interior de la ONU. Generar fuentes alternativas para financiar el sistema de las Naciones Unidas por medio de una lotería mundial o de una tarjeta de crédito avaladas por la ONU es una posibilidad real. Algo más ambicioso, como se postulará en la segunda parte de este libro, es la posibilidad de crear un impuesto a la transacción de divisas o un impuesto mundial al carbón, sin el consentimiento de todas las «grandes potencias» (si bien algunas de ellas son necesarias). Es factible introducir algunos de estos réditos en el sistema de las Naciones Unidas y, con ello, aliviar algunas de las presiones que este sufre por problemas y condicionalidades de tipo financiero.

Los sistemas de toma de decisiones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial son tal vez los aspectos antidemocráticos más explícitos del gobierno mundial. El FMI dicta directamente las políticas económicas y de otro tipo de un gran número de países. Estos y muchos otros, sobre todo del Sur, están moldeados en gran medida por las prioridades del Banco Mundial. Si bien continúa siendo aconsejable que los Estados y los movimientos de espíritu democrático exijan la democratización del sistema «un dólar, un voto» de los gemelos de Bretton Woods, resulta improbable que el sistema experimente cambios significativos en un futuro inmediato. A fin de cambiar las reglas de manera que ningún país tenga poder de veto por sí solo, sería necesario contar con una súper mayoría, a la que se le puede oponer solo EE.UU.

Bajo estas circunstancias, una estrategia de democratización realista de corto a mediano plazo puede incluir el apoyo a campañas que apunten a un alivio de la deuda y a una reestructuración drástica, con miras a que los países sean más independientes frente a las instituciones de Bretton Woods. Esto tiene que ir de la mano de un pedido para que haya transparencia, responsabilidad y participación plena y eficaz en los procesos de toma de decisiones por parte de todos los Estados y de los actores de la sociedad civil mundial, aun cuando se tendría que empezar con reformas relativamente menores.

Con respecto a la Organización Mundial de Comercio, los problemas en cuestión son ligeramente diferentes. En lo que se refiere a procesos formales, la OMC no es tan evidentemente antidemocrática como el FMI y el Banco Mundial. Si bien las prácticas reales y los procedimientos para la toma de decisiones de la OMC descansan, al tiempo que las refuerzan, en las relaciones de dominación preponderantes, el sistema de toma de decisiones de la OMC basado en el consenso, junto con el principio «un país, un voto», significa que en principio puede ser posible transformar el sistema si se llega a desarrollar suficiente voluntad política.

Es notable que, por presión de la crítica que emana de la sociedad civil mundial y del Tercer Mundo, incluso muchos de los países de la OCDE apoyen algún tipo de reforma de las prácticas y los procedimientos de la OMC. Con todo, y lo que es más importante, el problema tiene que ver con la lógica misma del «libre comercio». La OMC se ha vuelto un programa político neoliberal que constitucionalmente ata las manos de cualquier gobierno futuro de todo país miembro a un libre comercio y a una reestructuración neoliberal radical de todo lo «relacionado con el comercio».

La existencia de alternativas de salida y de mecanismos de renuncia permitirían más espacio para el desarrollo de una voluntad democrática dentro de los países individuales. Además, los acuerdos de la OMC sobre los servicios y sobre las inversiones tendrían que ser dejados de lado y el acuerdo sobre la propiedad intelectual debería ser drásticamente revisado o incluso abolido. Dada la estructura de toma de decisiones de la OMC, no se trata de una misión imposible. Sin embargo, estos cambios serían muy improbables sin el desarrollo de procesos laboriosos que lleven al establecimiento de coaliciones. Ellos demandarían tiempo, recursos y suficiente autonomía de acción. Por otro lado, el actual proceso de la OMC para una radical «liberalización del comercio» puede carecer de una base económica o políticamente sustentable.

La mayoría de propuestas de reforma de la Corte Internacional de Justicia y la Corte Penal Internacional les conferirían un mandato más fuerte. Esto haría a los Estados más iguales y reduciría los dobles estándares. También haría menos probable la represión desembozada contra las diversas actividades políticas transformadoras. Sin embargo, la reforma de las cortes internacionales en sí misma no entrañaría profundas transformaciones democráticas. Sin otras transformaciones democráticas en la política mundial, las reformas judiciales seguirán teniendo un impacto democratizador limitado. Además, importantes sectores de la opinión pública norteamericana se oponen vigorosamente a cualquier intento de colocar a EE.UU. bajo la jurisdicción obligatoria de las cortes internacionales. También es probable que otros países no desaprovechen su derecho a rechazar los procesos que la CIJ pueda iniciar en su contra. A pesar de estas resistencias, ha sido posible establecer la Corte Penal Internacional.

En esta parte del libro hemos delineado varias estrategias políticamente posibles y factibles para realizar cambios democráticos al interior de las instituciones mundiales existentes. Algunas de las reformas sugeridas bastarían para transformar de manera radical el gobierno mundial, y muchas presuponen otras reformas. Sin embargo, mientras escribíamos este libro, tuvimos que revisar parcialmente nuestra hipótesis inicial en el sentido de que políticamente no era posible realizar reformas de ningún significado real en las instituciones arriba mencionadas. El énfasis puesto en las conexiones entre las propuestas de reforma de diferentes instituciones nos sirvió para comprender cómo aquellas reformas que en un principio podrían parecer relativamente modestas podrían ser capaces de abrir nuevas posibilidades para otras reformas más radicales.

En los primeros años del siglo XXI, los temas fundamentales parecen ser el financiamiento y la OMC. Serían precisas nuevas fuentes de financiamiento independiente para hacer que el sistema de las Naciones Unidas sea más autónomo, así como para crear nuevos fondos a fin de financiar el desarrollo y, con ello, disminuir la presión de la condicionalidad impuesta por el FMI y el Banco Mundial. Desde el punto de vista de una democratización mundial, la esperanza es que esto también contribuiría al cambio en la constelación de fuerzas políticas y, en consecuencia, a hacer más reformas que transformen los acuerdos y las prácticas fundamentales de las organizaciones existentes.

Al menos formal y relativamente hablando, la OMC está más abierta al cambio que cualquiera de las instituciones de la ONU o de Bretton Woods. La reforma de la OMC es políticamente posible, si bien difícil de realizar. También existe apoyo político a fin de enmendar las prácticas y los procedimientos que la OMC emplea para fijar su agenda y tomar decisiones. Si bien es probable que cualquier esfuerzo para revisar la lógica de la creciente área de «liberalización del comercio» encuentre mucho más resistencia, por una serie de buenas razones parece que el comercio mundial se está convirtiendo en un importante espacio de lucha a favor de reformas democráticas mundiales. De hecho, estas reformas deben también conducir a un sistema comercial mundial más viable que el que prevalece hoy en día, el cual está basado en la expansión de la problemática lógica de la ortodoxia económica a muchísimos sectores de la vida social.

Nuestro análisis no ha incluido, por cierto, todas las instituciones posibles, como la Corporación de Internet para Nombres y Números Asignados. Otro tipo de institución mundial importante que no hemos analizado lo suficiente es la empresa capitalista transnacional. Nos hemos concentrado en el rol de las instituciones públicas. Las compañías privadas han recibido menos atención, si bien hemos arrojado alguna luz sobre el destino del Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales y discutido su posible regulación por parte de la OMC. Sin embargo, en futuras investigaciones sobre iniciativas para la democracia mundial se requiere tratar de manera más explícita las posibles transformaciones democráticas en la esfera de las empresas privadas.

No se logrará cambiar las estructuras del poder mundial con tan solo revisar las actuales instituciones multilaterales. Una estrategia integral para la democratización mundial también tendrá que considerar una serie de propuestas para la creación de nuevas instituciones, que es el tema de la Parte II de este libro.

## II

Establecer nuevos arreglos  
institucionales



[6]  
EMPODERAMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL MUNDIAL

Los movimientos socialistas y nacionalistas evolucionaron en el siglo XIX para convertirse en importantes fuerzas políticas mundiales en el siglo siguiente. Obviamente hubo movimientos sociales importantes ya antes, por ejemplo los movimientos indígenas en las Américas. Los llamados nuevos movimientos sociales han surgido a partir de 1968. Estos movimientos en ocasiones han sido analizados como meros fenómenos nacionales, pese a las ideologías típicamente mundialistas profesadas por muchos de ellos. Así, la discusión sobre la sociedad civil mundial contemporánea fue precedida por el análisis del proyecto de modelos de orden mundial y el análisis de sistemas mundiales de movimientos antisistema.<sup>1</sup> Desde inicios del nuevo milenio, se ha hecho cada vez más común hablar del surgimiento de una sociedad civil mundial.<sup>2</sup>

Siguiendo con el actual tema de moda de la globalización, se tiende a exagerar la novedad y el cambio. Por ejemplo, a fines del siglo XIX e inicios del XX, el internacionalismo socialista fue un movimiento cosmopolita fuerte y vibrante, aunque también eurocéntrico y susceptible a una desintegración de carácter nacionalista.<sup>3</sup> En el siglo XX, todos los principales partidos y movimientos políticos han operado internacional o transnacionalmente, sea abiertamente (como en la Internacional Socialista de partidos socialdemócratas de Occidente, lo que también ha sido imitado por partidos liberales y conservadores), o encubiertamente (como por ejemplo mediante las operaciones secretas de la CIA o KGB en la Guerra Fría), o bien como una mezcla de ambas (como en la Tercera Internacional, conocida también como KOMINTERN).

---

1 Ver, por ejemplo, Eide 1986; Mendlovitz y Walker (eds.) 1987; Walker 1988; y Arrighi et al. 1986.

2 El término «sociedad civil mundial» fue acaso mencionado por primera vez por Gill 1991. Véase también Ghils 1992; Peterson 1992; y Lipschutz 1992.

3 Un excelente artículo sobre el caso del internacionalismo socialista es Colás 1994.

*Surgimiento de organizaciones políticas transnacionales a fines del siglo XX*

Pese a sus profundas raíces históricas, se podría decir que, desde la década de 1970, las diversas actividades cívicas y políticas y sus organizaciones se han integrado transnacionalmente más que antes. Cada vez hay más literatura sobre el creciente número de ONG transnacionales, redes que desarrollan campañas y movimientos.<sup>4</sup> En contraste con los «viejos» movimientos sociales muchas veces relacionados con reivindicaciones clasistas, estos «nuevos» actores se suelen concentrar en un tema en particular como derechos humanos, género, medio ambiente, ayuda humanitaria, paz o diversidad sexual. Sin embargo, han surgido articulaciones entre diferentes tipos de nuevos movimientos. Por ejemplo, en Ecuador, durante los primeros años del tercer milenio los movimientos de pueblos indígenas han establecido alianzas con movimientos homosexuales en determinadas luchas.<sup>5</sup> La visión de los activistas homosexuales e indígenas a menudo puede tener diferencias sustanciales, pero las alianzas han sido formadas sobre la base del respeto a la diversidad y de intereses compartidos en oposición a las políticas neoliberales. Si bien muchos de los objetivos concretos de los movimientos ecuatorianos han sido típicamente «nacionales», sus conexiones transnacionales han sido fundamentales para desarrollar articulaciones.<sup>6</sup>

Se suele suponer que el desarrollo de estos tipos de movimientos, ONG y redes que realizan campañas es mayormente espontáneo. En lugar de apuntar al poder estatal, a menudo profesan «políticas culturales» o «políticas extraparlamentarias». Las más establecidas de estas organizaciones y ONG, como Amnesty International o Greenpeace International, efectúan muchas campañas con alcance y prestigio internacional. Poseen una organización transnacional y fueron pioneras en el uso del Internet (los servicios de correo electrónico de Greenpeace datan de mediados de la década de 1980). Con frecuencia estas organizaciones aspiran a cambios en las políticas de determinados Estados o corporaciones. Amnesty International es, no obstante, un excelente ejemplo de una red que intenta poner en práctica y también desarrollar el derecho internacional. Creada en 1961 por el

4 Aquí figuran Shaw 1994; Keck y Sikkink 1998; Risse et al. (eds.) 1999; y Florini 2000. Cf. también la segunda mitad de *Agenda for Democratization* de Boutros-Ghali 1996.

5 Ver, por ejemplo, León 2003.

6 Las campañas continentales contra el Área de Libre Comercio de las Américas y la construcción del proceso del Foro Social Mundial han sido dos escenarios en los que los movimientos ecuatorianos han logrado descubrir nuevas posibilidades para la cooperación entre diversos movimientos.



abogado británico Peter Benenson, «Amnesty International es un movimiento que hace campañas a nivel mundial y que trabaja para promover todos los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otras normas internacionales». <sup>7</sup> La aplicación de tratados y convenios internacionales, en particular usando medios de comunicación e Internet para hacer llamados a la «opinión pública internacional», también forma parte de la agenda de Greenpeace, si bien apunta más al cambio de legislaciones, tanto nacionales como internacionales.

La sociedad civil mundial también puede ser concebida como una nueva fuerza política de transformación. En ese sentido, se puede ver a la sociedad civil como un conjunto de fuerzas sociales para hacer frente a la dominación capitalista y democratizar las economías. Parece haber procesos y estructuras que son eficaces a nivel transregional. Dados estos procesos y estructuras mundiales, es completamente natural esperar que la sociedad civil deba encararlos haciéndose ella misma global. <sup>8</sup>

TABLA 6: CRECIMIENTO DE ONG INTERNACIONALES\*

	Secretariados 1990	Secretariados 2000	Número de miembros de ONG internacionales por país, 1990	Número de miembros de ONG internacionales por país, 2000
Países de bajos ingresos	762	914	25 938	43 967
Países de medios ingresos	1 592	1 928	47 547	94 089
Países de altos ingresos	7 786	10 227	75 016	117 377
Mundo	10 140	13 119	148 501	255 433

\* Información recolectada de Tablas R19 y R20 del *Global Civil Society Yearbook 2001* de Anheier et al. 2001: 283-90. El 'Número de miembros de ONG internacionales por país' no da el número total de miembros *per se*. La cifra 100, por ejemplo, significa que 100 ONG internacionales tienen por lo menos un miembro o una organización miembro en ese país.

7 Esta es la primera frase de la página web <http://www.web.amnesty.org/web/aboutai.nsf>

8 Ver O'Brien et al. 2000.

Incluso aquellos usualmente inclinados a hacer hincapié en la complejidad y la fragmentación, estarían prestos a reconocer que «si bien determinados movimientos pueden actuar en lugares muy específicos, ellos en efecto responden a procesos que son cualquier cosa salvo muy específicos.»<sup>9</sup> Temas como problemas ecológicos, la pena de muerte o la prisión política pueden no solo parecer similares en lugares diferentes sino que son (con más frecuencia de lo que parece) transnacionales en su origen o en sus implicancias y efectos.<sup>10</sup> Lo que es aun más sorprendente, el «nuevo orden mundial neoliberal» ha ido penetrando cada una de las regiones del mundo. El desmantelamiento de la asistencia provista por el Estado en particular ha tenido consecuencias directas en la vida de cientos o incluso miles de millones de personas. Además, parece que la tercera ola de democratización –en parte también espontánea– ha estado dialécticamente en resonancia con el desarrollo del contexto global en el que cada región del mundo se ve cada vez penetrada por el «nuevo orden mundial» neoliberal. Un aspecto de esta resonancia es la explícita promoción de la democracia por parte de EE. UU., la Unión Europea y una serie de organizaciones internacionales como la OCDE y algunas agencias del sistema de las Naciones Unidas. Por lo general, estos actores occidentales o que son conducidos por Occidente han estado promoviendo la «poliarquía»,<sup>11</sup> o «democracia de baja intensidad»,<sup>12</sup> o lo que David Held llama «democracia elitista competitiva».<sup>13</sup> Por ejemplo, muchos movimientos cívicos democráticos espontáneos han encontrado apoyo externo (occidental), que a menudo ha sido traducido, una vez que el movimiento democrático ha entrado al gobierno, en un programa de reestructuración neoliberal de gran escala.<sup>14</sup>

A la nueva facción transformadora de la sociedad civil se le suele llamar «movimiento antiglobalización». Esto es inexacto. Muchas partes relevantes de la sociedad civil transnacional no se oponen a la globalización. En términos sociológicos, globalización significa que decisiones,

---

9 Walker 1988: 8.

10 Las interdependencias ecológicas transnacionales se discuten ampliamente, y la campaña mundial contra la pena de muerte puede ser bien conocida, pero fuera de América Latina es bastante menos conocida por ejemplo que durante la dictadura militar en Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil, en la década de 1970 e inicios de la de 1980, cuando los órganos de seguridad cooperaron intensamente en lo que se convertiría en el Mercosur.

11 Robinson 1996 es un excelente recuento de la promoción que EE. UU. hace de la poliarquía.

12 Ver Gills, Rocamora y Wilson 1993.

13 Ver Held 1996, 157-98

14 Ver las cinco hipótesis y sus corolarios en Patomäki 2000b.

acciones y procesos distantes codeterminan cada vez más las condiciones de las acciones y de los seres sociales. El colapso de las distancias físicas debido a cambios tecnológicos es solo uno de sus aspectos. Igualmente importante es el modo como se organiza socialmente el espacio. En este sentido sociológico, la mayoría de las partes que conforman el «movimiento antiglobalización» promueven la globalización y participan en la construcción de nuevos espacios políticos y sociales. En lo tocante a que si hay un adversario unificador, no es la «globalización» *per se* sino más bien la desbocada capacidad que tienen los bancos y las corporaciones capitalistas de operar libremente a través de fronteras y regiones, creando nuevos mecanismos no confiables ni democráticos de control y poder mundiales. Este poder también es promovido y salvaguardado –en lo que se refiere a legislación internacional– por las instituciones de Bretton Woods, la OMC y una serie de convenios y entidades internacionales y supranacionales.

Hay diferentes intentos para comprender estos procesos y estructuras emergentes de poder mundial. Interpretaciones factuales diferentes se vinculan con diferentes objetivos y visiones transformadoras de la sociedad civil mundial. De diversas luchas de fines del siglo XIX se puede extraer algunas analogías sobre democracia y reformas sociales al interior de los Estados. Algunos participantes de los movimientos del siglo XIX se contentaron con reformas más bien modestas, mientras que muchos otros quisieron la inmediata transformación parcial, e incluso total, del sistema socioeconómico relevante. Debates y luchas semejantes surgen hoy en el marco de la política mundial.

En algunos aspectos, la sociedad civil mundial ha superado las tendencias maniqueas y las identidades evidentes de la era Estado-nación. Los movimientos pueden estar dispuestos o ser capaces de redefinir sus relaciones con los demás y de reasignar espacios políticos en términos menos territoriales.<sup>15</sup> En consecuencia, nuevas formas de actuación política pueden estar en proceso de evolución y este puede llevar a prácticas y a instituciones políticas más éticas y democráticas.<sup>16</sup>

15 Esta es la lectura optimista si bien hipotética de la situación que hace Patomäki, en *ibíd.*: 9-10.

16 Gill (2000) sostiene que las protestas de Seattle y Washington ofrecen evidencia para tal hipótesis. Están surgiendo nuevas, complejas, múltiples y diversas formas de acción colectiva, «afines a un partido político transnacional posmoderno». Entre los mitos movilizadores de este movimiento figuran la seguridad humana e intergeneracional sobre y para el planeta, desarrollo humano democrático y derechos humanos. Este tipo de acción colectiva combina estrategias defensivas y progresistas que suponen una política universal de (re)construcción radical, relacionadas con una serie de contradicciones propias de la globalización

Sin embargo, la refutación del «bien común» mundial tal como lo representa el neoliberalismo no implica nada sobre la naturaleza de la actuación política. Es, pues, posible detectar también tendencias para construir un enemigo demonizado. Para la parte esencialista del movimiento, parece importante poder nombrar al enemigo a fin de unificar a la heterogénea sociedad civil mundial y de crear una base para acciones eficaces.<sup>17</sup> Las frustraciones constantes y los vanos intentos de reformar la regulación estatal o el gobierno mundial, así como la visible violencia y represión<sup>18</sup> bien pueden reactivar estas tendencias maniqueas.

Entonces, ¿quién sería el enemigo? Algunos describen las estructuras mundiales en términos de actores colectivos concretos, como EE. UU., el FMI, el Banco Mundial o una serie de empresas transnacionales específicas. Es conveniente identificar a estos actores aparentemente muy concretos. Las espectaculares protestas contra estas instituciones en Seattle y mucha otras partes han recibido amplia cobertura de los medios y se han convertido en modelo para muchos. El interés principal ha sido el estar contra algo concreto. Otros sectores de la sociedad civil mundial apuntarían, no obstante, a la necesidad de un análisis más abstracto y complicado de las emergentes estructuras globales de la producción y de las finanzas, y de su complejo gobierno. Estas estructuras abstractas también pueden hacerse concretas en la imaginación política. Por ejemplo, recientemente se ha vuelto un lugar común imaginar un nuevo *imperio* transnacional y supranacional, cuyo núcleo lockeano se encuentra en el corazón de la economía mundial capitalista (EE. UU. y el Reino Unido), pero que existe en el sentido de relaciones socioeconómicas difusas y complejas que se están volviendo cada vez más desterritorializadas.<sup>19</sup>

El proyecto de este nuevo «imperio» parece consistir en la construcción de un modelo formal minimalista lockeano-schumpeteriano de democracia y, simultáneamente, en el establecimiento de políticas neoliberales inmutables en cada país del mundo. Muchos de los que se

17 Un ejemplo de este argumento es Starr 2000. Sobre el proceso de construcción de enemigos y su potencial rol en contribuir a la (re)producción de una comunidad mundial insegura, ver Patomäki 2002: 198-205.

18 Es un lugar común entre muchos participantes del movimiento que la violencia en las protestas de Seattle, Copenhague y Génova fue desencadenada, en gran parte, por afiliados de la policía y de las fuerzas de seguridad que se hicieron pasar como «anarquistas» o algo por el estilo. Esto se utilizó para justificar la violencia contra los que protestaban pacíficamente. Ver George 2001.

19 Tres formas diferentes de usar una analogía (o una construcción teórica) de «imperio» son: Barkawi y Laffey 1999; Hardt y Negri 2000; y Tandon 2001.

oponen a este propósito han concluido que, para tener algún tipo de efecto real, las diversas acciones políticas transformadoras deben encarar directamente las estructuras del «imperio». Si las condiciones económicas son globales, y si el gobierno de la reestructuración neoliberal es transnacional, los diversos actores civiles (ONG, iglesias, sindicatos y partidos políticos) pueden aprender a actuar regional y globalmente. A esto podemos llamar proceso de aprendizaje, es decir, un proceso dialéctico de desarrollo de la conciencia política para hacer frente de manera directa a las condiciones reales de la vida.<sup>20</sup> Las nuevas tecnologías de la información han demostrado ser importantes facilitadores en este proceso de aprendizaje al crear medios de comunicación de bajo costo y muy fácil acceso para noticias e interpretaciones alternativas.

La cuestión es: ¿cómo encararían los actores de la sociedad civil mundial las condiciones globales o, más radicalmente, el poder del «imperio»? Hay por lo menos tres respuestas. Una es una radical desconexión mediante la «localización» tanto de la producción económica como de la vida política y social. Esto incluso podría significar el desbaratamiento o desmantelamiento de instituciones globales tales como las de Bretton Woods y de la OMC.<sup>21</sup> La segunda es un intento de recuperar poderes nacionales de regulación. Además de la clásica orientación socialdemócrata, esta opción también podría asumir formas más reaccionarias o autoritarias. Una tercera respuesta sería exigir que se democratizen los gobiernos regional y mundial así como sus principios. Con ello el objetivo podría ser también crear espacios para la autonomía y la autodeterminación en varios contextos. A estos contextos no se les podría fácilmente situar en la jerarquía vertical de espacios territoriales (local-nacional-regional-mundial).

### *El Foro Social Mundial*

El Foro Social Mundial (FSM) es el primer intento serio de organizar las fuerzas políticas de la sociedad civil mundial en un espacio unificado para la creación de una agenda positiva y la planificación de acciones transformadoras colectivas. El FSM surgió como respuesta al Foro Eco-

20 Cf. Patomäki y Teivainen 2002.

21 En la práctica, no obstante, hace también un llamado a la reubicación radical de actividades económicas y de otro tipo equivalentes, lo que equivale a un reformismo en lugar de a un simple desmantelamiento de las instituciones existentes.

nómico Mundial (FEM).<sup>22</sup> Desde 1982, el encuentro de Davos se ha ocupado de congregar en sus reuniones anuales a los líderes económicos del mundo, y en 1987 adoptó su nombre actual.<sup>23</sup> La idea de un contraevento crítico a Davos fue inicialmente formulada durante el XX aniversario del Centro Tricontinental en Lovaina, Bélgica, en 1996. El encuentro de Lovaina también suscitó el nacimiento del Foro Mundial de Alternativas, creado formalmente en El Cairo al año siguiente.<sup>24</sup>

En enero de 1999, varias organizaciones empezaron a preparar el contraevento bajo los lemas de «Otro Davos» y «Anti-Davos». Aparte del Foro Mundial de Alternativas, se encontraban también el diario francés *Le Monde diplomatique* y la ATTAC (Asociación para un Impuesto a las Transacciones Financieras para Ayudar a los Ciudadanos), fundada en Francia en junio de 1998.<sup>25</sup> En el primer evento Anti-Davos, organizado simultáneamente con el FEM 2000, varios grupos, entre los que figuraban Marcha Mundial de la Mujeres y el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra de Brasil, realizaron un seminario en Zurich y luego marcharon a Davos.<sup>26</sup> Las difíciles condiciones geográficas y la fuerte presencia policial convencieron a algunos de los organizadores principales que sería difícil seguir ese camino en los años posteriores.<sup>27</sup>

En Brasil, la iniciativa concreta para un foro mundial surgió a inicios del año 2000. Las primeras formulaciones de esta idea suelen ser atribuidas a Oded Grajew, coordinador de CIVES (Asociación Brasileña de Empresarios para la Ciudadanía). En febrero de 2000, Bernard Cassen, presidente de ATTAC y director de *Le Monde diplomatique*, se reunió con Grajew y Francisco Whitaker en París para discutir sobre la posibilidad de organizar dicho foro. Su encuentro produjo tres ideas centrales para el foro. Ante todo, debería realizarse en el Sur, y más concretamente en la ciudad brasileña de Porto Alegre, donde Cassen también tenía contactos que había establecido en su visita de julio de 1998. Dos: el nombre debía ser Foro Social Mundial, cambiándose solo una palabra clave del nombre del adversario. Y, tres: debía ser organizado durante las mismas

22 La primera reunión comercial de carácter informal en Davos, una ciudad de montaña en Suiza, se realizó en enero de 1971 bajo el nombre de Foro de Administración Europea.

23 Para una panorámica histórica oficial del FME, ver <http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/History+and+Achievements> (13.7.2002).

24 Comunicación personal por correo electrónico de François Polet, 14 de abril de 2002.

25 Amin & Founou-Tchuigoua 2002.

26 Comunicación personal por correo electrónico de Susan George, 15 de abril de 2002.

27 Comunicación personal por correo electrónico de Bernard Cassen, 16 de abril de 2002.

fechas del FEM, en parte porque su simbolismo era considerado atractivo para los medios de comunicación.<sup>28</sup>

Pronto se hizo evidente que ATTAC, *Le Monde diplomatique* y otras influyentes organizaciones dentro de las redes activistas transnacionales apoyarían la iniciativa, al tiempo que ocho organizaciones de la sociedad civil brasileña decidieron formar el Comité Organizador del foro.<sup>29</sup> En marzo de 2000 ellas aseguraron formalmente el apoyo del gobierno municipal de Porto Alegre y del gobierno estatal de Rio Grande do Sul, ambos controlados por el Partido de los Trabajadores (PT).<sup>30</sup> Inicialmente fue el alcalde de Porto Alegre, Raul Pont, quien acogió la idea con gran entusiasmo, pero el gobierno estatal, liderado por Olívio Dutra, decidió rápidamente dedicar tiempo y esfuerzos al proceso del FSM.<sup>31</sup> La idea fue presentada internacionalmente por Miguel Rossetto, vicegobernador de Rio Grande do Sul, en una reunión alternativa de las Naciones Unidas en Ginebra.<sup>32</sup>

Porto Alegre, la capital del estado de Rio Grande do Sul, en el sur de Brasil, ha sido históricamente uno de los bastiones más importantes del PT. Fundado en 1980, el partido tiene profundas raíces en sindicatos, organizaciones católicas, movimientos de mujeres y en muchos otros sectores de la vibrante sociedad civil brasileña.<sup>33</sup> A través de su control del gobierno municipal, el PT ha podido ejecutar programas sociales innovadores, incluido un sistema de planificación de presupuestos participativos. Aun cuando la planificación participativa cubra solo una pequeña parte del presupuesto y la participación de la gente se limite a tomar pequeñas decisiones para establecer prioridades, el presupuesto participativo de Porto Alegre se ha convertido en uno de los modelos más citados en el mundo real en materia de democracia participativa.<sup>34</sup> Hasta

28 Comunicación personal por correo electrónico de Bernard Cassen, 16 de abril de 2002; también Cassen 2002.

29 Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales (ABONG); Acción para la Tributación de las Transacciones Financieras en Apoyo a los Ciudadanos (ATTAC); Comisión Brasileña Justicia y Paz (CBJP); Asociación Brasileña de Empresarios para la Ciudadanía (CIVES); Central Única de los Trabajadores (CUT); Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE); Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST); y Red Social de Justicia y Derechos Humanos.

30 Sobre los orígenes del FSM, ver Whitaker 2002. Ver también Cassol et al. 2002.

31 Comunicación personal de Jefferson Miola 20 de abril de 2002.

32 Comunicación personal de Bernard Cassen, Susan George, François Polet.

33 Sobre los orígenes del PT en Rio Grande do Sul, ver por ejemplo Prestes 1999: 72-6.

34 Ver Fedozzi 1999; Genro 1997; Márquez 1998; Pont y Barcelos 2000; y para observaciones críticas Godoy 2001.

## CUADRO 9: PARTIDO DE LOS TRABAJADORES DE BRASIL Y SOCIEDAD CIVIL TRANSNACIONAL

A los partidos políticos no se les suele considerar parte de la sociedad civil. Esto es también expresado por la Carta de Principios del Foro Social Mundial (Foro Social Mundial 2001). Sin embargo, para comprender la acción y los objetivos de las organizaciones de la sociedad civil es mejor evitar definiciones completamente dicotómicas de la sociedad civil y los partidos políticos. Especialmente en Brasil, muchos movimientos sociales han estado articulados con el Partido de los Trabajadores (PT) (Kucinski 2003).

Durante la década de 1990, el apoyo al PT fue particularmente fuerte en los gobiernos municipales. En 2002, le fue mejor que nunca en las elecciones federales y estatales, si bien perdió la gobernación de Rio Grande do Sul, estado anfitrión del FSM. Lo que es más importante, su presidente honorario, Luiz Inácio Lula da Silva, se convirtió en presidente de Brasil después de tres intentos fallidos. La posta del gobierno federal tomada por el PT implicó nuevos canales de influencia para los movimientos sociales que tradicionalmente habían cooperado con el partido. Al mismo tiempo, las diversas responsabilidades gubernamentales han creado nuevas tensiones entre el partido y los movimientos.

El PT siempre ha mantenido una estrecha relación con el FSM (Sader 2002). Uno de los indicadores es que a inicios de 2003, algunos de los principales organizadores del proceso del FSM aceptaron puestos en el gobierno del PT. La situación tuvo cierta semejanza con los dilemas de la sociedad civil durante el inicio del gobierno de Nelson Mandela en Sudáfrica, cuando muchos activistas de movimientos asumieron puestos gubernamentales, de ahí que las organizaciones de la sociedad civil se vieran debilitadas. En Brasil, el proceso fue más gradual, puesto que muchos activistas de movimientos ya habían sido contratados por gobiernos locales y estatales controlados por el PT. Más allá del tema de los recursos humanos, una cuestión importante para los grupos de la sociedad civil brasileña es hasta qué punto están dispuestos a apoyar a un gobierno que ha hecho muchas concesiones a las fuerzas sociales dominantes dentro y fuera de Brasil.

De los principales organizadores del FSM, la Central Única de Trabajadores (CUT) surgió en estrecha asociación con el PT, si bien dentro de la CUT hay también sindicatos no controlados por este partido. La relación del PT con el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) es algo más complicada (ver Arruda 2003). El MST exige una reforma agraria integral y rechaza enér-



gicamente los planes para acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos. Una vez en el gobierno, la línea oficial del PT se hizo mucho más moderada. Sin embargo, algunos miembros clave de la dirección del MST siguieron participando en el accionar del PT.

La participación extraoficial del PT en el FSM ha recibido ciertas críticas. En 2002, los organizadores brasileños del FSM trataron de contrarrestar las críticas enfatizando el principio de que a los representantes oficiales del país (o estado, o municipio) donde se desarrolla el foro se les puede extender invitaciones especiales. El principio sirvió para justificar por qué diversos políticos brasileños tuvieron un rol visible en el programa, mientras que a políticos de otros países se les pidió que no participaran en el evento organizado «por y para la sociedad civil».

Especialmente al comienzo, la victoria electoral de Lula ha inspirado a otros movimientos sociales fuera de Brasil. Uno de los más grandes países del planeta llegó a tener un gobierno al que muchos pensaban capaz de apoyar iniciativas de la sociedad civil para la transformación democrática. Movimientos que hacen campaña para desarrollar mecanismos que logren la insolvencia por deuda o impuestos a las transacciones de moneda extranjera son ejemplos de actores que han estado en contacto con el gobierno de Lula. A inicios de 2003, Brasil pareció convertirse en un escenario para el desarrollo de un nuevo tipo de solidaridad internacional. Sin embargo, muchos de los movimientos que inicialmente se entusiasmaron con la victoria de Lula se han decepcionado por la poca voluntad que el gobierno brasileño ha tenido para poner en marcha proyectos transformadores.

Mientras el gobierno de Lula ha sido una decepción para muchos movimientos sociales, los inversionistas transnacionales han evaluado el gobierno de Lula en términos sorprendentemente positivos. Según el influyente diario *Latin Finance*, pronto después de la primera victoria electoral de Lula, la continuidad de las políticas neoliberales pese a la victoria electoral izquierdista ha incrementado la confianza de los inversionistas en toda América Latina. (*Latin Finance* 4/2003). Desde la perspectiva de los movimientos de democracia radical, la situación parece frustrante. Si los resultados electorales tienen poca gravitación en las

el Banco Mundial ha alabado el modelo de Porto Alegre, aseverando que «se ha destacado por demostrar una práctica eficiente en el manejo democrático de recursos.»<sup>35</sup>

35 <http://www.worldbank.org/participation/web/webfiles/cepemcase1.htm>

La Constitución Federal de 1988 incrementó la transferencia de recursos a las autoridades locales brasileñas y le confirió poderes tributarios. Esto aumentó la posibilidad de desarrollar políticas estatales y municipales autónomas.<sup>36</sup> En 2002, el municipio otorgó cerca de US\$ 300 000 y el estado de Rio Grande do Sul aportó un millón de dólares para el FSM. Al año siguiente el apoyo financiero de parte del gobierno municipal se elevó, pero el nuevo gobierno estatal de derecha cortó su contribución de manera significativa. Empero, el nuevo gobierno federal de Luiz Inácio Lula da Silva llenó esta brecha presupuestaria del FSM. Si bien algunos, como el anterior presidente federal Fernando Henrique Cardoso, han criticado a las autoridades locales por dilapidar los recursos de los contribuyentes, según la mayoría de los cálculos los millares de visitantes que colman los hoteles, restaurantes y otros establecimientos comerciales hacen que ingrese más dinero que el gastado por las autoridades locales. Mientras que en términos comerciales a corto plazo el FSM fue considerado un buen negocio por la mayoría de los locales, en términos ideológicos no todos estuvieron de acuerdo. Varias organizaciones comerciales o grupos de derecha de Rio Grande do Sul organizaron un Foro de las Libertades, celebrado dos meses después del FSM, con posiciones abiertamente críticas a este último.<sup>37</sup>

El primer FSM en abril de 2001 atrajo a unos cinco mil participantes de 117 países y a miles de activistas brasileños. Para el segundo foro, las cifras habían crecido considerablemente, elevándose a más de 12 000 delegados oficiales de 123 países y a decenas de miles de participantes (tal vez un total de 60 000), la mayoría de Brasil.<sup>38</sup> Los foros siguientes de Porto Alegre llegaron a tener números todavía más elevados de participantes. El impacto mundial de los medios de comunicación del segundo y del tercer foro también fue significativamente mayor que el del primer año. Si bien el evento fue organizado en todos esos años de manera simultánea con el FEM, en cada reunión subsecuente hubo pocos intentos de interactuar con dicho foro. Esto reflejaba una mayor autoconfianza por parte de los organizadores, algunos de los cuales gustaban de repetir que «de ahora en adelante Davos es el evento sombra de Porto Alegre.» En 2003, el Consejo Internacional del FSM decidió que el evento ya no se

---

36 Abers (s. f.).

37 *Zero Hora* 9 abril 2002.

38 Estas son las cifras oficiales de 2002, disponibles en [http://www.forumsocialmundial.org.br/eng/noticias\\_numeros\\_FSM2002\\_eng.asp](http://www.forumsocialmundial.org.br/eng/noticias_numeros_FSM2002_eng.asp). Muchos comentaristas dan cifras más altas.

desarrollara necesariamente en los días del FEM, aunque en la práctica ha seguido teniendo lugar alrededor de las mismas fechas.

En lo que respecta a la democratización mundial, el FSM puede ser visto desde dos ángulos. De un lado, puede ser analizado como un ejemplo de institución emergente de la democracia mundial. Por ejemplo, George Mombiot ha sugerido que podría formar parte del proceso de construcción de un «parlamento mundial en el exilio».<sup>39</sup> Desde esta perspectiva, es importante observar su diseño organizacional y el modo como funciona su estructura de toma de decisiones. Desde otro punto de vista, brinda un espacio para actores que pueden elaborar proyectos democráticos en diferentes contextos, tanto a escala local como mundial. Entre sus organizadores y participantes ha habido diferentes formas de enfatizar estas diferentes identidades del FSM, las cuales de ninguna manera son incompatibles entre sí.

Mientras que la prensa ha tendido a ver el FSM como un (potencial) actor político en sí mismo, muchos de los organizadores han querido minimizar este rol y sostienen que ellos solo brindan un espacio para que diferentes grupos puedan interactuar. Estas concepciones diferentes del evento han entrado en conflicto por ejemplo cuando la prensa ha solicitado «declaraciones finales» y considerado la falta de algún tipo de documento final como una prueba de la debilidad de su organización. Según la mayoría de los organizadores, la idea no ha sido producir un documento final oficial del evento que pretendiera representar la opinión de los miles de organizaciones que han participado en las reuniones.<sup>40</sup> La poca disposición para formular declaraciones políticas, más allá de la Carta de Principios esbozada en el 2001, es ocasionalmente cuestionada entre algunos de los organizadores y actores relacionados, a quienes les gustaría ver al FSM como una organización que exprese opiniones sobre determinados temas como las crisis en Irak, Palestina y Venezuela.<sup>41</sup>

El poder formal para la toma de decisiones en el proceso estuvo en el comienzo principalmente en manos del Comité Organizador Brasileño, compuesto desde su fundación por la Central Única de los Trabajadores, el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra, y seis organizaciones más pequeñas de la sociedad civil. En lo que se refiere a afiliados y

39 Monbiot 2002.

40 Ver, por ejemplo, entrevista a Roberto Bissio en *Cadernos do Terceiro Mundo* 239, 2002.

41 El hecho que en abril de 2002 representantes de grupos relacionados con el Consejo Internacional del FSM y del Comité de Organización acordaran una misión internacional de observadores en Israel-Palestina es indicador de las tendencias para incrementar el protagonismo político del FSM.

recursos, hay una notable diferencia entre los dos grandes y el resto. En el proceso de toma de decisiones al interior del Comité Organizador, la CUT y el MST por lo general han actuado «generosamente» frente a las organizaciones más pequeñas. La disparidad de recursos no se ha traducido en importantes disparidades en el poder de toma de decisiones.

Si bien los medios brasileños suelen retratar los eventos como si estuvieran organizados directamente por el PT, este partido nunca ha pertenecido formalmente al Comité Organizador. Su importancia radica en el hecho de que muchas de las organizaciones de la sociedad civil brasileña que participan en el proceso han estado de alguna manera relacionadas o han simpatizado con él, y en que controlaba al gobierno de la ciudad anfitriona y también al gobierno estatal de Rio Grande do Sul.

Poco después de su fundación, el Comité Organizador discutió si debía existir un Consejo Internacional para tomar decisiones estratégicas y si el grupo conformado por los brasileños se convertiría en un órgano ejecutivo. Consecuentemente con ello, el otro órgano principal del FSM, el Consejo Internacional, fue creado en Sao Paulo en junio de 2001. Consta de varias organizaciones provenientes de distintas partes del mundo. La división del trabajo entre el Consejo Internacional y el Comité Organizador Brasileño era, en los primeros años del proceso, muchas veces ambigua.<sup>42</sup> Durante el foro inaugural, el primero no existía. En principio, al Consejo Internacional se le asignó un rol básicamente de consultoría,<sup>43</sup> pero en los encuentros de Dakar en octubre de 2001 y de Porto Alegre en enero de 2002 sus responsabilidades se hicieron mayores.

Un mecanismo común para la toma de decisiones en las primeras reuniones del Consejo Internacional era que el Comité Organizador, siempre presente en las sesiones, hiciera una propuesta sobre algo, por ejemplo que el FSM principal se realice cada dos años. Luego, el Consejo Internacional discutiría el tema, siendo el debate presidido por el Comité Organizador, y gradualmente también con la participación de otros miembros del Consejo Internacional. En caso de que no se produzca un claro consenso, el Comité Organizador y otros participantes clave sostendrán una sesión privada y reconsiderarán la propuesta original. En algunos casos, el Comité Organizador presentará entonces (por lo general al se-

42 No sorprende que, por ejemplo, Klein 2001 haya tipificado a la estructura organizacional del FSM como «tan opaca que era casi imposible imaginar cómo se tomaban las decisiones.»

43 En la reunión inaugural de junio de 2001 del Consejo en Sao Paulo, el Consejo de Organización se había puesto el nombre tentativo de «Consejo Consultor Internacional». Durante la reunión, se decidió eliminar del nombre el término «Consultor».

gundo de una reunión de dos días) una nueva propuesta, en la que se tendrá en cuenta la discusión anterior. Por lo general, la nueva propuesta ocupará el resto del día y habrá un acuerdo casi general. Es interesante, quizás irónico, constatar que el sistema de fijación de agenda y de toma de decisiones tiene algunas semejanzas con el sistema «consensuado» de la OMC.

El principal supuesto en este método de trabajo es que el FSM no es un órgano deliberante o un actor que asuma posiciones abiertamente políticas y por ello no requiere de rigurosos procedimientos de toma de decisiones. Durante los primeros años, el sistema trabajó relativamente sin tropiezos, tomándose decisiones mediante lo que algunos organizadores brasileños llaman *construção*, es decir, construyéndolas mediante un debate crítico y llegando a consensos en ocasiones de manera laboriosa. Con todo, la composición del Consejo Internacional y sus métodos de trabajo probablemente experimentarán cambios en el futuro. La selección de los miembros fundadores del Consejo Internacional, mediante una mezcla de invitaciones por parte del Comité Organizador y parcialmente por autoselección, resultó razonablemente fácil cuando el proceso general solo era conocido por unas pocas redes. Luego cuando más grupos se han interesado en unirse al Consejo Internacional, ha sido necesario establecer procedimientos de selección más explícitos.

Si bien ha aumentado la importancia del Consejo Internacional, en 2002 el Comité Organizador Brasileño asumió el rol de Secretariado del proceso del FSM. En ocasión del principal evento anual de 2004, organizado en Mumbai, India, se creó una nueva estructura de organización compuesta de organizaciones indias. De un modo más general, el Comité Organizador Brasileño preparó el terreno para que los nuevos comités organizadores asuman muchas de las responsabilidades concretas. Con la organización de los Foros Sociales Mundiales en diferentes continentes, más recientemente en Nairobi en enero de 2007, el manejo del proceso del FSM y la administración de los eventos particulares han sido cada vez más diferenciados. Mientras los brasileños, junto con otros miembros del Consejo Internacional, siguen teniendo un papel importante en el proceso general, una buena parte de las responsabilidades recaen sobre las organizaciones de cada país anfitrión. Desde 2007, el Consejo Internacional tiene un Grupo de Enlace que ayuda coordinar sus tareas de manera más planificada que antes.

Aparte de los temas estrictamente organizacionales, la política interna del FSM ha sido desarrollada en el sentido de que diferentes grupos

han creado espacios durante el evento. El tema del género y especialmente las tensiones raciales originaron algunas controversias internas, sobre todo en el primer foro.<sup>44</sup> Además, durante el primer foro, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) recibieron grandes muestras de simpatía por parte de algunos participantes. En Brasil, los relativamente fuertes sentimientos antinorteamericanos se reflejaron en actitudes de solidaridad frente a los rebeldes colombianos, e incluso hubo intentos extraoficiales de reclutamiento para crear brigadas internacionales que viajen a Colombia. Sin embargo, no todos los participantes estuvieron contentos con la presencia de un grupo acusado de cometer atrocidades. Para el segundo FSM de 2002, no se permitió que los representantes de las FARC se registrasen como participantes. La Carta de Principios del FSM, esbozada entre los dos primeros foros y aprobada por el Consejo Internacional en junio de 2001, excluye la participación de organizaciones armadas.<sup>45</sup>

Pese a que no está claro si el FSM en el futuro podría convertirse en un órgano político más activo con mecanismos internos de formación de voluntad más explícitos, es obvio que hasta ahora el impacto más importante del foro sobre diversos proyectos democráticos ha consistido en innumerables encuentros entre diferentes grupos y activistas al interior de sus confines. Geográficamente, la mayoría de los participantes en los foros realizados en Porto Alegre han provenido de Sudamérica, sobre todo de Brasil, Uruguay y Argentina, y de Europa meridional, sobre todo Italia, Francia y España, aunque ha habido esfuerzos conscientes para facilitar la participación de personas de Asia, África y otras partes de América Latina. En 2003, la cifra de participantes de EE. UU. creció de manera considerable y el que se hubiera organizado una reunión del Consejo Internacional en Miami en junio de 2003 contribuyó a desarrollar el proyecto de articular grupos de activistas norteamericanos con el proceso, y en 2007 se organizó el primer Foro Social de los Estados Unidos en la

44 'Grupo afro lamenta pouco espaço'. *Correio do Povo*, 30. Enero 2001, p. 11.

45 Una controversia fue sobre los reclamos del ala radical de las Madres de la Plaza de Mayo, de Argentina, al que se le habría negado su participación en el FSM 2002. La lideresa de la Asociación Madres de Plaza de Mayo (que debe ser distinguida del ala más moderada Línea Fundadora), Hebe de Bonafini, criticó al segundo Foro por haberse convertido en demasiado «socialdemócrata» y recomendó que este debía ser radicalizado nuevamente. Ver su entrevista en Carmo e Hiche 2002. Los organizadores señalan que la dinámica de las principales conferencias fue diferente en 2002, con más participación de redes internacionales, por lo que algunos de los grupos de orientación principalmente nacional tuvieron un perfil más bajo que en 2001.

ciudad de Atlanta. Si bien en términos numéricos la participación asiática era modesta en los comienzos del proceso, el proceso ha concitado una creciente atención, sobre todo en la India donde se organizó el FSM 2004. Para la cooperación Sur-Sur, el FSM es ya uno de los procesos más importantes para los movimientos sociales.

No obstante las diversas alusiones a la necesidad de imaginar y construir un mundo diferente, especialmente en sus primeros años el tema de la democracia mundial no ha tenido gran prioridad en la agenda de los foros. Se ha alegado que los nacionalistas con temas contra la globalización han dominado el proceso del FSM. Como observara Michael Hardt, los que «propugnan el fortalecimiento de las soberanías nacionales como solución a los males de la globalización contemporánea» han dominado las representaciones del Foro. Más polémicamente, él también sostiene que si bien la «postura de una globalización alternativa, no soberana, no ha obtenido un lugar destacado en el Foro, podría haber sido la postura de la mayoría de los participantes».<sup>46</sup> Como quiera que sea, uno de los problemas intelectuales del primer Foro fue la falta de debates abiertos entre visiones diferentes sobre cómo se debe reorganizar el mundo, si bien el principal eslogan del FSM reza que «otro mundo es posible».<sup>47</sup> Parece, no obstante, que hay una mayor conciencia de la importancia de debates orientados al futuro, en lugar de solo criticar las actuales relaciones de poder. Este problema también fue advertido por los organizadores que declararon que el segundo foro, en el 2002, tenía a las diversas «alternativas» como principal punto de interés, mientras que en el tercer foro, en 2003, el objetivo oficial eran las «estrategias».

En suma, el FSM es uno de los procesos más promisorios de la sociedad civil que puede contribuir de manera significativa a las diversas iniciativas de democracia mundial, y posiblemente se constituye en una iniciativa en sí mismo. El entusiasmo que ha generado en todo el mundo también acarreará una serie de dilemas. Concebido como una iniciativa de la sociedad civil, el FSM tiene organizaciones internacionales, gobiernos e incluso organizaciones comerciales que proponen diferentes formas de cooperación con él. Algunos organizadores pueden enfatizar la importancia de ajustarse a los socios de la sociedad civil estrictamente definidos, otras tendrán acaso posiciones más pragmáticas para obtener apoyo material y político. El principal evento anual del FSM 2004 en la

46 Hardt 2002. Ver también Klein 2001.

47 Ver Teivainen 2002b y 2003a.

India fue un momento de importancia capital. De un lado, brindó una posibilidad concreta para darle al proceso una apariencia verdaderamente mundial. De otro, fue imposible encontrar gobiernos locales anfitriones dispuestos a dedicarle al proceso muchos recursos y energías como lo hicieron el municipio de Porto Alegre y el estado de Rio Grande do Sul. De todas maneras el FSM 2004 realizado en la India dio muchas nuevas energías al proceso.

En lo tocante a la organización interna, parece que en lo que se refiere a los criterios de democratización, el FSM deberá crear procedimientos de toma de decisiones más precisos y transparentes. El FSM explícitamente intenta no tener un espacio de poder que los participantes en el proceso impugnen, pero no puede evitar disputas sobre su futuro que se desarrollen dentro o fuera de sus órganos oficiales. Asimismo, si bien puede que nunca llegue a ser algo así como un «parlamento mundial en el exilio», el FSM estará tomando decisiones que tengan implicancias más allá de las materias estrictamente organizacionales de los principales eventos anuales. Resulta, pues, cada vez más importante elaborar reglas transparentes según las que grupos y activistas interesados puedan canalizar sus intereses dentro de la organización. Si bien la toma de decisiones no puede ser simplemente extendida a todos los grupos sin ningún tipo de estructura formalizada, es importante que todos los participantes legítimos sepan cómo se toman las decisiones organizacionales y cuándo, de ser necesario, ellos pueden participar en dicho proceso. Las lecciones aprendidas de los problemas y deficiencias democráticas de las organizaciones internacionales existentes deberían cumplir un papel importante en estas consideraciones.

En lo referente a los encuentros y debates al interior del Foro, hay espacio para importantes reformas. Debería haber más debates entre las diferentes perspectivas para desarrollar voluntades democráticas. Algunas de las diversas perspectivas podrían situarse dentro del campo común del Foro, tal como está definido en la Carta de Principios, pero hay también cuestiones importantes sobre el rol del Estado, de los géneros o de los modelos alternativos de gobierno global que deberían ser debatidas en un espíritu de solidaridad crítica.

El Foro Social Mundial puede dar también una lección más general en términos de democratización global. Cuando los participantes, sobre todo del Norte, se den cuenta de que hay mucho que aprender de determinados experimentos sociopolíticos del Sur, como el presupuesto participativo de Porto Alegre, habrá nuevas posibilidades de dejar atrás



concepciones tradicionales de la superioridad del Norte «desarrollado». En este tipo de proceso de aprendizaje cultural algunos de los experimentos del Sur podrían ser considerados modelos capaces de enseñar a los europeos y norteamericanos ideas sobre futuros posibles. Si bien casi siempre se ha pensado que el Sur aprende del Norte, revertir parcialmente esta relación de aprendizaje puede crear condiciones culturales previas para desarrollar formas de democratización verdaderamente más pluralistas, tanto a escala mundial como local.



[7]  
LA COMISIÓN MUNDIAL DE LA VERDAD

La primera comisión de la verdad importante, tal como por lo general se entiende el término,<sup>1</sup> fue la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas que funcionó entre 1983 y 1984 en Argentina. Antes ha habido comisiones más pequeñas, como la de Uganda (1974) y Bolivia (1982), pero por muchas razones la historia de las comisiones de este tipo empieza en Argentina.

Debido a que el gobierno militar argentino había colapsado luego del conflicto de las Malvinas/Falklands, las fuerzas armadas no podían impedirle al nuevo gobierno civil de Raúl Alfonsín establecer una comisión de la verdad o iniciar juicios penales contra aquellos que habían violado los derechos humanos. Aparte de elaborar un influyente informe público (*Nunca más* 1984), la información recogida por la comisión se constituyó en un valioso recurso para los procesos llevados por las cortes. Si bien los oficiales militares que habían recibido duras sentencias de prisión fueron después perdonados cuando los militares recuperaron algo de su antiguo poder, el modelo argentino de combinar una comisión investigadora con una serie de procesos judiciales se convirtió en una fuente importante de inspiración para muchos movimientos de derechos humanos en América Latina y en otros lugares.

En la mayoría de los casos, no obstante, se establecieron comisiones de verdad como sustitutos de los procesos judiciales. En Chile, donde la Comisión Nacional de la Verdad y la Reconciliación fue creada en 1990, el nuevo gobierno civil de Patricio Aylwin hizo hincapié en que aun cuando no era posible alcanzar justicia mediante vía judicial, el país podía encontrar la verdad a través de la Comisión.

---

1 De acuerdo a la definición ampliamente usada de Hayner (2001: 14), las comisiones de la verdad tienen las siguientes características: se concentran en el pasado; investigan un patrón de abuso, no un caso en concreto; son temporales, no permanentes; son oficialmente sancionadas, autorizadas o empoderadas por el Estado. Una descripción más breve, y más abierta, que ella utilizaba es: «Investigación oficial de un patrón de abuso en el pasado» (ibid.: 23).

*Propósito de las comisiones nacionales de la verdad*

Por lo general, las comisiones de la verdad han sido creadas después de una dictadura militar o de una guerra civil (Fosberg y zTeivainen 1998). Los últimos casos no siempre han supuesto un evidente proceso de democratización como en los primeros, si bien en ambos el proceso de democratización ha sido a menudo relativamente superficial. Aparte de ser resultados de procesos de democratización, las comisiones de la verdad también pueden tener otros efectos democratizadores. En situaciones donde no es posible procesar judicialmente a los violadores de derechos humanos, la comisión de la verdad puede convertirse en el principal mecanismo para establecer responsabilidades a propósito de crímenes pasados. Al socavar parcialmente la impunidad con estos medios, las comisiones de la verdad pueden ayudar a construir un ambiente más democrático y una esfera pública con mayores garantías para diversas actividades políticas. Asimismo, en contextos poco frecuentes y particulares, las comisiones de la verdad pueden contribuir a la reconciliación nacional, lo que en sí mismo puede ser una condición para los procesos pacíficos y democráticos.

La Comisión Sudafricana de la Verdad y la Reconciliación es el ejemplo más importante de una comisión de este tipo, la cual ha tenido probablemente efectos reconciliadores, si bien muchos sudafricanos niegan esto (Van der Merwe 2001). Desde la perspectiva que entiende la reconciliación basada en el perdón, las víctimas necesitan tener la posibilidad de castigar para poder perdonar de verdad. En la Sudáfrica postapartheid esta oportunidad ha sido mucho más real que en la mayoría de países de América Latina, siendo las comisiones del Perú y de Argentina parcial excepción de ello.

En años recientes, sobre todo después de que la comisión sudafricana Sur concitara la atención mundial, el término «comisión de la verdad» ha sido empleado en muchos contextos diferentes. De un lado, se ha tendido a asignar a las comisiones de la verdad nuevas funciones, hasta el punto de hacerlas parecer cortes judiciales. Esto ha hecho también cada vez más importante el que se cuestione la justicia de los procesos. Por otro lado, se ha puesto de moda llamar «comisiones de la verdad» a diversos tipos de instituciones, incluidos a algunos talk shows de televisión, hasta el extremo de que el significado original del concepto se ha difuminado por completo.

*La comisión mundial de la verdad*

A primera impresión, hablar de una comisión *mundial* de la verdad puede sonar a otro mal uso de un término de moda. Como tal, el término no dice mucho, si bien puede evocar una fuerte sensación de justicia universal. Sin embargo, es posible pensar en el proceso de democratización mundial si se emplea algunas de las herramientas y visiones de las comisiones nacionales de la verdad.<sup>2</sup> Estas reflexiones, y sus encarnaciones institucionales, pueden convertirse en premisas para la interpretación de las similitudes y analogías que existen entre una comisión nacional y una comisión mundial de la verdad.

Un asunto por definir es si el enfoque de una comisión mundial de la verdad debería restringirse a recientes atrocidades contra los derechos humanos. En este caso, se podría considerar una aplicación relativamente directa del modelo de comisión nacional de la verdad que hoy prevalece en el mundo. Podría respaldar o bien sustituir las funciones de las comisiones nacionales de la verdad tradicionalmente definidas. Las posibilidades van desde instituciones que ofrecen asesoría sistemática a comisiones nacionales de la verdad hasta aquellas que elaboran sus propios informes y pesquisas, si bien sería más difícil sostener que las instituciones que solo se ocupan de asesorar a comisiones nacionales deben ser consideradas como comisiones de la verdad.<sup>3</sup> Una posible función para una comisión mundial sería concentrarse en el papel que cumplen los gobiernos, grupos e instituciones extranjeros en las atrocidades cometidas en determinados países, un aspecto que pocas comisiones nacionales de la verdad han explorado. Uno de los ejemplos más ilustrativos de esto es el de la comisión de la verdad en Panamá, que entregó su informe en abril de 2002. La comisión esclareció el asesinato o la desaparición forzada de 110 personas durante el período 1968-1989. Sin embargo, la muerte de por lo menos varios centenares de personas o, según muchos informes, de varios miles de civiles durante la invasión norteamericana en diciembre de 1989, no fue investigada por la comisión.

También es posible aplicar el mecanismo de las comisiones de la verdad para indagar otros tipos de injusticias históricas. Podemos pensar en

---

2 En vista de que ha habido pocas propuestas detalladas para un diseño concreto de una comisión mundial de la verdad, efectuar una evaluación de sus implicancias para la democracia mundial resultaría siendo más especulativo que en muchas otras partes de este libro.

3 Un ejemplo relevante es el Centro Internacional para la Justicia Transicional, fundado en el año 2001. Ver <[www.ictj.org](http://www.ictj.org)>

comisiones investigadoras que trabajan sobre patrones históricos de esclavitud o sobre las crisis de deuda del Tercer Mundo. Este acercamiento puede ser más adecuado si se trata de aplicar el reciente enfoque de comisiones de la verdad a aspectos más amplios de la política mundial y de las relaciones Norte-Sur. Sin embargo, es discutible si la analogía terminológica resulta apropiada para este contexto. Por ejemplo, la propuesta de Martti Ahtisaari en la Conferencia Mundial Contra el Racismo en agosto de 2001, se refirió a un «Foro Norte-Sur», aunque después él también ha concebido esta propuesta en términos de una comisión de verdad. La propuesta similar que hizo Yash Tandon en junio de 2001 se refería más directamente a una «Comisión de la Verdad Norte-Sur» (ver Majanen 2001; Rikkilä y Sehm Patomäki 2001). En la actualidad, estas propuestas incluyen solo algunos detalles y, por consiguiente, es difícil evaluar sus posibles implicancias para el proceso de democratización mundial.

Como señalara Priscilla Hayner, últimamente han aparecido varios modelos de investigaciones internacionales que se «superponen al trabajo que es propio de las comisiones de la verdad». Los ejemplos que ella menciona, como el Panel Internacional de Personalidades Eminentes para Investigar el Genocidio de Ruanda en 1994 y los Sucesos Conexos, se refieren a determinados países en particular (Hayner 2001: 20). Otras comisiones similares o han funcionado, por ejemplo en Timor Oriental,<sup>4</sup> o han sido propuestas, como la comisión investigación iraquí sugerida por Cherif Bassiouni.<sup>5</sup> Estas comisiones pueden ser mundiales o internacionales en su diseño institucional, pero por lo general se concentran en los problemas de un país determinado. Ha habido también propuestas para comisiones que trabajen en un área geográfica más extensa pero con una temática más limitada. La Comisión Mundial de la Verdad en materia de Salud y Daño Ambiental por la Producción del Armas Nucleares, propugnada por Arjun Makhijani, es ejemplo de esto último.<sup>6</sup>

4 Carta de la Comisión Internacional de Investigación sobre Timor Oriental dirigida al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas, 31 de enero de 2000.

5 Bassiouni (1990) proponía la creación de una comisión internacional investigadora permanente para investigar las violaciones a los derechos humanos por las prácticas y políticas iraquíes. Para su último análisis de varias misiones de la ONU que han investigado hechos relacionados con la justicia, ver Bassiouni 2001.

6 Ver <<http://www.reachingcriticalwill.org/nwc/mon2truth.html>>

## CUADRO 10: LA CEGUERA DE LAS COMISIONES DE LA VERDAD FRENTE AL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN

Las comisiones nacionales de la verdad han tendido a considerar las violaciones a los derechos humanos como asuntos internos de Estados particulares. La búsqueda de las causas y de los responsables de ello rara vez trascienden las fronteras nacionales. Si bien la aparición de comisiones de la verdad en varias partes del mundo puede ser considerada como una dimensión del proceso de globalización, sus informes por lo general no hablan de procesos transnacionales.

Una de las excepciones parciales ha sido la Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala, que prestó alguna atención al rol del gobierno norteamericano, así como a Cuba y a los movimientos de resistencia armados centroamericanos, en su análisis de la violencia en Guatemala (*Comisión de Esclarecimiento Histórico* 1999). En el informe de la comisión de la verdad de Argentina, los factores transnacionales se limitaron al papel desempeñado por la policía secreta de los países vecinos en acciones de cobertura contra los refugiados que cruzaban las fronteras (*Nunca Más* 1984). En Sudáfrica, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación prestó escasa atención a los inversionistas extranjeros que apoyaron el régimen del apartheid. El informe de la comisión chilena no revela mucho sobre el rol de EE.UU. en el golpe militar que derrocó al gobierno de Salvador Allende en 1973.

¿Por qué las comisiones de la verdad han sido incapaces o se han mostrado renuentes a analizar los aspectos transnacionales? Una respuesta común es que puesto que las comisiones cuentan con pocos recursos, si ellas se pusieran a analizar los factores transnacionales, eso haría que descuidaran los aspectos internos más específicos. En Guatemala, algunos activistas de los derechos humanos hicieron comentarios irónicos sobre el hecho que la comisión tratara de esclarecer el papel de los actores externos, mientras que al mismo tiempo no se le permitía mencionar las violaciones a los derechos humanos individuales dentro de Guatemala. La mayoría de las comisiones de la verdad tienen un programa rígido y carecen de tiempo o dinero para hacer largos viajes internacionales. Como ha mostrado Carlos A. Parodi (2003) en su concienzudo análisis sobre las comisiones de la verdad y la hegemonía de EE.UU., existe una cultura nacionalista más general que sustenta los esquemas de derechos humanos.

El mandato de las comisiones de la verdad es por lo general débil, sobre todo cuando son creadas por decreto ejecutivo y no por legislación parlamentaria. Normalmente no tienen poder para citar a testigos a fin de obligarlos a decla-

rar, ni poderes legales para obligar a las fuerzas armadas u a otros actores importantes a abrir sus archivos. En este contexto, las posibilidades de acceder a archivos y documentos extranjeros pueden ser aun mucho menores.

El Acta de Libertad de Información de EE.UU. otorga a las comisiones de la verdad algunos canales para encontrar información útil (Blanton 2002). Durante la administración Clinton, EE.UU. abrió sus archivos de política de seguridad como nunca antes había sucedido, algo que la comisión guatemalteca, por ejemplo, supo aprovechar. El material que sería más incómodo para el gobierno norteamericano por lo general ha quedado excluido de los archivos abiertos. También en Moscú varios archivos fueron abiertos en los años noventa, y algunos contienen información que podría ser útil a comisiones de la verdad extranjeras.

En Haití, uno de las limitaciones principales de la Comisión Nacional de la Verdad fue que en 1994 el ejército norteamericano de ocupación robó documentos importantes relacionados con violaciones a los derechos humanos. El gobierno de EE.UU. se negó a devolver los documentos, ya que no tenía garantías de que los haitianos declararían confidenciales las partes en que se mencionaba el papel que jugó el gobierno norteamericano.

En algunos casos, las fuentes de financiamiento de las comisiones de la verdad pueden poner límites implícitos a sus intenciones de examinar factores transnacionales. En el Perú, una parte importante de los fondos provino de la Agencia Internacional para el Desarrollo, de EE.UU. Aun cuando no existe ninguna evidencia de explícita condicionalidad política ligada a la financiación, sería ingenuo pensar que esta no juega ningún papel en lo que se refiere a investigar, por ejemplo, los vínculos entre los esfuerzos norteamericanos en la guerra contra la droga y las violaciones a los derechos humanos en la selva peruana. Pero tampoco se debe exagerar el papel del financiamiento. En Chile, la Comisión de la Verdad, que no prestó ninguna atención a los factores transnacionales, fue financiada enteramente por el Estado.

Los donantes extranjeros forman parte de la «comunidad internacional», que se ha convertido en un punto de referencia fundamental en muchos temas de derechos humanos y de democracia. El papel de esta comunidad en el proceso de democratización de los países del Sur entraña una paradoja. De un lado, los donantes de la cooperación para el desarrollo y otros actores extranjeros similares pueden promover activamente ciertos tipos de democracia en los países recipiendarios. Al mismo tiempo, ellos reducen a la democracia a un asunto interno de estos países. Cuando la maquinaria transnacional de la cooperación



para el desarrollo intenta instalar una democracia limitada en todo el Sur, queda sin contestar la pregunta de hasta qué punto los problemas del país se derivan de los aspectos antidemocráticos de la economía mundial y de las relaciones internacionales.

La tendencia de las comisiones de la verdad a ocuparse únicamente de los asuntos internos de un país es un ejemplo de este enfoque más general para la promoción de los derechos humanos y de la democracia. Las razones para esta limitación son muchas. Algunas se deben a consideraciones prácticas sobre cómo optimizar recursos limitados. Para una comisión de la verdad, puede ser razonable concentrarse en establecer quién disparó las balas que acabaron con la vida de determinados sindicalistas hallados en cierta fosa común. Puede parecer demasiado abstracto y difícil investigar cuál podría haber sido la responsabilidad de un gobierno extranjero al apoyar a los políticos u oficiales que dieron la orden de matar. De una manera similar, puede parecer irrelevante hablar de democracia mundial en una situación en que un país está organizando sus primeras elecciones libres después de años o décadas de dictadura.

Abrir los archivos de política de seguridad de países poderosos es una manera de mejorar las condiciones de trabajo de las comisiones nacionales de la verdad. Además, la falta de transparencia de algunas organizaciones internacionales deja mucho espacio para efectuar mejoras. Las demandas que hacen los países nórdicos para acrecentar la transparencia al interior de la Unión Europea y las demandas similares que plantean las organizaciones no gubernamentales al Banco Mundial, son ejemplos de los intentos que se hace para crear una cultura política mundial ligeramente más abierta. Aun cuando la transparencia en sí misma no lleva a transformaciones democráticas profundas, no puede haber democracia sin transparencia.

En 1997, Michael P. Scharf presentó el borrador para la creación de una comisión internacional de investigación, a la que él también llamó comisión internacional de la verdad. Él la concibió como una institución adjunta permanente íntimamente relacionada a la Corte Penal Internacional, que a la sazón aún era solo un proyecto.<sup>7</sup> A diferencia de de la mayoría de las otras comisiones, la propuesta de Scharf no se limitaba a solo un

<sup>7</sup> Como primer precedente histórico de la institución por él propuesta, Scharf (1997: 378) mencionaba a la comisión establecida por la Carnegie Endowment for International Peace para que investigara las supuestas atrocidades cometidas contra civiles y prisioneros de guerra durante la guerra de los Balcanes de 1912 y 1913.

lugar en particular del mundo. La comisión por él propuesta investigaría casos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, todos los que después se han convertido en el tema central de la Corte Penal Internacional. La Comisión podría decidir sobre penas no delictivas de personas, y los Estados estarían obligados a aplicarlas «en cualquier caso remitido a la Comisión por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas» (Scharf 1997).

Sin proponer directamente la creación de una comisión mundial de la verdad, Johan Galtung ha abogado por ampliar el enfoque orientado a la culpa que tienen las cortes penales, en el plano nacional e internacional, mediante acercamientos alternativos a actos de violencia cometidos en el pasado.<sup>8</sup> La propuesta de Scharf podría ser útil para tal fin. Posiblemente haría que los mecanismos mundiales de responsabilidad criminal fueran más sensibles a las diferencias interculturales mediante el establecimiento de una serie de alternativas para tratar las violaciones a los derechos humanos. En ese sentido, podría mejorar la solución de algunos de los problemas que pueden implicar los supuestos universalistas de la Corte Penal Internacional.

Sin embargo, un problema serio de la propuesta de Scharf es que esta haría a la Comisión demasiado dependiente del Consejo de Seguridad de la ONU. En otros términos, los cinco grandes del Consejo de Seguridad podrían vetar cualquier recomendación que no satisficiera sus intereses. Además, si bien la propuesta de Scharf tiene un enfoque relativamente bien definido, el trabajo práctico de escoger los casos que habría que tratar no resulta fácil. Las dificultades de esta tarea reflejan algunas de las diferencias metodológicas entre una comisión nacional y una comisión mundial de la verdad.

Una comisión de la verdad no puede limitarse simplemente a contar las víctimas, sino que debe establecer el número y el destino de las personas asesinadas, desaparecidas o torturadas, tal como lo han hecho la mayoría de las comisiones nacionales. En las comisiones nacionales, el método de trabajo ha consistido en gran medida en revelar tales hechos, los cuales no han sido conocidos o han sido negados por grandes sectores de la población. Por cierto, estos hechos han sido presentados dentro de algún tipo de esquema interpretativo, incluso en la más «estéril» de las comisiones, a saber, la de Chile (ver Zalaquett 1992; Teivainen 2000).

---

8 Sobre las diferentes formas de tratar con situaciones de posviolencia y problemas de enfoques orientados a la culpa, ver Galtung 2001.

En el caso de una comisión mundial de la verdad, sobre todo si se la define como una instancia que trata con grandes injusticias históricas, es más difícil ver cuáles serían esos episodios y procesos relevantes que habría que descubrir. Si la comisión se dedica a ofrecer una interpretación autoritaria de determinados procesos históricos, como la trata mundial de esclavos o el establecimiento colonial de una particular división de la mano de obra a escala mundial, en lugar de descubrir hechos relativamente desconocidos, su metodología y su propósito serán bastante diferentes a los de las comisiones nacionales. Es más fácil obtener la relativa neutralidad que se requiere para hacer creíbles los reclamos de verdad en asuntos relacionados con el conteo de víctimas que en aquellos relacionados con una vasta interpretación histórica a escala mundial.

La idea de una comisión de la verdad y de conceptos afines, como «el perdón», también podría ser pertinente en el contexto de la crisis de la deuda mundial. Muchas voces del Sur que hacen campaña a favor de la reducción, cancelación o repudio de la deuda, hablan de una deuda «histórica» o «moral» que el Norte ha ido acumulando durante siglos de régimen colonial y neocolonial. El debate sobre quién le debe a quién podría, en principio, ser esclarecido por una comisión independiente. Los simbólicos tribunales de deuda organizados por diversas organizaciones de la sociedad civil, e inspirados por el simbólico Tribunal Internacional de Crímenes de Guerra, establecido por Bertrand Russell, han intentado varias veces hacer esto.

El último de los simbólicos tribunales de deuda, convocado por el Jubilee South junto con la Asociación Americana de Juristas, el Comité para la Cancelación de la Deuda del Tercer Mundo, Kairós-Canadá, Jubilee USA Network, la Alianza de Acreedores de la Deuda Ecológica de los Pueblos del Sur, Ustawi y Worldwide Women's March, presentaron su veredicto en Washington D.C. durante la reunión del Banco Mundial y del FMI en abril de 2002. Al demandar «la restitución de las riquezas extraídas del Sur» y el «pago de una reparación», el Tribunal Internacional de los Pueblos sobre la Deuda emplea de alguna manera el mismo idioma en que se han basado muchas comisiones de la verdad.<sup>9</sup> Numerosas propuestas para instalar un Nuevo Orden Económico Internacional, incluida la declaración de 1974 de la Asamblea General de la ONU, han usado conceptos similares.

9 Tribunal Internacional de los Pueblos sobre la Deuda 2002. Sobre otros Tribunales de los Pueblos, ver, por ejemplo, Copithorne 2000

Una de las principales funciones de muchas comisiones nacionales de la verdad ha sido la de hacer propuestas de cambios en los países donde han sido establecidas. Una comisión mundial de la verdad podría y debería también plantear sugerencias para efectuar cambios en el sistema de gobierno mundial. Dentro de los parámetros del poder mundial existentes, puede ser difícil crear un marco normativo en el que estas sugerencias pudieran ser legalmente vinculantes para todas las partes relevantes. A fin de que ellas tengan el mayor poder persuasivo posible, la cuestión de la legitimidad moral y política es de suma importancia. Para una comisión mundial de la verdad, su ubicación y su diseño institucional resultan ser algo más importante que para una nacional.

Una comisión mundial de la verdad podría ser creada por una institución existente o al interior de ella misma, siendo algunos órganos de las Naciones Unidas los candidatos más adecuados para ello. En la propuesta concreta de Scharf, esta sería una institución adjunta a la Corte Penal Internacional. En tales caso, formalmente no sería tan institucionalmente transformadora como una comisión más independiente. Sin embargo, tal vez sea necesario que la ONU cumpliera algún papel para darle legitimidad a la comisión.

Muchas de las comisiones nacionales de la verdad han sido acusadas de hacer solo una contribución simbólica, y no cuesta imaginar que una comisión mundial podría prestarse más fácilmente a ser blanco de acusaciones semejantes. Es probable que los resultados terminen siendo decepcionantes, sobre todo si se supone que la comisión mundial de la verdad logre la reconciliación o la cura en todo el planeta en un contexto en el que no se ha dado ningún paso concreto para realizar transformaciones democráticas o una redistribución material.

Esto nos enfrenta a una de las diferencias más importantes entre una comisión nacional y una mundial. Por lo general, las comisiones nacionales han sido creadas después de haberse iniciado una transición democrática (o a veces después de un tratado de paz). Una parte importante de su legitimidad ha sido producto del hecho que fueran establecidas por gobiernos significativamente más democráticos que sus predecesores. En ninguna parte del mundo existe una situación de tránsito similar.

Sería, pues, tentador concluir que las condiciones objetivas para el establecimiento de una comisión mundial de la verdad solo pueden darse luego de que se haya desarrollado un proceso de democratización mundial en varios frentes. Es difícil hacer una evaluación completa de las actuales propuestas para la creación de una comisión mundial de la ver-

dad en vista de que la mayoría de ellas han sido más bien vagas o abstractas. La comisión más concretamente propuesta podría apoyar y complementar el trabajo de la Corte Penal Internacional, sobre todo si se la modifica de modo que el papel del Consejo de Seguridad de la ONU termine siendo menos importante que el que tiene en la propuesta original de Scharf. Quizás su contribución a las transformaciones democráticas mundiales sería relativamente modesta, pero no dejaría de ser significativa. De un lado, podría contribuir al desarrollo de una política democrática al ofrecer un medio adicional para establecer responsabilidades en materia de derechos humanos. Por otro, podría hacer más pluralista la aplicación de normas mundiales de derechos humanos al permitir enfoques no judiciales respecto de violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado en casos específicos donde los procesos no son los adecuados.

En una estrategia integral de democratización mundial, las comisiones mundiales de la verdad o las instituciones que funcionen como tales, no deber ser consideradas aisladamente. Sin embargo, las recientes propuestas para una comisión de la verdad en relaciones Norte-Sur o en asuntos similares aún no han sido suficientemente detalladas como para realizar una evaluación consistente. Si son creadas sin tener en cuenta los puntos arriba señalados, pueden convertirse en irrelevantes o, peor aún, en instrumentos que legitimen los aspectos antidemocráticos de las relaciones Norte-Sur bajo la pretensión de curar o de lograr la reconciliación. Sin embargo, en principio también es posible que ellas puedan contribuir más rotundamente a las transformaciones democráticas que el modelo tradicional de comisiones de la verdad.



## PARLAMENTO MUNDIAL Y REFERÉNDUM UNIVERSAL

En una serie de propuestas, tanto a favor como en contra de una democracia mundial, se ha supuesto que este tipo de democracia se habrá de manifestar bajo la forma de un parlamento mundial, o que por lo menos será un elemento necesario para el establecimiento de un orden democrático universal. Un parlamento mundial debe ser entendido como una asamblea universal donde los representantes son elegidos bajo el principio «una persona, un voto».

Como se ha observado en la Parte 1, algunas propuestas para una reforma radical de la ONU incluyen la idea de un parlamento mundial. Puede ser difícil distinguir entre aquellas propuestas de parlamento mundial que implican la reforma de las Naciones Unidas y las que no lo hacen. En este capítulo asumiremos que las propuestas de parlamento mundial son, al menos hasta cierto punto, independientes del sistema de la ONU, si bien en algún momento pueden considerar una conexión entre ese parlamento y la ONU. Para el esquema democrático cosmopolita de David Held, la actual ONU «no puede, casi por la definición, ser un mecanismo institucional eficaz para representar a los pueblos y movimientos del mundo, muchos de los que requieren protección de sus estados y gobiernos. El establecimiento de una asamblea independiente de personas democráticas, directamente elegidas por ellos y responsable ante ellos, es un requisito institucional inevitable» (Held 1995: 273).<sup>1</sup>

Para la Asociación Federalista Mundial, su objetivo es la «ampliación a escala mundial del principio federal que en la actualidad es usado en muchas naciones» (World Federalist Association 2001). Existen varias versiones de la idea de que el parlamento mundial deba surgir de una manera análoga a como lo hacen los parlamentos en los Estados-naciones modernos, incluida la idea de «Estados Federales del Mundo», inspirada

---

1 Se tiene que recordar que también en el modelo de Held entre los objetivos de corto plazo figura la «creación de una segunda cámara de las Naciones Unidas» y, entre los de largo plazo, el «parlamento mundial». Ver, además, Held 1988: 25-6

2 Ver <[www.worldfederalist.org](http://www.worldfederalist.org)>

por la Revolución Francesa y lanzada en 1988 por el Grupo de Vézelay. Una de las principales fuentes de inspiración ha sido la creación del Parlamento Europeo. Los federalistas también sostienen que un parlamento mundial requiere de un gobierno mundial que ejecute sus decisiones. Como ha dicho Levi (n.d.a), el parlamento mundial debe ser visto como un «hito crucial en el camino que conduce al establecimiento de un gobierno democrático dotado de los poderes necesarios para ejecutar las leyes aprobadas por el parlamento mundial».<sup>3</sup>

Richard Falk y Andrew Strauss (2001) han formulado una propuesta de parlamento mundial y que es la que más ampliamente ha estado circulando. Ellos no proponen explícitamente un gobierno a escala mundial, pero su análisis incorpora la analogía entre política nacional y política mundial. Ellos sostienen que con una asamblea mundial popularmente elegida las relaciones internacionales podrían cada vez más «parecerse al proceso de formulación de políticas que se realiza dentro de las sociedades más democráticas del mundo».

Aun cuando la asamblea sería inicialmente una entidad consultiva relativamente débil, Falk y Strauss afirman que, una vez establecida, podría ir adquiriendo creciente importancia.

En los inicios de la asamblea, las organizaciones de la sociedad civil casi seguramente cabildarían con ella para que se emita resoluciones favorables. Los grupos que se opusieran a tales resoluciones podrían apartarse del proceso, pero eso no es probable: ellos concederían el apoyo de la única entidad democrática elegida del mundo. Con el tiempo, cuando la asamblea se convierta en el espacio concreto para resolver diferencias entre intereses opuestos, los poderes formales probablemente harán su aparición (ibid.).

Falk y Strauss describen dos mecanismos para materializar su propuesta. Uno es que diversos grupos de la sociedad civil, quizás con Estados receptivos, creen la asamblea sin recurrir a un proceso de tratado formal. La otra alternativa sería apuntar a un tratado formal, lo más probable a través de un «simple método de textos de negociación». Comparando el proceso con el que llevó al convenio sobre minas antipersonales, ellos sostienen que veinte o treinta países podrían constituir la base inicial para el tratado. Admiten que con relativamente pocos miembros la asamblea no podría reclamar legitimidad democrática mundial, pero creen

3 Opiniones similares han sido también expresadas por la Coalición para un Gobierno Mundial Democrático. Ver <<http://www.cdwg.org/home.htm>>. Para una propuesta de parlamento mundial que explícitamente no supone un gobierno mundial, ver Comité d' action pour un Parlement Mondial en <<http://www.parlamentmondial.com/en/publication1.htm#part1>>



que otros se unirían una vez que la asamblea empezara a funcionar (ibid.; ver también Falk y Strauss 2002a).

### *Problemas del federalismo mundial*

Las iniciativas a favor de un parlamento mundial, a menudo asumidas para aludir a un federalismo mundial, suelen enfrentar la crítica de que ellas simplemente proyectan a nivel mundial las instituciones de un Estado-nación (ver, p. ej., Walker 1993). Uno de los temores es que esto puede conducir a un sistema demasiado centralizado por el que la maquinaria estatal mundial dicta lo que las personas del mundo tienen que hacer. Esta es una de las principales dudas expresadas por muchos activistas de espíritu democrático como Walden Bello, en cuya estrategia de desglobalización hay poco espacio para instituciones mundiales, y Peter Wahl, quien considera que las propuestas de parlamento mundial constituyen una «utopía negativa».<sup>4</sup> Sobre todo desde una perspectiva del Sur, una duda legítima sobre el establecimiento de instituciones de gobierno mundial, aun cuando fuesen formalmente democráticas, es que los actores hegemónicos, como el gobierno norteamericano o las empresas transnacionales, podrían continuar usando las nuevas instituciones como instrumentos de dominación. En consecuencia, entregar soberanía a cualquier institución mundial nueva llevaría efectivamente a reducir las posibilidades para el desarrollo de una política democrática.

La analogía nacional —es decir, el traslado de supuestos modernos sobre la vida política al interior del Estado al análisis de relaciones internacionales o de una comunidad mundial— implica muchos problemas. Esto es especialmente notorio en aquellas propuestas de parlamento mundial que buscan darle a este un alcance considerable así como poderes reales, lo que en consecuencia implicaría un viraje hacia un gobierno mundial centralizado.

A un determinado nivel, la preocupación tiene que ver con el problema de la guerra y la paz. «Las guerras que acompañan el desplome de un gobierno mundial, como las guerras civiles que tienen lugar al interior de un Estado, no son menos violentas o destructivas por el hecho de que no haya guerras en el sentido más estricto del término (léase, guerras interestatales)» (Bull 1977: 285). Con base en estudios sistemáticos de

4 Bello y Wahl presentaron su opinión sobre este tema en una conferencia realizada en el Foro Social Mundial, Porto Alegre, 4 de febrero de 2002. Ver Teivainen 2003a.

Estados y federaciones del pasado, hay razones para sospechar que la imposición de un gobierno común, con su capacidad para hacer cumplir normas de una manera violenta, puede reducir en lugar de aumentar las posibilidades de paz. Es mucho más fácil establecer una comunidad de seguridad pluralista que una comunidad de seguridad amalgamada presueta por un eventual parlamento y un gobierno mundial. Una comunidad de seguridad pluralista no requiere de instituciones gubernamentales unitarias o universales, de centros únicos para toma de decisiones ni de mecanismos centralizados de ejecución (ver Deutsch 1957: 3-11; Lijphart 1981). En cualquier caso, la construcción de cualquier tipo de comunidad de seguridad es un proceso largo y complicado de institucionalización de aceptación y confianza mutuas, así como de procedimientos y prácticas de cambio pacífico, y siempre es vulnerable a una escalada de conflictos. Mientras más centralizadora sea una comunidad política de gran escala, mayores pueden ser los riesgos, si bien un parlamento mundial también debería facilitar cambios y transformaciones de conflictos de manera pacífica.<sup>5</sup>

A otro nivel, el problema de la analogía nacional supone relaciones entre yo y el otro, o entre uno y muchos. Como lo explica Rob Walker, «la tentación es explicar estos procesos como el paso de la anarquía a la comunidad, de la diferencia a la identidad, del Otro al Mismo». Por cierto, los defensores de la democracia parlamentaria cosmopolita abogan por el pluralismo y por una concepción que cree que las diferencias podrían coexistir dentro de un orden democrático mundial (Held 1995: 271). La solución cosmopolita de David Held se basa en la distinción liberal entre rectitud (justicia) y bondad: «la democracia tiene el atractivo de aparecer como la ‘gran historia metapolítica’ del mundo contemporáneo porque ofrece una manera legítima de enmarcar y delimitar las ‘historias’ concurrentes de los buenos» (ibid.: 282). De hecho, él va más allá y señala que «sin una política de coerción o hegemonía, *la única manera* de nutrir y proteger el pluralismo cultural y una diversidad de identidades es mediante la aplicación de una ley democrática cosmopolita: la base constructiva para una pluralidad de identidades que florezca dentro de una estructura de tolerancia mutua, desarrollo y responsabilidad» (ibid.: 283; las cursivas son nuestras).

5 La idea de una comunidad de seguridad mundial es posteriormente teorizada y desarrollada en Patomäki 2002a: cap. 8.

## CUADRO 11: LECCIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo fue elegido primero mediante elecciones directas en 1979. Los tratados de Maastricht, en 1992, y de Amsterdam, en 1997, incrementaron los poderes del Parlamento que a comienzos del año 2008 tiene 785 miembros con respecto a otras instituciones de la Unión Europea. El fortalecimiento del Parlamento Europeo ha sido una fuente de inspiración para otras iniciativas de parlamentos regionales. La Comunidad Andina y Centroamérica tienen parlamentos que en su mayoría están compuestos por representantes directamente elegidos. Las declaraciones hechas por ambas entidades han enfatizado la importancia del modelo de la UE, si bien ellas también tienen su origen en las visiones de diversos políticos latinoamericanos del siglo XIX.

En años recientes, varios movimientos sociales sudamericanos se han referido a menudo al modelo de la UE cuando han señalado que el Mercosur debe contar con un órgano parlamentario (Sader 2003; Patomäki y Teivainen 2002). En la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) también ha habido pedidos a favor de la creación de un parlamento, aunque a veces aquellos que sueñan despiertos con un parlamento de ese tipo han sido tachados de «optimistas con los pies en otra galaxia» (Van der Geest 2002). En la Unión Africana, ha habido también propuestas para crear un parlamento panafricano (African Unification Front 2003).

El ejemplo del Parlamento Europeo puede ayudar a democratizar otros procesos de integración. También ha sido considerado un modelo adecuado para la creación de un parlamento mundial. Las iniciativas para un parlamento semejante suelen referirse al Parlamento Europeo como un esfuerzo exitoso con miras a crear una institución supranacional representativa (Archibugi 1998). Los federalistas mundiales han considerado a la UE sobre todo como un modelo para una futura democracia mundial (World Party 2003). Por otro lado, la UE también tiene determinadas características que suscitan dudas sobre la viabilidad de las comunidades democráticas transnacionales.

El déficit democrático de la UE se ha convertido en un tema caliente. El término, prestado del idioma financiero, tiene implícito el supuesto de que el déficit puede ser llenado de una manera similar a la forma como se equilibra un presupuesto. Desde la perspectiva del Parlamento Europeo, la solución más natural es incrementar los poderes respecto de los otros órganos de la Unión. No es pues sorprendente que el concepto de déficit democrático haya sido original-

mente difundido por el Parlamento Europeo (Goodman 1997). De otro lado, hay sugerencias para que el déficit democrático sea corregido aumentando la participación de parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisiones europeo (Andersson 1999).

Si se evalúa la democracia mundial desde la perspectiva de la igualdad entre los Estados, el incremento de los poderes del Parlamento Europeo conduce a un Estado federal supranacional donde los estados pequeños son arrollados por los grandes (por ejemplo, Seppänen 2001). Según este enfoque, un Parlamento Europeo fuerte reducirá la importancia de países como Finlandia en oposición a Francia, Alemania o Polonia. La representación no es proporcional a la población en todos los parlamentos regionales, y por ejemplo en el Parlamento Centroamericano cada país tiene un número igual de representantes. No obstante, muchas críticas sobre los diversos proyectos de parlamento mundial sostienen que en un futuro parlamento China e India tendrían demasiado poder (Nye 2002). En los debates sobre el Parlamento Europeo y un eventual parlamento mundial, suele haber desconfianza sobre la conveniencia transnacional del principio «una persona, un voto».

Los miembros del Parlamento Europeo se han agrupado de acuerdo a filia-ciones políticas y no a nacionalidades. Este detalle ha sido usado para hacer frente a la preocupación de que en un eventual parlamento mundial los chinos o los indios votarían como un bloque nacional (Falk & Strauss 2002b).

En resumen, el Parlamento Europeo no es un ejemplo ideal de institución democrática. Ha sido creado desde arriba por élites, no por presión ciudadana (Davis 2002). La baja, y en muchos lugares cada vez más reducida, participación electoral de los eurociudadanos indica que no estamos hablando de una institución que tenga especial relevancia en sus vidas.

No se debe extraer conclusiones simplistas sobre un posible parlamento mundial basado en la experiencia del Parlamento Europeo. El mundo, como un todo, es una entidad muy diferente de la UE, que constituye solo una pequeña parte del planeta. Si bien el Parlamento Europeo puede ser considerado un experimento democrático transnacional, su influencia es bastante limitada. La Unión Europea, además, tiene fronteras externas, y en el sistema internacional funciona casi como un gran Estado federal. La aplicación de la democracia a los problemas comunes de la humanidad no puede basarse en copiar un modelo limitado como este.

Pero esta «única manera» supondría que la ley democrática cosmopolita es neutra con respecto a valores diferentes. Este tipo de universalismo procesal resulta problemático. No existe ningún procedimiento neutro. Así, la idea de democracia cosmopolita como la «gran metanarrativa» produce desconfianza en varios sentidos. Primero, está claro que habrá o habría diferencias entre los Estados y áreas con respecto a la manera como cumplan los requisitos del modelo de democracia cosmopolita y que muchos actores también se podrían oponer abiertamente a ese avance. Como señala Joseph Nye (2002), los parlamentos mundiales no tienen razón de ser si antes «el mundo no desarrolla un amplio sentido de identidad en tanto ciudadanía como un todo».<sup>6</sup>

Así, el proyecto que se plantea es construir un sentido de identidad de una ciudadanía como un todo mediante el establecimiento de un parlamento mundial. Puede ser cierto que, como en la propuesta de Falk y Strauss, la existencia de una asamblea democrática mundial podría ayudar a que logre mayor alcance y poder. Sin embargo, también puede que esto resulte difícil. Entonces, el problema sería transformar a las personas y a los actores colectivos para que se adecuen al orden democrático mundial preferido. El ideal de democracia cosmopolita podría dar lugar entonces a una definición de seres en una posición superior o inferior (los otros), localizados territorialmente en diferentes partes del planeta. Esto implica distancia moral y política de los otros diferentes.<sup>7</sup> Los otros, pues, pueden ser tratados como inocentes que deben ser convertidos, como amoraes que deben ser excomulgados o simplemente como foráneos (los lejanos antidemócratas), que pueden constituirse en una amenaza de violencia. De ahí que sea plausible sospechar que los supuestos que existen detrás del modelo de «democracia cosmopolita» no pueden llevarnos mucho más allá de las nociones estatistas y exclusivas de espacio y comunidad políticos.

Con todo, puede ser erróneo creer que la creación de instituciones parlamentarias mundiales conducirá necesariamente a una forma más centralizada de ‘gobernanza’ o gobierno mundiales. Al menos en principio,

6 Nye (2002), en una publicación del Foro Económico Mundial, concluye que «tratar al mundo como una jurisdicción mundial implica la existencia de una comunidad política en la que los ciudadanos de unos doscientos países quisieran ser continuamente derrotados en las ánforas por mil millones de chinos y mil millones de indios. (Irónicamente, un mundo de este tipo sería una pesadilla para muchas de las ONG que hoy protestan y que buscan promover estándares ambientales y laborales a escala mundial, así como una democracia del mismo tipo).

7 Sobre los ejes de las relaciones yo-otro, ver Todorov 1984.

es del todo posible que el establecimiento de mecanismos para la toma de decisiones, incluido un parlamento mundial, signifique que se decida a escala mundial menos asuntos que los que se deciden hoy en día. Por ejemplo, el principio de subsidiaridad supondría que las decisiones siempre deben ser tomadas lo más cercanamente posible a las personas involucradas.<sup>8</sup> El proceso de democratización mundial podría ir de la mano del empoderamiento de gobiernos locales y estatales, así como establecer procesos democráticos de formación de voluntad en otros contextos y áreas de la vida social.

Asimismo, las instituciones parlamentarias mundiales no tienen que ser centralizadas en un parlamento mundial. También existe la posibilidad de que varias instancias de gobierno mundial alberguen un órgano parlamentario. En ese sentido, propuestas tales como la Organización Tributaria de Transacción de Divisas (CTTO, por sus siglas en inglés), presentada más adelante en este libro, contienen elementos parlamentarios mundiales, si bien combinados con otros principios de representación democrática. Sin embargo, los elementos parlamentarios no necesariamente implicarían elecciones directas. Se podría elegir de forma directa algunos órganos parlamentarios, pero ellos también pueden representar a instituciones elegidas como los parlamentos nacionales. Por el momento, las elecciones directas mundiales no son técnica ni políticamente factibles.

Existen opiniones divergentes sobre la factibilidad técnica de realizar elecciones parlamentarias mundiales en un futuro cercano. Mientras que Johan Galtung (2008: 158) afirma que fácilmente se podría realizar elecciones para una institución mundial al mismo tiempo que una votación nacional o local, Jan Aart Scholte (2000: 270) piensa que carecemos de medios técnicos eficaces para llevar a cabo comicios a escala mundial. Asimismo, Scholte señala que el insuficiente conocimiento público que existe acerca de las diversas instituciones mundiales, así como la ausencia de partidos políticos mundiales eficaces, la falta de una fórmula consensuada de representación mundial y la diversidad de culturas políticas son razones por las que la realización de elecciones mundiales parece ser «por el momento algo del todo impracticable» (ibid.: 270-1).<sup>9</sup>

---

8 Según Monbiot (2001), subsidiariedad significa que un parlamento mundial «buscaría hacer solo aquello que quieren hacer, sin lograrlo, las actuales instituciones mundiales: resolver disputas, enfrentar la pobreza mundial, defender a las personas de la opresión y proteger los recursos del mundo».

9 Para un ejemplo de propuestas para la creación de partidos mundiales, ver, p. ej., Wagar 1996.

Además, una institución universalmente elegida no parece políticamente ser posible por el momento. Es improbable que muchos gobiernos del Norte estén dispuestos a aceptar la legitimidad de una institución en la que ellos serían fácilmente sobrepasados por China, India, Nigeria y Brasil. Por otro lado, no queda de ninguna manera claro si estos países están siquiera dispuestos a apoyar su creación. Sobre todo si las elecciones propuestas para un parlamento mundial no son controladas directamente por los gobiernos nacionales, la República Popular China y muchos otros Estados probablemente no querrán participar.

### *Referéndum universal*

Si el parlamento mundial es la proyección mundial más clara de los ideales de democracia representativa basada en el sufragio universal, la idea de un referéndum universal es la encarnación correspondiente de la democracia directa. Recientemente ha surgido una serie de propuestas de referendos mundiales y, al igual que la mayoría de las propuestas de parlamento mundial, suelen provenir de intelectuales y ONG bien interconectadas del Norte geopolítico.

Los cambios en las redes de comunicación han creado sin duda nuevas condiciones para la interacción transnacional directa. Esto abre nuevas posibilidades para el desarrollo de mecanismos de participación democrática directa por parte de quienes tienen acceso a las redes. La organización de un referéndum universal es técnicamente más fácil que nunca.<sup>10</sup> De hecho, en Internet ya se organiza referendos mundiales, como el Primer Referéndum Mundial del Ciudadano,<sup>11</sup> si bien por el momento apenas si pueden reivindicar para sí la representación cabal de toda la ciudadanía mundial.

El acceso a las redes de telecomunicación es muy restringido, si bien se está extendiendo rápidamente. Hay una gran disparidad entre las áreas ricas y las pobres del mundo en lo que se refiere al uso de Internet, aunque sería erróneo pensar que este uso es políticamente insignificante en el Tercer Mundo. Existe una serie de iniciativas para el uso de la red de redes en política democrática, sobre todo a nivel local, pero algunas otras tienen también aspiraciones democráticas mundiales como el Movimien-

10 Ver los comentarios del presidente de la IBM y CEO Lou Gerstner en <<http://europe.cnn.com/TECH/computing/9906/17/vote.idg/>> Ver también Held 1995:273

11 Organizado por la World Service Authority, el referéndum tiene una cédula de sufragio que se puede llenar en <<http://www.worldservice.org/wref..html>>

to por una Ciberdemocracia, con base en la India.<sup>12</sup> Tanto en el Sur como en el Norte, determinados grupos que respaldan diversas iniciativas para usar la tecnología de la información con el objeto de construir mecanismos de democracia mundial directa suelen ser relativamente pequeños; en algunos casos consisten en el estereotipo del hombre con su computadora portátil. Algunas redes como el Congreso Continuo de Democracia Internacional Directa tienen miembros en distintos países, pero sus sedes se encuentran en el Norte geopolítico.<sup>13</sup> Muchos movimientos masivos, sobre todo en el Sur, consideran que estas son elitistas y a veces incluso perjudiciales en la medida en que ellas desvían los esfuerzos democráticos que se hacen respecto de temas más tangibles como la participación democrática, incluida la reforma agraria.

En lo que concierne a factibilidad técnica de los referendos mundiales, la deficiente cobertura mundial y la posibilidad de manipulación fraudulenta de las redes de telecomunicación existentes son problemas evidentes. Algunos otros problemas son similares a los que enfrentan diversas propuestas de parlamento mundial y las arriba descritas. Si bien existen potenciales dificultades para definir una fórmula mundialmente aceptable de representación democrática, llegar a establecer la forma como se debe realizar un referéndum universal puede ser algo aún más complicado. La complejidad en la comunicación intercultural puede ser mayor en un referéndum que en una elección para nombrar representantes mundiales. Por ejemplo, sería difícil formular una pregunta de referéndum de una manera que pueda ser entendida universalmente en todas las culturas. Otra de las diversas consideraciones importantes de tipo intercultural sería la de garantizar que el sufragio universal no se realice en días que en algunos lugares pueden ser impropios para la realización de actividades políticas debido a restricciones religiosas.<sup>14</sup>

Raymond Kopp y Paul Portney han propuesto un referéndum universal sobre el clima mundial a partir de una muestra estadísticamente repre-

---

12 Esta iniciativa busca «desarrollar un modelo aceptable de ciberdemocracia que se base en el principio de la Regla de los Netizens, por los Netizens y para los Netizens». Ver <[http://www.naavi.org/cl\\_editorial/edit\\_07aug\\_01.html](http://www.naavi.org/cl_editorial/edit_07aug_01.html)>

13 Uno de los grupos más activos que participan en la red es Teledemocracy Action News + Network (TAN+N), un movimiento electrónico para la democracia mundial que funciona en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Auburn de Alabama. Ver <<http://www.auburn.edu/tann>>

14 La propuesta de la World Democracy Campaign es realizar encuestas mundiales mensualmente el primer viernes, sábado y domingo de cada mes, a fin de permitir la participación de las principales religiones del mundo. Ver <<http://www.ipetitions.com/worldpolls/info.html>>



sentativa de hogares de cada país. Ellos sostienen que el referéndum proporcionaría «información sobre políticas intergeneracionales que deben ser conocidas en caso de que alguna democracia tome medidas importantes para reducir las emisiones de gases que contribuyen al efecto invernadero» (Kopp y Portney 1997). Si bien este método podría proporcionar alguna información sobre «la opinión pública mundial», resulta cuestionable que una encuesta de opinión basada en una muestra estadística pudiera ser usada legítimamente como un mecanismo válido para tomar decisiones de una manera democrática. Para algunos temas existen ya mecanismos similares de carácter semioficial, como el Eurobarómetro, fundado en Europa en 1973, y el Latinobarómetro, establecido en el cono sur de América Latina en 1988 y que después se ha extendido a diecisiete países del continente.<sup>15</sup>

Por lo general, las ideas de parlamento mundial y de referéndum universal se basan en una analogía nacional relativamente directa. De un lado, esto significa que ofrecen ejemplos concretos y fácilmente comprensibles de cómo aplicar principios democráticos al gobierno y, con ello, contribuyen a ampliar la imaginación democrática a partir de sus tradicionales límites estadocéntricos. Si fueran ejecutadas de manera apropiada, serían canales potencialmente importantes para la deliberación democrática. De otro lado, aquellas propuestas que hablan de una fácil ejecución de las mismas pasan por alto los problemas que habría para construir y sostener una comunidad de seguridad. Parece que las condiciones políticas para crear una comunidad de seguridad completamente amalgamada—algo semejante a una federación mundial— no existen en la actualidad ni en un futuro previsible. Asimismo, muchas de las propuestas para el establecimiento de un parlamento mundial basado en la analogía nacional tienden a contradecir los requisitos de un pluralismo genuino.

Sin embargo, una forma de «poner a prueba» estas nociones en la práctica y plantear el tema de la democracia mundial en la agenda política de muchos países del planeta, sería realizar un referéndum sobre la idea de un parlamento mundial o sobre posibles variantes de la misma idea. Para que resulte rentable y más fácilmente aceptable, este podría basarse en una muestra estadísticamente representativa de votantes de diferentes países. Esto podría ser un pequeño pero innovador paso hacia la materialización y el posterior desarrollo de la idea de parlamento mundial.

15 Ver <<http://www.latinobarometro.org/inisobrepro.htm>> y <[http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/standard\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/standard_en.htm)>, respectivamente.



## MECANISMO PARA EL ARBITRAJE DE LA DEUDA

La deuda externa continúa siendo uno de los obstáculos principales para la formación de una voluntad democrática en gran parte del mundo, particularmente fuera de Europa occidental y Norteamérica. La supremacía de las instituciones de Bretton Woods y, cada vez más, la de las agencias de calificación crediticia, sobre las políticas económicas de un gran número de países proviene de la dependencia por causa de deuda. Este poder sobre los Estados significa que hay poco espacio para la autodeterminación democrática dentro de dichos Estados, por lo menos en lo que concierne a políticas económicas. La dependencia por deuda, las políticas económicas impuestas y sus consecuencias socioeconómicas también han alimentado los conflictos al interior de los países, hasta el punto de volverlos violentos. En estas condiciones, casi no es posible establecer una política de carácter democrático. Además, la dependencia por deuda ha tenido también repercusiones en materia de política mundial en otros foros, como el sistema de las Naciones Unidas y la Organización Mundial de Comercio.

Un mecanismo relacionado con la deuda que pone límites a la democracia es la separación del trabajo de formulación de políticas económicas como un área de conocimiento donde la responsabilidad democrática liberal normal, tal como es vista por los parlamentos, no es puesta en práctica. Las condicionalidades vinculadas a la deuda externa son uno de los mecanismos principales a través de los que las instituciones financieras transnacionales y los gobiernos de países ricos pueden influir en las políticas de los países pobres endeudados. En los foros multilaterales, como la ONU y la OMC, que podrían en principio estar abiertos a un proceso de toma de decisiones en el que haya relativa igualdad de condiciones entre los Estados, tal condicionalidad significa que las opciones reales de los países pobres suelen ser muy limitadas. Formalmente, cada Estado puede tener un voto igual, pero por causa de la presión de los diversos acreedores y mercados financieros, el comportamiento electoral de los Estados pobres puede no ser determinado democráticamente por las personas a quienes ese Estado representa formalmente.

*El actual problema de la deuda*

La deuda total de los países del Sur, según determinados cálculos, era de US\$ 568 mil millones en 1980. En el curso de los siguientes años se triplicó, superando los US\$ 2 billones. En el mismo período, el Sur transfirió US\$ 2,9 billones a los acreedores del Norte en intereses y principal (Kairos 2002). Si bien estas cifras son estimados muy generales y varían dependiendo de cómo se les mida y quién los genere, la tendencia básica permanece constante en la mayoría de ellos. Aun cuando los países endeudados del Sur consagran gran parte de sus escasos recursos en el servicio de su deuda, el monto total continúa creciendo.

Aparte de los estimados aritméticos y políticos de lo que supondría el pago total de la deuda para los países endeudados, hay lecciones de la historia que corroboran la conclusión de que en crisis serias muchas deudas se vuelven impagables. Por ejemplo, todas las principales crisis de deuda latinoamericanas entre 1820 y 1930 terminaron en incumplimientos generalizados (ver Teivainen 1999). También dentro de federaciones como los Estados Unidos de América, era común que en los siglos XIX y XX los Estados se hicieran insolventes e incumplieran sus pagos de deuda.

Cada día se hace más obvio que una parte importante de las deudas actuales nunca serán pagadas. Sin embargo, hay varias razones que contribuyen a la falta de una acción eficaz para interrumpir la creciente espiral de deuda. Existen incentivos financieros para que determinados bancos acreedores o países continúen como si creyeran que las deudas serán reembolsadas en algún momento. No obstante, recibir dinero bajo la forma de intereses o de principal no es, de hecho, el único beneficio para los acreedores. Otro más es el control político que ejercen sobre los países endeudados. En consecuencia, cualquier resolución eficaz de una crisis de deuda puede ser percibida como contraria a intereses poderosos al interior de las instituciones crediticias. No es de extrañar, por ejemplo, que William Chirrié, del Banco Mundial, resaltara en los años noventa que la crisis de deuda de la década anterior había sido una «bendición disfrazada», es decir, que si bien podía haber causado sufrimiento humano, forzó a que los países endeudados admitieran políticas económicas «racionales» (ver, p. ej., Veamos 1999). Estas también eran del interés de las empresas e instituciones financieras con base en los principales países acreedores.

Cuando la crisis de deuda del Tercer Mundo produjo preocupación general en 1982, las instituciones crediticias empezaron a imponer, de

manera más enérgica que antes, soluciones que asumían que los países deudores eran los únicos o, en todo caso, los principales responsables de la crisis, por lo que únicamente ellos debían cubrir los principales costos de cualquier solución. Una serie de activistas y economistas con base en el Sur sostenían que las soluciones debían más bien empezar por el concepto de responsabilidad compartida (p. ej., Ugarteche 1986; Kisic 1987). Entre los argumentos para apoyar su demanda, señalaban que en muchos casos los acreedores habían usado activamente métodos ilegítimos para ofrecer aparentemente dinero fácil a gobiernos del Sur, a menudo regidos por dictaduras militares. El dinero podría haber sido usado en armas o consumido por la élite o quizás transferido a cuentas de bancos suizos. Se ha dicho, de manera bastante convincente, que el acreedor debe tener más responsabilidad si presta dinero a sabiendas de que no será destinado a inversiones productivas, sino a la compra de armas y a cuentas bancarias privadas de líderes corruptos. Los países deudores no deben ser, pues, los únicos culpables.

Asimismo, en condiciones de incertidumbre, hasta el resultado de inversiones productivas es contingente. Los cambios súbitos en las condiciones del mercado o en las tasas de interés pueden fácilmente ir en contra de la rentabilidad de la inversión y ocasionar, a la postre, insolvencia. En el largo plazo, los cambios estructuralmente determinados, como la tendencia a un comercio decreciente de materias primas y bienes relativamente no procesados, pueden tener efectos similares, si bien bastante menos visibles. Es un principio establecido dentro de los países que, en caso de incumplimiento en los pagos pactados por este tipo de contingencias, el acreedor y el deudor deben compartir la responsabilidad financiera (ver Raffer 2001). Obviamente, los acreedores deben tener relativamente mayor responsabilidad si es que han prestado dinero a sabiendas de que esos préstamos realmente no estaban destinados a inversiones productivas, sino para gastos militares y para engrosar las cuentas en bancos extranjeros de líderes corruptos o algo por el estilo.<sup>1</sup> Tan pronto como una deuda se ha vuelto esencialmente impagable, surge un mecanismo automático de acumulación de la deuda nacional.

En la tabla 9.1 se muestra este mecanismo. En este modelo sencillo, no hay inflación ni amortización. Las deudas totales son de US\$ 1000 al

1 Convenientemente, los bancos usados por los líderes corruptos pueden ser los mismos que, en primera instancia, otorgaron los préstamos. Sus países de origen suelen ser también los exportadores de armas más importantes del mundo. Y ha habido muchos otros círculos similares de interdependencia bastante menos que virtuosos.

inicio del año 1 y la tasa de interés es constante al 5%. En el primer año, lo que se debe pagar por servicio de deuda es US\$ 25 más que el servicio de deuda realmente pagado. Estos atrasos son agregados a la deuda (capitalizada), de manera que en el año 2 el stock de la deuda ha crecido a US\$ 1025. Cuando el deudor es insolvente en lugar de encontrarse temporalmente sin liquidez, el problema no desaparece. El resultado en el largo plazo es producto de una operación matemática muy sencilla para calcular los intereses. Si bien el deudor paga cada año más que en el anterior, el stock de la deuda continúa acumulándose. Al final de año 10, el stock de la deuda será de US\$ 1279 (1247 + 32). Las deudas se acumulan en los libros de los acreedores con una porción creciente de deudas que no pueden ser reembolsadas. Estas son «deudas fantasmas», contraídas solo con el único propósito de realizar un servicio nocional de la deuda (nocional porque el deudor es constantemente insolvente).

TABLA 7: EVOLUCIÓN DE LAS DEUDAS FANTASMAS

	Stock de la deuda	Pago pendiente del servicio de la deuda	Pago del servicio de la deuda	Nueva deuda
Año 1	1000	50	25	25
Año 2	1025	51,25	26,25	25
Año 3	1050	52,5	26,5	26
Año 4	1076	53,8	27,8	26
Año 5	1102	55,1	28,1	27
Año 6	1129	56,45	28,45	28
Año 7	1157	57,85	28,85	29
Año 8	1186	59,3	29,3	30
Año 9	1216	60,8	29,8	31
Año 10	1247	62,35	30,35	32

Joseph Stiglitz ha demostrado que hay incentivos para que muchos participantes del mercado retarden una resolución. Según él, «la existencia de tales incentivos negativos es la razón por la que la ley de quiebra de EE.UU. permite que los jueces que ven los caso de quiebra tengan discreción para obligar a los acreedores recalcitrantes a aceptar una resolución que redunde en el interés más amplio. ¿Por qué los principios que son adecuados para determinados países –como EE.UU.– no deben ser aplicados en el escenario internacional? La única razón por la que la situa-

ción –y la condicionalidad de las instituciones de Bretton Woods (IBW)– podría haber continuado es que el dominio de la ley no ha sido aplicado en las relaciones financieras internacionales. Así, los acreedores han podido establecer determinadas interpretaciones de la situación y los términos del servicio de la deuda, incluso bajo condiciones de insolvencia de facto. Kunibert Raffer sostiene que ningún sistema legal «civilizado» permite que solo una de las partes en un proceso judicial participe en la decisión como este (Raffer 2001; International Press Service 2002). Sin embargo, en las negociaciones internacionales de deuda los acreedores actúan al mismo tiempo como demandante, juez y jurado.

### *Propuestas para resolver las crisis de deuda*

Las demandas de los gobiernos endeudados del Sur, así como las campañas y los movimientos de la sociedad civil en torno a la deuda, han incluido aspectos procesales (cómo se debe renegociar las deudas y cómo se debe establecer y arbitrar la insolvencia) y contenidos de los resultados preferidos (cómo se debe reducir o condonar las deudas y cómo se debe reprogramar los pagos). Estos temas están estrechamente ligados. Parece que en la mayoría de los casos un procedimiento legal justo significaría reducciones sustanciales de la deuda, normalmente entre 30% y 60% del stock de la deuda nocional, a veces hasta el 100%. Cuando faltan procedimientos adecuados y justos, los estándares dobles prevalecen. Como lo han señalado movimientos como Jubileo 2000, existen precedentes donde a los deudores se les ha concedido un alivio importante de la deuda. El caso de Alemania, en una situación de insolvencia de facto en 1953, ha sido usado como un ejemplo donde prevalecen estándares dobles.

El modo como se calculó en 1953 la sostenibilidad de la carga de la deuda alemana fue del todo favorable a Alemania. El contraste con el tratamiento que se les da al Tercer Mundo y a Europa oriental el día de hoy es impresionante. Mientras que para muchos de los países más pobres el servicio de la deuda para una tasa de ingresos por exportación de 15-25% ha sido considerado sustentable por parte de varias instituciones impulsadas por acreedores, en Alemania la tasa del servicio de la deuda para ingresos por exportación fue menor a 4% (Raffer 2001: 14-15, 35-6; *Tegucigalpa Declaration* 1999). A Alemania también se le permitió disfrutar de un importante superávit comercial bastante superior al servicio de su deuda. Otro precedente, con énfasis en aspectos procesales, es el caso de Indonesia. En 1969 el gobierno de Suharto acordó con sus acree-

dores que un abogado alemán, Herman J. Abs, fuera el árbitro en las negociaciones de su deuda externa. Al régimen de Suharto se le concedió una reducción de su deuda muy similar a la de Alemania (Raffer 2001: 37). En los casos de Alemania de 1953 y de Indonesia de 1969, el valor actual de sus deudas se ha reducido aproximadamente a la mitad. A estos países no se les impuso ninguna condición de «ajuste estructural». El llamado milagro económico alemán tuvo lugar después de la reducción de su deuda, e Indonesia también empezó a crecer rápidamente después de 1969 (era uno de los llamados tigres asiáticos cuando se produjo la crisis financiera de 1997-1998).

Algunos grupos y movimientos de la sociedad civil han propugnado un mecanismo del arbitraje que estaría basado en consideraciones morales y políticas. Algunas de estas últimas propuestas tienen similitudes con una serie de propuestas para la creación de una comisión mundial de la verdad no judicial.<sup>2</sup> Hay también movimientos y campañas que abogan por una repudiación del total de la deuda externa de los países pobres, que es considerada ilegítima. Estos movimientos se encuentran activos, por ejemplo, en Jubileo Sur, una coalición que se constituyó en noviembre de 1999 en Johannesburgo, parcialmente como respuesta a lo que se percibió como una política de demasiadas concesiones y acuerdos por parte de la campaña Jubileo 2000 con base en el Reino Unido.

Los activistas de Jubileo Sur tienden a considerar potencialmente perjudiciales las diversas propuestas para la creación de mecanismos de arbitraje legal. Ellos sostienen que bajo las actuales condiciones políticas, muchos de los mecanismos de arbitraje de la deuda propuestos quitan el control que tienen los Estados-naciones endeudados sobre una serie de aspectos importantes.<sup>3</sup> En lugar de negociar las cantidades exactas para el alivio de la deuda, ellos proponen determinar cuánto deben pagar los países e instituciones acreedores como indemnización por haber generado miseria en los países endeudados. Esta posición parece estar en contradicción con los mecanismos de insolvencia de tipo judicial, hasta el extremo de que los mecanismos implican que los deudores pueden ser obligados a pagar una parte de sus deudas. En algunas de las propuestas para la anulación del total de la deuda no queda claro cuáles serían las implicancias para futuras reglas de deuda. ¿Bajo qué condiciones deben ser amortizadas

2 Ver, p. ej., Jesuitas por el Alivio de la Deuda y el Desarrollo (1999), que proponen un cuadro o equipo de conciliación especial para la futura Corte Internacional de Insolvencia.

3 Comunicación personal de Beverly Keene, 4 de abril de 2002, Buenos Aires.



las deudas futuras? ¿Quién prestaría dinero en un sistema donde el reembolso no es una obligación moral o legal? Hay, no obstante, movimientos como Kairos que reclaman un Tribunal de Arbitraje Internacional y que se invierta la perspectiva, en el sentido de que hay que determinar cuánto los países del Norte les deben efectivamente a los del Sur (Kairos 2002).

Para un número creciente de grupos que abogan por el tema de la deuda, se ha vuelto fundamental la demanda para la creación de un mecanismo de arbitraje legal, basado en reglas vinculantes. Esto queda justificado en la medida en que es necesario establecer el régimen de la ley en las relaciones financieras internacionales o en lo que se refiere al proceso de democratización mundial. La campaña de Jubileo 2000 ha propugnado la creación de una corte de insolvencia internacional que determine en casos particulares si un país deudor es o no insolvente y, si lo es, qué tipos de arreglos se debe hacer con los acreedores. En estas propuestas, la ley de insolvencia de EE.UU. ha sido un modelo citado con frecuencia.<sup>4</sup>

El establecimiento de un mecanismo de arbitraje de la deuda legalmente vinculante puede ser por el momento lo más factible y políticamente posible. Desde los años ochenta se ha venido haciendo una serie de propuestas concretas con miras a crear nuevos mecanismos para un eficaz alivio de la deuda. El premio Nobel Lawrence Klein y la UNCTAD figuran entre los que han señalado la posibilidad de aplicar procedimientos inspirados por la ley norteamericana en negociaciones internacionales de deuda. Estas propuestas consideran a la ley de quiebras de EE.UU. –Capítulo 11 de la ley de reforma de la quiebra de 1978– como un modelo que podría ser empleado en el diseño de un mecanismo legal internacional (Raffer 1993). Raffer y otros han notado, no obstante, que aun cuando la ley de quiebras fuese útil al momento de reestructurar las deudas de una empresa comercial, sería menos conveniente para las deudas de países soberanos (Raffer 1993; 2001). La ley de insolvencia norteamericana para prestatarios públicos, como Estados y municipalidades –el llamado «Capítulo 9»–, sería un mejor modelo para negociaciones internacionales de deuda.<sup>5</sup>

4 Ver especialmente Raffer 2001; Pettifor 2002; *Tegucigalpa Declaration* 1999. Si bien Raffer usa la analogía para el sistema legal norteamericano en parte por razones estratégicas, tratando de convencer al que más obstinadamente se opone a las reformas mundiales (EE.UU.), el título parcialmente irónico de un artículo de Raffer (1993) es un ejemplo revelador de la analogía nacional implícita en la mayoría de tales propuestas. «Lo que es bueno para Estados Unidos debe ser bueno para el mundo; por la insolvencia internacional del Capítulo 9».

5 Se debe advertir que este significado de «municipal» se refiere no solo a gobierno local sino, de manera más genérica, a una «subdivisión política o a una agencia pública o a la instrumentalidad de un estado» (Raffer 1993).

Una de las ventajas del modelo del Capítulo 9, que suelen ser señaladas por los movimientos que abogan por el tema de la deuda, es que no obliga a los gobiernos municipales endeudados a que dejen de brindar servicios básicos para cumplir con las amortizaciones. De acuerdo con su parágrafo 904, los deudores o la corte *no* pueden interferir con las opciones de agencia pública de un Estado sobre el tipo de servicios que proporcionará a sus habitantes. Asimismo, el Capítulo 9 estipula que las agencias públicas no incrementarán los impuestos hasta un punto en que la calidad de vida de sus residentes se vea afectada (International Press Service 2002). Obviamente, estas nociones van en contra de la condicionalidad de las IBW. Además, en tanto acreedores, las IBW tendrían que asumir su responsabilidad por la ineficacia de sus préstamos, en particular por sus préstamos y políticas de reajuste y sus impactos.

Por lo que se refiere a las implicaciones democráticas, el enfoque del Capítulo 9 tiene también otras ventajas. Proporciona un mecanismo más transparente por el que los ciudadanos de la unidad política tienen derecho legal a participar en el proceso de arbitraje. El establecimiento de un mecanismo del arbitraje independiente haría que las negociaciones sobre temas de deuda fueran menos parcializadas e instauraría el régimen de la ley. La propuesta para internacionalizar el Capítulo 9 del código legal norteamericano señala enérgicamente los estándares dobles en las prácticas actuales y, a la vez, juega (con cierta ironía) con la idea de que EE.UU. debería aportar el modelo para otros. Sin embargo, el último punto de la propuesta de Raffer no constituye su aspecto fundamental. Raffer solo especula a partir de una analogía y para establecer ciertas reglas y principios imparciales de arbitraje de la deuda. En realidad, la mayoría de las propuestas existentes hacen algo similar, si bien no se refieren explícitamente al código de ley norteamericano, y aun cuando a veces no llegan a establecer normas y procedimientos justos.

Por ejemplo, el mecanismo de Jubileo propone una corte ad hoc de tres miembros, que no requeriría de un tratado internacional para ser establecido. Cada una de las partes seleccionaría a un miembro de la corte, y juntas elegirían al tercero, quien haría también las veces de presidente (Pettifor 2002). El proceso arbitral, como un caso judicial, procedería en una serie de fases definidas. En la audiencia, cada parte presenta su evidencia y tiene la oportunidad de defender sus casos individuales. Basándose en la evidencia, en el argumento de las partes y en los principios y reglas aplicables, el (los) árbitro(s) decide(n) la disputa de si, por ejemplo, determinadas deudas han sido legal y adecuadamente contraídas (Afrodad 2002a).

## CUADRO 12: ARGENTINA Y SU CRISIS DE DEUDA

Durante las primeras décadas del siglo XX, Argentina era uno de los países más ricos del mundo. La carne y el trigo se vendían bien en los mercados mundiales, y el estilo de vida elitista de la burguesía de Buenos Aires reflejaba una firme convicción en que los buenos tiempos continuarían indefinidamente. Con una estrategia político-económica basada en la industrialización mediante la sustitución de importaciones, una clase trabajadora con sindicatos fuertes hizo entonces su aparición.

A finales del siglo, gran parte de esa riqueza se había esfumado. Como en muchos otros países de la región durante los mismos años, el gobierno militar de 1976-1983 confió excesivamente en los préstamos del exterior. Los bancos norteamericanos ofrecieron préstamos aparentemente generosos a diversos gobiernos latinoamericanos, con pocas condiciones explícitas e intereses que parecían bajos. Sin embargo, las deudas que tenían tasas de interés flotantes se harían mucho más difíciles de pagar cuando EE.UU., al final de los años setenta, decidiera elevar considerablemente dichas tasas.

Durante el último cuarto del siglo pasado, la deuda externa de Argentina creció de US\$ 8 mil millones a US\$ 160 mil millones. Durante el mismo período, el país pagó unos US\$ 200 mil millones por servicio de la deuda. Una cantidad importante del dinero prestado que ingresó a Argentina fue sacado muy pronto del país mediante canales secretos a través de bancos o políticos corruptos.

Aparte de la espiral de la deuda, Argentina también sufrió una espiral de inflación. En 1989, Carlos Menem ganó la carrera presidencial luego de una campaña en la que defendió un programa heterodoxo de política económica, que se apartaba significativamente de la ortodoxia impuesta por el FMI. Sin embargo, una vez elegido, Menem decidió llevar a cabo uno de los programas de privatización más radicales del continente. En la misma época, Carlos Andrés Pérez en Venezuela y Alberto Fujimori en el Perú experimentaron también un cambio similar cuando de candidatos antineoliberales pasaron a ser fieles seguidores del neoliberalismo. En todos los casos, el Fondo Monetario Internacional jugó un papel importante en dichas metamorfosis.

Uno de los mecanismos más importantes del gobierno de Menem en la lucha contra la hiperinflación y en su intento por hacer que los inversionistas creyeran que la inflación no regresaría fue hacer que la moneda nacional, el peso, tuviese legalmente el mismo valor que el dólar norteamericano. A través de un

espectacular programa de privatización de las empresas estatales, el gobierno pudo conseguir suficiente flujo de dinero en efectivo que lo ayudó en el servicio de su deuda externa. Una parte de los tratos en el proceso de privatización fue que el gobierno asumiría la responsabilidad por las deudas de las empresas. No obstante, al menos según algunos indicadores fundamentales, el programa económico parecía funcionar relativamente bien.

Pero el programa sí tenía varios problemas. Cuando muchos bancos argentinos fueron comprados por inversionistas extranjeros, para las pequeñas y medianas empresas se hizo más difícil obtener préstamos. Esto restringió sus posibilidades y contribuyó a reducir las cifras de crecimiento económico. Después de la crisis asiática de fines de la década de 1990, el FMI impuso un programa de austeridad en Argentina, que se convirtió en otra razón para generar problemas de crecimiento y empleo. La inflación todavía era manejable, pero el gobierno empezó a perder control en muchos otros aspectos de política económica.

A fines de los años noventa, la situación se había vuelto insostenible. Las desigualdades se hicieron más visibles, la fuga de capitales había aumentado y cada día se criticaba más la convertibilidad entre el peso y el dólar. Puesto que la mayoría de las familias y corporaciones tenía sus deudas nominadas en dólares, el gobierno se mostró muy renuente a devaluar el peso. En diciembre de 2001, el sucesor de Ménem, Fernando de la Rúa, fue obligado a renunciar luego de numerosas movilizaciones sociales. Al mismo tiempo, se hizo obvio que Argentina no podía continuar cumpliendo del todo con el servicio de su deuda externa.

La moratoria parcial de la deuda puso nerviosos a los acreedores, inversionistas e instituciones de evaluación de riesgos. En enero de 2003, Argentina firmó un acuerdo con el FMI, con miras a restaurar al menos una parte de la confianza perdida. A fin de alcanzar tal acuerdo, Argentina recortó el gasto público, y al hacerlo erosionó el acceso de los pobres a la salud y a la educación. A fin de aumentar su capacidad para servir la deuda, el gobierno también acordó incrementar los impuestos.

No existe solución fácil para la crisis argentina. Una razón para ello es que las soluciones no dependen exclusivamente de Argentina. A menos que se produzcan cambios reales en los mecanismos transnacionales y mundiales de la deuda extranjera, el futuro de Argentina (y el de muchos otros países endeudados de la periferia) no parece promisorio. No es de extrañar que diversas organizaciones de la sociedad civil argentina hayan participado activamente en movimientos mundiales relacionados con el tema de la deuda. Muchos activistas argentinos apoyan una posición relativamente radical, según la cual todas las deu-

das externas de los países pobres deben ser consideradas ilegales y, por consiguiente, deben ser condonadas. Otros se muestran más dispuestos a tomar parte en campañas que aboguen por la creación de mecanismos de arbitraje de la deuda. No deberá sorprender que las posiciones más radicales terminen teniendo un mayor apoyo si es que no se llega a crear un mecanismo satisfactorio para el arbitraje de la deuda.

Según Afrodad (2002a; 2002b), en el proceso judicial de arbitraje el país deudor postularía el no reembolso de un préstamo impagable, dudoso o ilegítimo. La corte oiría entonces los argumentos (respaldados por cifras y otras evidencias) del país deudor y del país acreedor. Los casos para el no pago serían establecidos por el gobierno del deudor así como por las personas afectadas por el caso o por representantes de la sociedad civil. Así, tanto los deudores como los acreedores emplearían personal calificado para defender sus casos. Los árbitros solo tendrían que decidir si es que los deudores y los acreedores no llegaron a un acuerdo o si las organizaciones de la sociedad civil pueden demostrar que cualquier acuerdo entre los deudores y los acreedores significaría poner una carga demasiado pesada sobre los pobres.

Mientras que los cuadros en estas propuestas del Sur suelen ser considerados como temporales, algunas de las propuestas para la creación de una corte de arbitraje o de una corte de insolvencia propugnan el establecimiento de órganos permanentes. Una de las propuestas es que la Corte Internacional de Justicia sea administradora de los procesos de insolvencia. De ser así, requeriría una nueva cámara, que podría llamarse Corte Internacional de Insolvencia o Corte Internacional de Arbitraje de la Deuda. En el mundo existen muchos sistemas arbitrales diferentes para solucionar disputas comerciales internacionales.<sup>6</sup> Otras instituciones simila-

6 En asuntos mundiales, el arbitraje ha sido utilizado especialmente para solucionar disputas comerciales internacionales. Se ha firmado una serie de tratados en un esfuerzo para crear obligaciones legales vinculantes y establecer un marco internacional básico para el reconocimiento de acuerdos arbitrales y la puesta en vigor de fallos arbitrales. Uno de los primeros fue el Convenio de Ginebra para la Ejecución de Fallos Arbitrales Extranjeros, firmado en 1927. Otro más reciente es el Convenio de las Naciones Unidas para el Reconocimiento y la Ejecución de Fallos Arbitrales (Convenio de Nueva York). Este Convenio constituye la base legal más importante para la ejecución de acuerdos arbitrales en el comercio internacional. También existe un Convenio Europeo sobre Arbitraje Comercial Internacional y un Convenio Interamericano sobre Arbitraje Comercial Internacional (Afrodad 2002a).

res tratan problemas diferentes, como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) y la Corte Permanente de Arbitraje. Una posibilidad es que se pudiera establecer una Corte de Arbitraje Internacional modificando el modelo del CIADI.<sup>7</sup> Instituciones existentes, como la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya o la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), también podrían ser utilizadas para el arbitraje de deuda (Afrodad 2002a), o bien se podría crear una nueva comisión en el marco de las Naciones Unidas similar a la CNUDMI para atender los problemas de deuda. Empero, muchos de los que participan en los movimientos de deuda propugnan el establecimiento de una Corte Internacional de Arbitraje de la Deuda mediante un tratado específico bajo el sistema de las Naciones Unidas.

En 1996, se concretó el primer esfuerzo importante por parte de las instituciones crediticias para reducir el monto de la deuda. La iniciativa para Países Pobres Muy Endeudados (PPME) del Banco Mundial y del FMI incluyó el alivio de la deuda en el marco general de la reducción de la pobreza diseñado por estas instituciones.<sup>8</sup> Luego de fuertes críticas, en 1999 se reforzó esta iniciativa, a la que se llamó PPME II. El hecho que las IBW reconocieran finalmente que era necesario no solo reestructurar sino también reducir la deuda, puede ser considerado un paso positivo, si bien aún muy limitado, para atender algunas de las demandas de los países del Sur. Sin embargo, en condiciones democráticas, las iniciativas PPME I y II son cuestionables porque a cambio de acuerdos menores ellas imponen una condicionalidad en política económica neoliberal aun más estricta, con lo que se reducen las posibilidades que tienen los países elegibles para formular políticas autónomas. Asimismo, las instituciones crediticias llevan todo el mecanismo de negociaciones dentro del marco de la iniciativa de PPME. En otras palabras, si bien el esquema de PPME

7 El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones ha sido creado en el marco del Convenio para el Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones entre Estados y Ciudadanos de otros Estados (Convenio de Washington). Ofrece medios para la conciliación y el arbitraje de diferencias relativas a inversiones y tiene su sede en el Banco Mundial (Washington), que le presta el necesario apoyo administrativo y financiero. El Centro mismo no ve casos de conciliación ni de arbitraje, pero facilita el establecimiento de tribunales de arbitraje y de comisiones de conciliación de acuerdo con las provisiones del Convenio. El órgano de gobierno del Centro, el Consejo Administrativo, está compuesto de un representante de cada estado contratante. Una de las principales tareas del Centro es mantener un cuadro de conciliadores y un cuadro de árbitros.

8 Ver <<http://www.worldbank.org/hipc/about/hipcbr/hipcbr.htm>>

puede haber sido pensado para atender una pequeña parte de las demandas de los grupos que abogan por el tema de la deuda, no hace ninguna concesión a sus demandas de procedimientos justos y transparentes, ni deja de controlar las políticas económicas de estos países.

Durante los primeros años del presente milenio, se ha incrementado la viabilidad política de por lo menos algún tipo de mecanismo de insolvencia o de procedimiento internacional de quiebra. Hasta el Gobierno norteamericano se ha mostrado en algún momento abierto a la idea de un acuerdo sobre una legislación internacional de quiebra. El 21 de setiembre de 2001, el Secretario del Tesoro de EE.UU., Paul O'Neill, habló públicamente sobre la necesidad de establecer algún tipo de corte para casos de quiebra, inspirado en el procedimiento del Capítulo 11 (Kairos 2002).<sup>9</sup> En noviembre de 2001, la directora adjunta del FMI, Anne Krueger, anunció su apoyo a la misma idea, en un discurso pronunciado en una cena que el *Financial Times*, en una obvia exageración, calificó como «uno de los cambios más radicales en las finanzas internacionales en una generación», y que Ann Pettifor (2002) de la campaña Jubileo 2000, también tal vez demasiado entusiasmada, interpretó como «capitulación».

Sin embargo, los países endeudados del Sur podrían no querer ser declarados en estado de quiebra y dejados a merced de sus acreedores. En cambio, ellos podrían estar más abiertos a reglas vinculantes dentro de un mecanismo de arbitraje de la deuda que llevase a una importante reducción de la misma y, a la vez, a emanciparlos de las condicionalidades relacionadas a dicha deuda. Como se ha señalado anteriormente, este mecanismo podría inspirarse en la ley norteamericana de insolvencia para los prestatarios públicos, como Estados y municipalidades (Capítulo 9). Podría proporcionar un marco general en el que sería posible ir más lejos y establecer cortes de arbitraje ad hoc o negociaciones informales que llevaran a soluciones más radicales, incluida la cancelación del total de la deuda. Un aspecto importante de los nuevos mecanismos sería evitar la generación de una nueva sombra de deuda, tal como se ha visto arriba. Este sería un paso importante hacia la emancipación del innecesario, indebido e indeseado poder de las IBW.

¿Es esto políticamente posible? Es más que probable que cualquier propuesta del FMI no incluirá renunciar al control de las políticas econó-

9 Ver, no obstante, Stiglitz (2002), que describe cómo el Subsecretario del Tesoro para Asuntos Internacionales, John Taylor, echó después un balde de agua fría sobre el tema de los mecanismos de quiebra, arguyendo que esas cosas se las deberían dejar al mercado.

micas de los Estados del Sur y del Este. En otras palabras, el Fondo querrá separar la propuesta de insolvencia de cualquier otra propuesta que busque hacer reformas democráticas en los mercados financieros mundiales. Sin embargo, el hecho de que el Fondo haya sugerido la posibilidad de un mecanismo de quiebra facilita llevar el tema procesal a las agendas de diversos foros oficiales. Es el paso de un enfoque previo de no intervención orientado al mercado a otro de resolución de la quiebra (Stiglitz 2002b). Parece que el Fondo ha estado considerando un mecanismo que, de alguna manera, sea similar al Capítulo 11 norteamericano, el cual dejaría a los países endeudados a merced de sus acreedores.

Se puede diseñar mecanismos alternativos para el arbitraje de la deuda siempre que exista suficiente presión por parte de al menos algunos Estados y, sobre todo, de la sociedad civil mundial, y siempre que sea posible hacer reformas simultáneas que establezcan fuentes alternativas de financiamiento para el desarrollo. Idealmente, las IBW también tendrían que aceptar el régimen de la ley en las relaciones financieras internacionales y, en consecuencia, procedimientos justos de arbitraje de la deuda. Sin embargo, en marzo de 2003, Anne Krueger, del FMI, tuvo que confesar que su propuesta no había ganado el apoyo que esperaba. El Gobierno norteamericano y los financistas de Wall Street se habían opuesto decididamente a ella. Si bien desde una perspectiva democrática la propuesta de Krueger tenía muchas fallas fundamentales, era un ejemplo de que la presión de la sociedad civil puede a veces lograr que las instituciones que gobiernan el mundo terminen haciendo concesiones parciales. Al mismo tiempo, era un ejemplo de los límites de tales concesiones.



## ORGANIZACIONES TRIBUTARIAS MUNDIALES

Se ha sugerido la creación de impuestos mundiales como solución a varios problemas a nivel global, quizás con mayor frecuencia en lo tocante a la crisis financiera del sistema de las Naciones Unidas. Además, parece que una política mundial democrática requeriría el derecho a establecer impuestos, así como a regular y transferir los réditos subsecuentes a los bienes comunes globales. Estas propuestas son:

- un impuesto sobre la transacción de divisas;
- impuestos a la contaminación (en particular, un impuesto mundial a las emisiones de carbono sobre la venta de combustibles fósiles);
- un impuesto a la venta de armas (una recaudación sobre ventas internacionales de armas designadas);
- un impuesto a los viajes (un impuesto plano a todos los vuelos de pasajeros);
- un impuesto fraccionario a las telecomunicaciones;
- un impuesto sobre las ganancias por la explotación del lecho marino (impuesto a los réditos obtenidos por la Autoridad Internacional del Lecho Marino (AILM), establecido por la legislación del Convenio del Mar).

Según muchas concepciones acerca del fenómeno de la globalización, pocas ideas deben resultar más obvias que la creación de un impuesto mundial. Si existe una economía mundial integrada, debe también haber impuestos. No hay ninguna economía nacional en el planeta Tierra que no tenga algún tipo de sistema tributario. Además de esta analogía a escala nacional, existen varias razones sustantivas –incluso desde una perspectiva democrática– para el establecimiento de impuestos mundiales. Diversas razones económicas o los criterios para la democratización mundial destacan también la importancia de crear impuestos globales. En este capítulo, hablaremos únicamente de dos posibilidades: un impuesto multilateral sobre la transacción de divisas y un

impuesto a las emisiones de dióxido de carbono. Estas son las dos alternativas que hoy en día tienen más posibilidades de ser ejecutadas en la actual agenda política mundial. Está última, en particular, se ha vuelto el objetivo central de muchos de los componentes fundamentales de la sociedad civil mundial.

### *Impuesto sobre la transacción de divisas (ITD)*

El impuesto sobre la transacción de divisas (ITD) es una idea sencilla: se trata de un impuesto a cada intercambio de divisas, lo suficientemente bajo para no impedir las transacciones necesarias a fin de financiar el comercio de bienes y servicios o inversiones de largo plazo. James Tobin propuso este impuesto por primera vez en 1972, debido a la desaparición de las tasas de cambio fijas del sistema de Bretton Woods (Tobin recibió el Premio Nobel de Economía en 1981 por razones no relacionadas con esta propuesta).<sup>1</sup> Tobin postuló una reforma de los mercados monetarios. «Echar arena en las ruedas de las finanzas mundiales» mediante el incremento de los costos de transacción de divisas haría que los mercados financieros volátiles fuesen más estables y aumentaría la autonomía de los Estados, sobre todo la autonomía de sus políticas monetarias (Tobin 1996).

A inicios de la década de 1970, EE.UU. decidió unilateralmente desvincular el dólar del oro. También empezó a pugnar por la liberalización de las actividades financieras. A partir del colapso del sistema monetario original altamente regulado de las IBW, la volatilidad y las fluctuaciones han aumentado varias veces en los mercados de divisas (ver Patomäki 2001: 3-29). También parece que de casi ochenta crisis monetarias que han tenido lugar desde finales de dicha década, las de mayor alcance se han producido a partir de 1990. Después de la crisis mexicana (1994-95) y sus repercusiones, la crisis asiática (1997) –que se expandió a Rusia y Brasil (1998)– alarmó al mundo entero. Entre 2001 y 2002, Argentina y Turquía enfrentaron dificultades similares.

Muchas de estas crisis han estado básicamente relacionadas con desarrollos en bonos, valores y mercados de préstamos, ellos mismos sacudidos por la crisis. De hecho, los mercados financieros mundiales en su conjunto estuvieron en crisis desde inicios del milenio. Los mercados de

---

1 La conferencia de Tobin fue publicada en 1974; en 1974 él desarrolló esta idea con mayor detalle.

valores estuvieron yéndose a pique durante tres años y, por ejemplo, los fondos privados de pensiones perdieron gran parte de su valor. El estallido de la burbuja financiera mundial ha tenido consecuencias considerables en otros sectores de la economía.

Parece que los mecanismos de las finanzas mundiales son una de las razones principales que explicarían por qué el crecimiento per cápita se ha detenido o, incluso, se ha vuelto negativo (ibid.: 99-103 Brenner 2002; Freeman 2002). Según la llamada hipótesis sobre la inestabilidad financiera, existe en la economía del mercado capitalista una tendencia inherente a financiar la deuda incrementada y a especular con ella, lo que al final conduce a una situación financiera insostenible, al pánico, a la crisis y a la depresión.<sup>2</sup>

En lo que se refiere a la crisis de divisas, en el corazón del problema se encuentra el creciente poder de los movimientos cortoplacistas de capital, que tiene su origen en el proceso de multiplicación financiera. Este proceso es la consecuencia de una serie de acciones de apalancamiento, de endeudamiento mutuo y de precios en alza. Las consecuencias socioeconómicas de las mayores crisis financieras son perturbadoras. Una crisis se produce en los mercados secundarios cuando se intercambian contratos en divisas, stocks y bonos. Sin embargo, la inesperada implosión de los valores de los activos o la fuga de fondos tienen también un efecto en los mercados primarios de ahorros y divisas. Los mercados primarios, a su vez, codeterminan las condiciones para muchas otras actividades económicas. La pérdida acumulativa total de la producción por causa de una crisis bancaria y de divisas ha sido, en promedio, de un 15 % (ver FMI 1998: 97). Entre los efectos en los sectores más débiles de la población figuran el desempleo, la marginación, la pobreza y las enfermedades, que a menudo se han agravado debido a las condiciones impuestas por el FMI para otorgar préstamos de emergencia (ver, por ejemplo, Hirst y Thompson 1999: 161-2; Krugman 1999: 103-4). Considerando el sistema financiero mundial y los principios que lo rigen, aquellos que más sufren son los que por lo general han tenido menos que ver con el desencadenamiento de la crisis.

---

2 Esta hipótesis fue propuesta por Minsk 1982; ver también Kindleberger 2001 para un análisis de las ocurrencias históricas de crisis financieras en la economía de mercado capitalista.

TABLA 8: UN ASPECTO DEL PODER DE LOS MERCADOS FINANCIEROS: VOLUMEN DEL COMERCIO DIARIO DE DIVISAS Y SU ÍNDICE EN RELACIÓN CON LAS RESERVAS BANCARIAS CENTRALES

Año	Volumen de divisas por día (miles de millones de US\$)	Promedio de crecimiento anual (%)	Reservas oficiales de divisas mundiales (miles de millones de US\$)	Índice de reservas/divisas
1977	18,3		265,8	14,52
1980	82,5	65,2	386,6	4,52
1983	119	13,0	339,7	2,85
1986	270	31,4	456,0	1,69
1989	620	31,9	722,3	1,17
1992	880	12,4	910,8	1,04
1995	1249	12,0	1148,8	0,92
1998	1490	6,0	1636,1	1,10
-2001	1200	-7,5	2021,5	1,68

FUENTES: Félix, 1995; BIS (1999): Cuadros A-3 y B-2, 3 y 8, respectivamente; BIS 2002a, 2002b: Tabla V.I., p 82.

Los mercados de divisas son un elemento importante de los mercados financieros mundiales. Muchas operaciones financieras transnacionales se realizan mediante el intercambio de divisas o presuponen su uso. A partir de la década de 1970, los mercados de divisas han crecido exponencialmente. Como se aprecia en la tabla 10.1, el volumen del comercio diario de divisas se incrementó casi cien veces en veinte años. En 1977, el volumen diario de divisas fue de unos US\$ 18 mil millones, y en 1998 de US\$ 1,5 billones. Si el mismo desarrollo continuara, el volumen diario sería de US\$ 3,2 a 6,4 billones en 2010. Sin embargo, las crisis financieras, la implosión de los mercados financieros mundiales y la aparición de una única moneda europea, el euro, han invertido esta tendencia. En 2001 el volumen diario de divisas fue de US\$ 1,2 billones, aproximadamente 20% menos que en 1998. Sin embargo, esta sigue siendo una enorme cantidad de dinero, equivalente al PBI de muchos de los países más ricos del mundo.

Con la expansión de los mercados de divisas, el rédito potencial del ITD también se ha incrementado exponencialmente. En la década de 1990, a pesar de las crisis financieras cada vez más serias, el argumento de que el ITD reuniría fondos que podrían ser usados para solucionar muchos problemas y fracasos mundiales se ha vuelto una razón cada vez más

importante para la creación de ese impuesto. Este podría rendir entre cien mil y doscientos mil millones de dólares al año para una serie de propósitos, a saber, financiamiento del sistema de las Naciones Unidas, establecimiento de nuevas soluciones para el problema de la deuda y nuevos fondos para financiar el desarrollo, curación del Sida y de otras enfermedades importantes o establecimiento de una educación básica para todos los habitantes del planeta. Al menos en un principio, la cantidad de dinero potencialmente disponible puede superar hasta en cinco veces la actual asistencia para el desarrollo de Occidente y ser el doble de la transferencia neta de recursos del Sur al Norte debido a la crisis de deuda.<sup>3</sup>

Con el reconocimiento del creciente potencial para recaudar fondos que tendría el ITD, cada una de las principales crisis financieras ha hecho pensar en este impuesto como uno de las posibles soluciones a los fracasos financieros. En la plenitud de una crisis, nada podría parecer más plausible que una reforma del sistema monetario mundial, la necesidad de «echar arena en las ruedas de las finanzas». Sin embargo, tras la subsecuente estabilización de la situación, la popularidad de la propuesta de Tobin ha tendido a opacarse. De una manera más persistente, hasta hace poco se ha venido discutiendo este impuesto en el marco de una serie de intentos para encontrar fuentes alternativas con miras a financiar el sistema de las Naciones Unidas y los bienes comunes globales.

La crisis asiática que empezó a mediados de 1997 cambió la escena política mundial. Fue entonces cuando un nuevo movimiento político transnacional para el ITD hizo su aparición. La ATTAC, organizada desde París, es quizás el hito más importante de dicho movimiento. Ignacio Ramonet, director de *Le Monde diplomatique*, publicó un artículo en diciembre 1997 titulado «Désarmer les marchés» (Desarmar los mercados). Según Ramonet (1997), hay dos problemas estrechamente relacionados: la volatilidad y la magnitud de los mercados financieros mundiales que «están causando inseguridad universal», y la amenaza a la democracia por parte de las finanzas mundiales. «La libertad absoluta de movimiento del capital socava la democracia, por lo que debemos introducir maquina-

3 Hay cálculos que difieren mucho entre sí. En un extremo, Frankel ha estimado réditos de 500 mil millones a un billón de dólares anuales, mientras que otros cálculos, incluidos los del grupo de estudio de economistas finlandeses nombrado por el Ministerio de Finanzas, sugieren cifras mucho más bajas, como 70 mil millones de dólares. Los cálculos dependen de una serie de supuestos inciertos sobre el nivel de los impuestos, la elasticidad de los costos de transacción del comercio, el nivel de los costos reales de transacción, y la disponibilidad y capacidad de los actores para encontrar sustitutos u ocultar transacciones como consecuencia de la tributación. Ver, p. ej., Frankel 1996; Felix y Sau 1996.

ria para contrarrestar sus efectos. [...] Cientos de miles de millones de dólares quedan fuera del alcance de las autoridades tributarias para ir en beneficio de individuos e instituciones financieras poderosos. [...] Tener poder para recaudar impuestos sobre ingresos no percibidos es un rasgo fundamental de la democracia».

En consecuencia, Ramonet propuso tres medidas: suprimir los paraísos fiscales, incrementar los impuestos sobre ingresos no percibidos e imponer un impuesto sobre las transacciones de divisas. También sugirió el establecimiento de una organización que abogue por el impuesto Tobin. Como resultado de ello, la ATTAC fue fundada en junio de 1998. La ATTAC Francia no ha tardado en convertirse en el centro de una red transnacional. En Europa se han formado una serie de asociaciones (Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, España, Suecia, Suiza), América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay), Norteamérica (Québec), África septentrional (Marruecos, Túnez) y África subsahariana (Burkina Faso, Camerún, Costa de Marfil, Malí, Senegal). Hay otras organizaciones estrechamente vinculadas a la ATTAC, sobre todo en Asia y Europa.

Entre los actores cívicos comprometidos con la defensa del impuesto Tobin figuran:

- La iniciativa Halifax, una coalición de grupos para el medio ambiente, el desarrollo, la justicia social y grupos religiosos de Canadá.<sup>4</sup>
- CIDSE (Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad), una alianza de quince organizaciones católicas de desarrollo europeas y norteamericanas.<sup>5</sup>
- War on Want, una campaña en contra de las causas de la pobreza, en el Reino Unido.<sup>6</sup>
- La iniciativa Tobin Tax USA, un proyecto del Centro para el Desarrollo Económico Medioambiental (CEED), en EE.UU.<sup>7</sup>

Se trata de coaliciones o campañas europeas y norteamericanas transnacional y eficientemente interconectadas para el desarrollo y la justicia socioeconómica a escala mundial. Docenas de otras organizaciones

4 Ver <<http://www.web.net/~halifax/index.htm>>

5 Ver <<http://www.cidse.org/>>

6 Ver <<http://www.waronwant.org/>>

7 Ver <<http://www.ceedweb.org/iirp/>>

nacionales y transnacionales han incluido el impuesto Tobin en sus plataformas, incluidos los Parlamentarios para la Acción Global y la Comisión sobre Gobierno Mundial. Algunas de ellas lo han puesto como punto principal de sus agendas.<sup>8</sup> El movimiento transnacional para el impuesto Tobin ha tenido éxito al lograr que el tema sea incluido en la agenda de muchos parlamentos nacionales, del Parlamento Europeo y de varias organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas. Los parlamentos de Canadá (1999) y Francia (2001) han adoptado mociones a favor de la aplicación del impuesto. Una ley similar fue desechada en el parlamento belga por solo un voto en el verano de 2003.

Asimismo, en Asia hay también actores civiles que están pugnando por el establecimiento del impuesto Tobin, en particular la Red del Tercer Mundo con base en Malasia,<sup>9</sup> y Focus on the Global South, con sede en Tailandia (y que opera también en Filipinas y Corea del Sur).<sup>10</sup> Por ejemplo, a inicios de 1999, Martin Khor, de la Red del Tercer Mundo, hizo un llamado para la acción junto con Andrea Durbin, de Amigos de la Tierra-EE.UU., y John Cavanagh, del Foro Internacional sobre Globalización/ Instituto de Estudios Políticos. Dicho llamado incluía una demanda para que «los gobiernos de las principales divisas del mundo establecieran un impuesto sobre determinadas transacciones internacionales, a fin de desalentar el comportamiento especulativo y de manada en los flujos de capital internacional».<sup>11</sup> Una serie de países del Sur también han mostrado el interés en el ITD. A inicios de este milenio, todo parece indicar que Brasil, India y Sudáfrica, en particular, estarían a favor del impuesto, si bien ninguno de ellos ha dado aún pasos concretos para establecerlo mediante la organización de una conferencia multilateral.

El ITD puede ser considerado como una reforma democrática fundamental. La autonomía de los Estados, por ejemplo, facilitaría procesos más democráticos de toma de decisiones en materia de política económica. Las expectativas de los actores financieros —formados dentro del marco de la ortodoxia económica— condicionan las políticas económicas de los Estados.<sup>12</sup> Al poner freno al innecesario e indeseable poder de los flujos financieros transnacionales, el ITD aliviaría la presión que las fi-

8 Se puede encontrar sitios web e información de contactos sobre esto en <<http://www.ceedweb.org/iirp/camnet.htm>>

9 Ver <[http://www.twinside.org.sg./](http://www.twinside.org.sg/)>

10 Ver <<http://www.focusweb.org/>>

11 Este llamado para la acción está disponible en <<http://www.twinside.org.sg./title/ifgcall-cn.htm>>

12 Para un análisis sistémico, ver Patomäki 2001: 57-68 y 91-9

nanzas ejercen en las políticas democráticas. Además, si los réditos del impuesto fuesen usados para reducir la ineficacia y la vulnerabilidad de los débiles en la economía política mundial, el ITD contribuiría a invertir la tendencia hacia crecientes disparidades. Se podría decir, pues, que esta tendencia es causada en parte por los mecanismos de las finanzas mundiales. Además del poder directo e indirecto que tienen estas para condicionar las políticas económicas estatales a fin de que se condigan con las expectativas de una ortodoxia económica, una serie de procesos relacionados con las finanzas —que van desde el manejo clásico de las crisis financieras hasta las oportunidades otorgadas por los paraísos fiscales— ha tendido a hacer al rico más rico y poderoso y al pobre más pobre y marginado (Patomäki 2001: caps. 2 y 3).

Sin embargo, muchos puntos de vista acerca del ITD se concentran solo en uno de los objetivos del impuesto, excluyendo así otros aspectos. La propuesta original de James Tobin de 1972 solo fue sobre la estabilidad de los mercados y la autonomía de los Estados, dejando de lado los réditos mundiales al considerarlos como un derivado poco interesante. Tobin virtualmente no tenía nada que decir sobre el control democrático de los mercados financieros mundiales. Algunos economistas han seguido a Tobin en este asunto. Muchas propuestas posteriores solo se han interesado en crear fondos mundiales y proponen tasas tan bajas de impuesto que los mercados de intercambio de divisas permanecerían prácticamente intactos. Asimismo, muchas propuestas recientes para que la Unión Europea establezca un ITD autónomo no alcanzarían las metas básicas.<sup>13</sup> No habría ningún fondo mundial ni un control democrático mundial de los mercados financieros. Si se invitara a los países en vías de desarrollo para que se unieran a este régimen previa aceptación del control del Banco Central Europeo, el régimen del ITD estaría muy cerca de reproducir las estructuras (neo)coloniales de financiamiento. Desde el punto de vista de la democratización mundial, este tipo de concepciones limitadas resulta insuficiente o regresivo.

Un problema adicional es que tiene que haber una organización, especializada en el ITD, que sea capaz de aprender y, con ello, de hacerse autotransformadora. Esta podría llamarse Organización para un Impuesto sobre las Transacciones de Divisas (OITD). La OITD tendría que estar abierta a los diferentes puntos de vista, reaccionar rápidamente ante cambios inesperados y estar calificada para asumir nuevas tareas, si es nece-

---

13 Spahn 2002 es tal vez el ejemplo más importante de dicha propuesta.



sario. Asimismo, tiene que haber un proceso justo, transparente y responsable mediante el cual se pueda llegar a decisiones sobre la asignación de fondos. Únicamente una organización democrática y eficaz puede reunir estos requisitos. En cuanto a lo positivo, una OITD podría estimular también el desarrollo de nuevas formas de participación democrática y de responsabilidad en el gobierno económico mundial, en virtud de su estructura e iniciativas ejemplares.

Se debe negociar dos problemas a fin de facilitar la emancipación democrática de los males ocasionados por el poder de los mercados financieros mundiales, incluidos la inestabilidad económica, el desempleo, la pobreza, las crecientes disparidades y la ejecución de políticas indeseables,<sup>14</sup> a saber:

- 1) El proceso de materializar el ITD.
- 2) El resultado de este proceso, es decir, el régimen del ITD y sus arreglos institucionales.

Para plantearlo en términos de las actuales luchas políticas, (1) es el problema de aquellos movimientos mundiales –incluidos ONG, iglesias, periódicos progresistas, sindicatos, partidos y algunos Estados soberanos– que respaldan el ITD y las reformas concomitantes. Dichos movimientos han expresado su preocupación democrática sobre la falta de participación en la toma de decisiones financieras y del desarrollo por parte de aquellos cuyas vidas se ven transformadas por las consecuencias de los resultados financieros; y ellos están particularmente interesados en el proceso de cambio. El problema principal de (1) es que unos pocos actores estatales poderosos tienen derecho de veto sobre cualquier propuesta de reforma. Para que de veras exista una voluntad democrática tiene que ser posible diseñar una estrategia que permita la creación del ITD, aun cuando no haya consenso universal.

Tobin y sus seguidores han asumido que todos los centros financieros tienen que estar dentro del régimen del ITD desde un inicio. Este supuesto ha tenido dos implicancias de gran alcance. Primero, cada país de origen de un centro financiero tiene derecho de veto contra la iniciativa. Por ejemplo, si EE.UU. se niega a adherirse, el impuesto Tobin seguirá sien-

14 Patomäki 2001: los capítulos 1-4 explican el poder de las finanzas y los problemas causados por ellas; también plantean un argumento normativo para el impuesto Tobin y las medidas regulatorias a él vinculadas.

do una quimera. Segundo, como consecuencia de esto, ha parecido obvio que el FMI –o posiblemente algún otro organismo internacional existente– deba asumir la responsabilidad de primero estudiar y después, quizás, crear el ITD. El poder de veto de los respectivos gobiernos es por demás antidemocrático. Si los gobiernos estrechamente vinculados con estos centros de actividades financieras pueden dictar las pautas de la discusión, el foro preferido para las conversaciones será el FMI, que ellos controlan.

Hay una manera democrática de materializar el ITD. Si el impuesto es enmendado, se hace posible que cualquier grupo de países inicie el sistema sin el consentimiento de otras «grandes potencias» económicas. El sistema tiene que ser diseñado de tal manera que se impida que los mercados sean transferidos a «lugares» que se encuentren fuera de la zona del ITD. De hecho, debe ser posible cobrar el impuesto de una manera del todo confiable, además de unilateral, siguiendo el modelo europeo del IVA mediante el establecimiento de una obligación legal abarcadora para pagar el impuesto, y el uso del sistema centralizado de liquidación neta<sup>15</sup> para recaudar automáticamente el volumen del impuesto.<sup>16</sup> Incluso es posible establecer un ITD extraterritorialmente. Por ejemplo, si la UE estuviera dentro del régimen del impuesto y EE.UU. no, el Banco Central Europeo podría recaudar fácilmente el impuesto de aquel segmento de la transacción realizada en euros por parte de dos bancos norteamericanos en Nueva York. Esto puede ser así porque el segmento de la transacción hecha en euros está vinculada, por causa de las actividades de las diversas cámaras compensadoras, al Banco Central Europeo. Lo mismo es válido para cada una de las monedas que se encuentran dentro del régimen. En caso de que se produjera alguna fuga, también sería factible complementar el mismo ITD con un impuesto superior a los préstamos en divisas «nacionales»(que están dentro del régimen del impuesto) a los extranjeros. También se puede usar estos tipos de impuestos punitivos para suprimir los paraísos fiscales.

Puesto que la tasa de este tipo de impuesto no universal debe ser bastante baja –0,1% o menos–, ella no impediría que se produjera una eficaz especulación de divisas. El sistema de dos niveles propuesto por Paul Bernard Spahn es más eficaz para combatir los efectos adversos de la especulación (Spahn 1995; también Spahn 1996). Cuando la tasa de in-

15 Un banco central de compensación, el Continuous Link Settlement Bank, fue creado a inicios del milenio para reducir los riesgos de los bancos y de otros principales actores financieros.

16 Esta es una combinación práctica sencilla de las propuestas de Schmidt 2001, y de las ideas legales básicas que sustentan el proyecto del Tratado propuesto por Patomäki y Denys 2002.

tercambio eficaz excede la franja acordada, el coeficiente de intercambio producirá una sobrecarga en una tasa proporcional muy alta. El umbral está determinado por una paridad móvil, basada en un promedio variable de divisas en relación con una canasta ponderada de las cuatro divisas más relevantes para ese país.

La opción técnica de una iniciativa unilateral también abre nuevas posibilidades políticas mundiales. Junto con el movimiento cívico mundial a favor del impuesto Tobin, los Estados financiadores son libres de elegir los principios y las reglas del régimen. Esta propuesta de dos fases hace posible que cualquier grupo de países –con la colaboración de la sociedad civil mundial– establezca en cualquier momento el régimen del ITD. No debería haber ninguna dificultad para que al menos 30 países se incorporen a este sistema tan pronto como se haya aceptado la iniciativa. El problema es garantizar que una parte suficiente, digamos 20%, de los mercados de divisas se encuentre dentro del régimen del ITD. Dada la oposición de EE.UU. y de los paraísos fiscales, así como la renuencia de Japón, hoy, a inicios del milenio, parecería necesario incorporar a la zona euro dentro del sistema, o a toda la UE en caso de que también se acoplara el Reino Unido. Con todo, el sistema sería mundial en el sentido de que estaría abierto a cualquier país del mundo. A fin de tener por lo menos treinta Estados para ratificar el tratado, muchos países del Sur tendrían que ser desde un principio partes con igualdad de derechos.<sup>17</sup> Fácilmente ellos podrían conformar una mayoría de votos en los órganos de la OITD y, además, iniciar el sistema.

Los actores que trabajan para crear un régimen de impuesto Tobin y reformas afines se enfrentarán, a la postre, al problema (2) arriba mencionado. El problema es: en un mundo donde la política se organiza en Estados soberanos, ¿cómo podríamos repensar en términos democráticos los diversos arreglos institucionales internacionales y mundiales? Un régimen tributario mundial con sanciones, sistemas de vigilancia y el potencial para obtener grandes réditos coloca toda la problemática de la teoría política en un contexto mundial. ¿Cuáles son los principios de legitimación de las organizaciones colectivas? ¿Cómo estas deben ser evaluadas en términos de beneficios materiales y su distribución, autoridad legítima, justicia y democracia?

17 «El Tratado propuesto debe entrar en vigor luego de la trigésima ratificación del mismo, o en la fecha en que el grupo preparatorio ha señalado que los estados contratantes que han ratificado el Tratado representen a por lo menos 20% de los actuales mercados mundiales, cualquiera que sea en el futuro. Ver Patomäki y Denys 2002.

## CUADRO 13: EL PROBLEMA DE LOS PARAÍOS FISCALES

Cuando a fines del siglo XIX y principios del XX los Estados europeos y norteamericanos empezaron a recaudar impuestos por concepto de ingresos –sobre todo de carácter progresivo–, los paraísos fiscales surgieron, por así decirlo, por accidente. Todos los paraísos fiscales, como Suiza, Luxemburgo, Liechtenstein, Mónaco, Andorra, Gibraltar y las Islas del Canal, son jurisdicciones pequeñas y anacrónicas. Estos no se instalaron deliberadamente en un camino que los distinguiera por su laxitud tributaria y reguladora; sucedió más bien todo lo contrario. En especial a partir de la década de 1920, cuando el resto de países fue lanzado a una corriente que condujo a un incremento sin precedentes de la tributación y regulación, ellos ofrecieron un paraíso a las empresas y personas acaudaladas. Sin embargo, estos principados y pequeños Estados independientes no tardaron en aprender a explotar su singular situación en la economía mundial al crear leyes y regulaciones especiales para los extranjeros (Palan 2003: cap. 4).

Durante los años veinte, el Tesoro británico luchaba contra la evasión fiscal por parte de aquellas empresas que nominalmente estaban dirigidas desde las Islas del Canal. El Estado norteamericano tenía problemas similares con la Bahamas, Panamá, Terranova y otras jurisdicciones de baja tributación. También se inventaron complicados arreglos legales transnacionales para evitar el cobro de impuestos. A fines de la década de 1930, las autoridades de EE.UU., del Reino Unido y de otros países se hicieron de nuevos poderes para impedir la evasión fiscal mediante el recurso de la reasignación nominal. A pesar de la resistencia de la Casa de los Lores y de otras fuerzas políticas favorables al gran capital, muchos de estos poderes cumplieron su cometido (Picciotto 1999, 51-2). La Segunda Guerra Mundial y el sistema de Bretton Woods hicieron que las economías capitalistas tuvieran raigambre nacional y fueran fuertemente reguladas. El control del capital significaba que no sería sencillo ocultar los activos a las autoridades. Asimismo, a estas alturas se había difundido la conciencia moral de que pagar impuestos era un deber que tenían que cumplir por igual tanto los ciudadanos como las empresas. De ahí que no se considerara legítima la reasignación nominal hacia los paraísos fiscales (Palan 2003: cap. 4).

El sistema de Bretton Woods fue erosionado en parte debido a la iniciativa consciente y al activo apoyo de quienes lo habían diseñado: el Reino Unido y EE.UU. Cuando la inversión directa extranjera (sobre todo la de EE.UU.), empezó, una vez más, a crecer en los años cincuenta, algunas jurisdicciones

recientes empezaron a ofrecer «facilidades convenientes». En particular, una serie de pequeños Estados angloparlantes, con frecuencia islas, que por lo general habían sido (y algunas aún lo seguían siendo) dependencias coloniales del Imperio británico, estaban en condiciones de ofrecer muchas ventajas a las empresas multinacionales. Contaban con un sistema legal de estilo moderno, la divisa del país madre y en muchos casos se beneficiaban con los tratados tributarios que habían sido extendido hacia ellos. Ya que su propia base tributaria era muy reducida, una alternativa interesante fue cobrar una pequeña cuota por el registro de compañías. Las garantías de secreto, las exenciones tributarias y, a partir de la década de 1960 en adelante, la liberalidad de las regulaciones hicieron que las empresas vieran atractiva esta opción. Estas facilidades fueron discretamente publicitadas dentro de la pequeña comunidad de especialistas en tributación internacional que asesoraban a los ricos y a las empresas transnacionales en reactivación (Picciotti 1999: 53). A partir de fines de la década de 1980, eran cada vez más publicitados en las revistas financieras y de viajes que, por ejemplo, las grandes aerolíneas distribuyen gratuitamente.

Poco a poco, los gobiernos británicos estructuraron la ciudad de Londres teniendo como modelo los centros de muchas de sus (antiguas) dependencias en el exterior. Los últimos años de 1950 fueron también el momento en que las empresas transnacionales empezaron a crecer. El control del capital se distendió y se introdujo la convertibilidad de divisas para los no residentes. En consecuencia, la oferta y la demanda de nuevos servicios financieros extraterritoriales hicieron su aparición simultáneamente. Se les animó para que se congregaran en Londres, en el nuevo espacio jurídico abierto por los mercados de dólares de depósitos y préstamos. El mercado de eurodólares se desarrolló rápidamente y en 1963 se le sumó el mercado de eurobonos, consistente en bonos firmados por sindicatos bancarios internacionales y no sujetos a las leyes de valores de ningún país.

EE.UU. tomó medidas para proteger sus bajas tasas de interés nacionales bloqueando el acceso a los mercados de capital norteamericanos y alentando a las multinacionales estadounidenses para que consolidaran la expansión en el extranjero a partir de sus ganancias externas. Los bancos norteamericanos también fueron animados para que establecieran filiales en el extranjero a fin de contribuir al crecimiento de sus compañías transnacionales. Para estimular estas actividades, el Banco de Inglaterra eximió a los bancos extranjeros de todos los requisitos de crédito y de tasas de interés, excepto en las transacciones de

libras esterlinas con los residentes. (ibid., 57-8; también Helleiner 1994: 83-91). «La licencia otorgada tan displicentemente por los gobiernos norteamericano y británico para operar en Londres en dólares, no en libras esterlinas, hizo que estos negocios extranjeros fueran mucho más rentables que aquellos regulados y agravados que los bancos norteamericanos hacían en EE.UU.» (Strange 1998:155). A fin de cuentas, el papel de Londres como un centro internacional dependía en gran medida de la política gubernamental norteamericana, que permitió que sus bancos funcionaran libres de la regulación bancaria nacional al empezar a operar en Londres. Desde inicios de la década de 1960, Londres se ha visto también beneficiada con la explotación de las facilidades de los centros internacionales relacionados dentro del área de la libra esterlina. El secreto y la liberación de los controles de intercambio, así como los requisitos de reserva bancaria, hicieron especialmente atractivos a los paraísos fiscales. Tanto una serie de bancos como de inversionistas no bancarios empezaron a colocar sus activos en estos paraísos, conectados muy estrechamente con la ciudad de Londres (Piccioto 1999: 58).

El proceso de hacer de Londres un centro internacional culminó en el Acta Bancaria del Reino Unido de 1979, la primera acción del gobierno de Thatcher, que eliminó toda distinción entre mercados internos y externos. Desde entonces, Londres ha sido considerada un mercado financiero internacional con todas las de la ley (Palan 1998: 33). En 1981, en EE.UU., la recién elegida administración Reagan hizo lo propio y puso en vigor una legislación que permitía una serie de «facilidades bancarias internacionales en EE.UU., dándole así a Wall Street el mismo estatus internacional de Londres» (ver, p. ej., Gowan 1999: 26). A inicios de este milenio, existen ya más de sesenta paraísos fiscales y centros internacionales.

Los Estados de bienestar que dependen de políticas tributarias y de transferencias para la redistribución y el desarrollo de una política fiscal han sido, al parecer, vulnerables a la movilidad del capital. En contraste con la inmovilidad de los Estados-naciones separados y territoriales, la movilidad del capital se vio acelerada por los nuevos medios de comunicación y de transporte y por el proceso de liberalización iniciado en la posguerra. Susan Strange (1998: 123) señala que es un lugar común decir que «el negocio de lavado de dinero no podría haber prosperado y crecido sin medios que facilitaran movimientos transnacionales de dinero rápidos y relativamente invisibles». Se cree que el valor del dinero lavado –proveniente, por ejemplo, del tráfico de drogas, armas, material nuclear, partes de cuerpos humanos– alcanza los US\$ 400 mil millones por año,

que es entre el 5 y 10% del dinero estacionado en los centros internacionales y en los paraísos fiscales o que pasa a través de ellos. Sin embargo, a pesar de las enormes sumas de dinero que se mueven por el narcotráfico y otras actividades parecidas, Strange advierte que la evasión fiscal, el fraude privado, el crimen financiero y la malversación pública son, de hecho, problemas más graves. Las personas más ricas del mundo no tienen que pagar impuestos. Muchas de ellas han hecho sus fortunas gracias al crimen, al fraude, a la malversación o, dicho más simplemente, robando a sus propios países.

Los partidos conservadores y los ricos por lo general han defendido los paraísos fiscales o por lo menos no se han pronunciado sobre sus efectos. También los partidos socialdemócratas han permitido que esta situación continúe desarrollándose sin realmente hacer algo al respecto. Sin embargo, las crisis mundiales, que amenazan con desestabilizar el mundo económico o el orden y la seguridad, han conducido a que se lleve a cabo una serie de acciones en contra de los paraísos fiscales. Luego de la crisis asiática (1997-98), la UE, los países de la OCDE y los países de G-7 empezaron a tomar medidas para incrementar el control sobre algunas prácticas internacionales. Exigieron que estas jurisdicciones informaran sobre las estructuras de propiedad y las actividades financieras accesibles a los extranjeros. Las jurisdicciones dispuestas a cooperar tienen que allanarse a una serie de consultas con el FMI y, después de algunas reformas, a ser evaluadas por una tercera instancia. El terror ataca en Nueva York y en setiembre de 2001 Washington D.C. dio crédito a estas demandas. El secreto y la falta de una regulación adecuada también hacen posible el financiamiento de actividades tales como el terrorismo. EE.UU. presionó a todos los centros financieros para que proporcionaran toda la información necesaria a fin de afrontar el tema de la financiación del terrorismo.

Sin embargo, los pasos dados en ese sentido han sido muy selectivos y no hacen frente al problema fundamental, a saber, la evasión fiscal. Una posibilidad es que la propuesta Organización para un Impuesto sobre las Transacciones de Divisas (OITD) asuma la responsabilidad de encontrar soluciones a este problema. En el Artículo 3: 4 del proyecto del Tratado, «el Consejo, a moción de la Asamblea Democrática, establecida mediante el Artículo 19, deberá crear un impuesto de 25% sobre todos los flujos de capital que se dirijan o provengan de países fiscales que no estén dispuestos a cooperar y que de alguna manera atenten contra las perspectivas de éxito de este tratado» (Lieven y Patomäki 2002). Ciertamente, esto bastaría para frenar gran parte de las actividades de los paraísos fiscales.

FIGURA 2: ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN PARA UN IMPUESTO SOBRE LAS TRANSACCIONES DE DIVISAS (OITD) Y JUSTIFICACIÓN DE SUS DOS ÓRGANOS DE GOBIERNO

1. Todos los gobiernos representan a sus pueblos.	1. Gobiernos a menudo no representativos y limitados por mecanismos antidemocráticos.
2. Pesos basados en la población y que van del uno al tres.	2. Parlamentos elegidos y activistas que participan de manera espontánea constituyen una voluntad democrática. 3. Representación parlamentaria basada en la población; actores de la sociedad civil elegidos mediante lotería.

Tan pronto como se haya desarrollado una voluntad política y aceptado la iniciativa, se deberá crear una nueva organización. No existe ninguna organización cuya composición y aspiraciones se condigan con aquellos que están por un ITD, o bien que realice las funciones requeridas. ¿Cuáles, pues, deberían ser los principios organizadores de la OITD? Como se aprecia en la Figura 10.1, es posible combinar una representación estatal con una representación parlamentaria y de la sociedad civil. Los votos estatales variarían de uno a tres dependiendo del tamaño de su población. El Consejo de Ministros debe dar curso al proceso de toma de decisiones por mayoría calificada haciendo uso de balotas secretas, y otorgarle al órgano representativo y participativo del sistema poderes reales como el de plantear mociones, tener derecho de veto y derechos presupuestarios. Este sistema no excluye de la organización ni de su Consejo de Ministros a los Estados no democráticos, si bien a los parlamentos democráticos se les reserva el derecho de representación parlamentaria, al tiempo que da cuenta de la espontaneidad de los diversos actores de la sociedad civil mediante una combinación de procesos de selección y de lotería. En otras palabras, este modelo adopta también, *mutatis mutandis*, algunos procedimientos de los antiguos griegos, que se valían de la lotería para seleccionar a ciudadanos que debían ocupar puestos importantes.

Esta propuesta incluye un análisis de factibilidad detallado, tanto técnico como político. Uno de los objetivos aquí es sugerir que el ITD tiene la capacidad de unir fuerzas políticas muy diferentes. La OITD implica simultáneamente más autonomía para los Estados (en su política económica) y se constituye en una nueva organización internacional democrática.



ca con reglas obligatorias y un sistema de toma de decisiones por mayoría. Si bien unos pocos países están en condiciones de construir el nuevo sistema de gobierno, la meta es establecer un régimen de impuesto mundial. El sistema está diseñado para alentar la incorporación de los que se encuentran fuera de él.

El establecimiento de la OITD también puede ser visto como un paso dentro de una estrategia de largo plazo con miras a politizar los procesos de globalización y a democratizar el gobierno de la economía mundial. La OITD podría cumplir una función importante en una serie de desarrollos políticos. Por ejemplo, puede constituirse en un poder de contrapeso y en una alternativa parcial a las instituciones de Bretton Woods. Sus fondos también podrían ser empleados para encontrar una solución al problema de la deuda y para desarrollar nuevas maneras de financiar proyectos de desarrollo, lo que reduciría o suprimiría la dependencia frente a las IBW. También puede apoyar reformas democráticas de la ONU, por ejemplo proporcionando financiación independiente e incondicional para las actividades de las Naciones Unidas. Y lo que es más ambicioso, puede ser ejemplo de una organización mundial más acorde con las condiciones del siglo XXI que las instituciones anacrónicas que hemos heredado de la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, aun si fuera creado de una manera abarcadora y mundial, el ITD solo es una reforma parcial de los mercados financieros internacionales. Asimismo, no puede garantizar que los órganos democráticos de la OITD usarían el segmento mundial de los réditos para maximizar el proceso de democratización planetaria, ya que podrían priorizar otros bienes comunes globales. Aun así, el ITD parecería ser una forma de avanzar muy promisorio en lo que se refiere al desarrollo de una política económica más razonable, así como a un proceso de democratización y de re-regulación democrático de los diversos mecanismos de la economía política mundial.

### *El impuesto sobre las emisiones de gas invernadero (IGI)*

La humanidad no solo está interconectada mediante redes de relaciones sociales, sino también de sistemas ecológicos y atmosféricos. La industrialización y la expansión de la economía han generado nuevos problemas y amenazas. Uno de ellos es el rápido cambio climático, en particular el calentamiento mundial, inducido por el uso a gran escala del carbón y el petróleo como fuentes de energía. La quema de combustibles fósiles libera dióxido de carbono en la atmósfera, y esto parece estar incremen-

tando el «efecto invernadero». Si bien los procesos de largo plazo pueden ser contingentes y los detalles siguen siendo discutidos, el calentamiento mundial parece ahora ser un hecho científico comprobado. Este hecho tendrá efectos desiguales en las condiciones de vida de diferentes partes del mundo. Las más seriamente afectadas serán aquellas áreas amenazadas por el crecimiento del nivel del mar. Además, es concebible que el calentamiento mundial podría llevar a una catástrofe planetaria, similar a la ocurrida hace doscientos cincuenta y un millones de años cuando, al parecer, 90% de las especies fueron borradas de la faz de la tierra al final del período pérmico (ver, por ejemplo, Monbiot 2003).

¿Cómo se debe afrontar el problema del calentamiento mundial? Una posible solución parcial que con frecuencia se propone es apelar a una tributación para desalentar el uso de combustibles fósiles como fuente de energía. Los impuestos a las emisiones de carbono son de gran ayuda desde un punto de vista económico y ambiental porque gravan la externalidad –las emisiones de carbono– directamente. El carbón genera la mayor cantidad de emisiones de carbono, por lo que serían gravadas en una proporción mayor que el petróleo y el gas natural, que tienen una menor concentración de carbono.<sup>18</sup> Si bien es cierto que el carbono da cuenta de solo 60% de los gases invernadero, un simple impuesto a las emisiones de carbono podría disminuir el ritmo del calentamiento mundial, al tiempo que se podría incluir a otros gases.

Ciertamente, ha habido una serie de propuestas para establecer impuestos sobre las emisiones de gas invernadero, que aplicarían el principio de «el que contamina paga» y que más adelante podrían hacer que lo recaudado sirviera para *bienes comunes globales*. Por ejemplo, el equipo Zedillo, presidido por el ex presidente mexicano Ernesto Zedillo, propone que la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo debería «analizar la conveniencia de garantizar una adecuada fuente tributaria internacional a fin de financiar la oferta de bienes públicos mundiales», y sugiere que «un ITD podría ofrecer dicha fuente, si bien una mejor posibilidad sería que todos los países acordaran un nivel mínimo de tributación sobre el consumo de combustibles fósiles (un impuesto a las emisiones de carbono) como una manera de combatir el calentamiento mundial» (UN Financing for Development 2001: 27). El equipo Zedillo propone que los países industriales acuerden poner a disposición

18 «Energy taxes», en el sitio web de Global Policy Forum en <<http://www.globalpolicy.org/socecon/glotax/carbon/index.htm>>

lo recaudado por su impuesto sobre las emisiones de carbono a aquellas organizaciones internacionales que financien programas de las Naciones Unidas con miras a reducir la pobreza y a desarrollar un crecimiento sostenible en países en desarrollo. Estos países invertirían sus beneficios en sus propias economías, lo que les permitiría aumentar el gasto público. También Nitin Desai, Subsecretario General de la ONU y quien dirigió la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo, ha apoyado abiertamente el establecimiento de este impuesto y su uso para financiar el desarrollo (Desai 2003).

En años recientes, muchos países han introducido una serie de impuestos ambientales que apuntan a cambiar el perverso sistema de tributación existente y a conservar el medio ambiente. Según cálculos del Worldwatch Institute, 95% de los réditos totales del impuesto son producto de gravar salarios privados y otros ingresos domésticos, ganancias comerciales y de capital, ventas minoristas y el comercio y la inversión internacionales. En otras palabras, lo que se grava es el trabajo y la inversión en lugar de las operaciones perjudiciales, como la contaminación (Worldwatch 1999: 174). Se suele mencionar que los impuestos ambientales nórdicos –y sobre todo el sistema sueco– podrían servir de modelo para el establecimiento de impuestos verdes mundiales. Los índices tributarios en relación con la energía están fijados en un nivel alto, y los réditos generados también pueden ser utilizados para reducir los impuestos sobre la mano de obra (Worldwatch Institute 2002: 56-7: ver también OCDE 2001b). Los impuestos han obligado a la reducción de algunas industrias y prácticas contaminantes, aunque otros sectores industriales se han estado desarrollando a causa de los incentivos dados a la creación de tecnologías y productos ambientalmente sanos. Por consiguiente, la meta principal ha sido alcanzada: las emisiones perjudiciales están disminuyendo.

Muy bien aprovechado, el impuesto sobre las emisiones de gas invernadero (IGI) podría recaudar importantes fondos en las próximas décadas. Este impuesto podría empezar con una tasa mínima y luego ir subiendo en el curso de veinte años, permitiendo que muchas industrias y, por ejemplo, usuarios de automóviles privados, se adapten al cambio. Si el impuesto llegara a ser paulatinamente implementado a escala mundial en el año 2050 (de modo que para ese año el impuesto fuera de 250 dólares por tonelada de emisión de carbono), se frenaría el incremento de dichas emisiones a escala mundial. Worldwatch calcula que para el año 2050 los réditos serían de 700 a 1800 billones de dólares anuales (Worldwatch

1999: cap. 2, nota 16). Un modelo de la OCDE sugiere que un impuesto mundial sobre 5,2 billones de toneladas de emisiones del carbono en el año 2020 produciría unos US\$ 750 billones de réditos anuales, aproximadamente el 1,3 por ciento del producto bruto mundial en ese año.

En lugar de un impuesto, el Acuerdo Final de Kyoto del 11 de diciembre de 1997 está basado en un mecanismo comercial de emisiones. Bajo este esquema, se fija la cantidad de emisiones y el derecho para emitir se convierte en un producto comerciable. Para acatarlo, los actores que participan en el sistema deben contar con un número de permisos mayor o igual a sus niveles reales de emisión. Una vez que se asignan los permisos —mediante subasta o bien sobre la base de emisiones históricas o por venta o libre asignación— a los actores que participan en el sistema, ellos entonces se hacen comerciables. Esto permite que los países y las corporaciones que estén dispuestos a pagar emitan más gases invernadero que los inicialmente autorizados. EE.UU. ha sido el que más vigorosamente ha propuesto el comercio de emisiones y el que más ha luchado para que se incluya el tema del comercio en el Protocolo de Kyoto. Aparte de razones ideológicas —«el comercio de la contaminación es un aspecto más de una tendencia mundial hacia la privatización y la desregulación» (Transnational Institute 2002: 19)—; también se encuentran en juego intereses económicos concretos. Respecto de otros países industrializados, EE.UU. es ineficaz en el uso de energía y tiene altos niveles per cápita de emisiones de dióxido de carbono. En consecuencia, los impuestos sobre las emisiones de carbono penalizarían a EE.UU. en relación con otras naciones menos dependientes de los combustibles fósiles. La industria norteamericana también se opone radicalmente a cualquier medida tributaria que apunte a la reducción de emisiones de gases invernadero. El comercio permitiría que las empresas norteamericanas comprasen a otros países prestaciones de emisiones evitando reducciones nacionales (Baumert 1998). Dicho de otro modo, en muchos aspectos se trataría como siempre de un negocio. Sin embargo, el gobierno de George W. Bush se negó a participar incluso en esta versión de un acuerdo sobre emisiones de gas invernadero porque esto les resultaría más costoso a EE.UU. y a sus compañías que no tener en lo absoluto ningún sistema multilateral.

También lo han apoyado Rusia y Ucrania, que se beneficiarían financieramente del sistema comercial de emisiones, ya que sus asignaciones están basadas en la capacidad industrial de la era soviética y que son mayores que las emisiones que actualmente producen. El sistema comercial de emisiones no genera réditos como lo haría un impuesto. Si se asig-

naran libremente los permisos de emisión, el comercio tendría lugar entre empresas industriales individuales o países, sin fondos públicos generados. Un impuesto no solo daría réditos, sino también sería más sencillo en términos burocráticos, además de que ofrece un incentivo permanente para reducir dichas emisiones. La UE ha estado a favor de los impuestos al uso de energía y a la emisión de carbono, y puesto que ya es relativamente eficaz en su uso de energía (desde fines de la década de 1980 se ha realizado de una forma sostenida una serie de mejoras mediante la desregulación de la energía, impuestos y acuerdos con los sectores industriales), los impuestos sobre las emisiones de carbono serían menos onerosos que en EE.UU. En Kyoto, la UE estuvo en desacuerdo con el comercio de emisiones, pero no pudo contra el apoyo norteamericano a esa medida. Por consiguiente, los esfuerzos de la UE se han concentrado en el establecimiento de reglas y pautas eficaces para el desarrollo de un sistema comercial. Por ejemplo, ha anunciado que por lo menos 50% de las metas de reducción de los países deben ser alcanzadas a escala nacional.

Aun cuando no se pudiera llegar a un acuerdo sobre un IGI, este serviría como un freno eficaz a las emisiones mundiales de gas invernadero si los países que aplican dicho impuesto impusieran tasas compensatorias a las importaciones de países que no tienen este tipo de impuesto. Bajo estas circunstancias, la mayoría de los países podría terminar optando por un IGI (ver Roodman 1997). La OCDE ha investigado ampliamente sobre el tema de impuestos relacionados con el medio ambiente y sobre la armonización de prácticas tributarias medioambientales (ver OCDE 2000). El *Environmental Outlook* de la OCDE (2001a) sugiere que los países industrializados deberían lanzar un programa coordinado para eliminar los subsidios ambientalmente perjudiciales e introducir impuestos a favor del medio ambiente. Una serie de simulaciones por computadora realizadas para este informe mostraron que la eliminación de subsidios en los países de la OCDE y la aplicación de un impuesto al uso de energía vinculado al contenido de carbono de los combustibles y de una tributación a todos los productos químicos podrían hacer que las emisiones de dióxido de carbono de la OCDE fueran 15 por ciento menores en el año 2020 de lo que habría sido si se recurriera a «los negocios de siempre».

El equipo Zedillo también propuso que la comunidad internacional debería considerar los potenciales beneficios de una Organización Tributaria Internacional (OTI), que podría «hacer frente a muchas necesidades que han surgido en la medida en que el proceso de globalización ha ido socavando el principio de territorialidad en el que se basan los códigos

tributarios tradicionales. Los países en desarrollo se verían beneficiados sobre todo con asistencia técnica en materia de administración tributaria, intercambio de información que permita gravar capitales fugitivos, tributación unitaria para reducir el mal uso de precios de transferencia y tributación de ingresos emigrantes (UN Financing for Development 2001: 26). La OTI podría administrar los réditos de los impuestos mundiales sobre emisión de gases invernadero y otros tributos internacionales. También el Programa Mundial para el Medio Ambiente (GEF) podría administrar los impuestos medioambientales internacionales. Lanzado en 1991 como un programa experimental, el GEF fue reestructurado después de la Cumbre Mundial de Río de Janeiro «para servir a los intereses ambientales de las personas de todos los rincones de la tierra».

Desde una perspectiva que considere el proceso de democratización mundial, dos cosas son las que destacan. El establecimiento del IGI no sería, en sí mismo, una reforma democratizadora. Enfrenta un importante problema mundial que se refiere a la lógica de la economía neoclásica (ortodoxa). La idea es tomar en cuenta las externalidades de las actividades económicas e influir en el comportamiento económico mediante el cambio de los precios relativos. Los efectos potenciales del IGI en lo tocante al proceso de democratización dependen de si los réditos serán usados o no para crear un fondo para bienes comunes globales. En segunda instancia, resulta fundamental la manera como la organización supuestamente manejará este impuesto y lo recaudado. Parece que los detalles de una eventual OTI están aún por ser definidos. El que la OTI termine o no marcando la diferencia dependerá de si sigue principios que se asemejen al de «un dólar, un voto» o a algo más democrático. Sin embargo, el GEF intenta ser más representativo que las instituciones financieras actualmente predominantes. El órgano principal de toma de decisiones, el Consejo, se compone de 32 miembros. Representa a grupos de circunscripciones electorales y trata de tener en cuenta la necesidad de que todos los participantes cuenten con una representación justa y equilibrada. Hay 16 miembros de países en vías de desarrollo, 14 miembros de países desarrollados y dos miembros de países de Europa central y oriental y de la antigua Unión Soviética. Las decisiones son tomadas por consenso. Los representantes son elegidos mediante consultas entre los países de cada agrupación.

En principio, el IGI podría ser una fuente para crear un fondo mundial importante. Parece que el manejo de dicho fondo podría ser fácilmente organizado de una manera más democrática que otras como el Consejo de

Seguridad de la ONU o las IBW. Sin embargo, el IGI es menos directamente una reforma democratizadora que el ITD. Su lógica básica está más en acuerdo con la lógica de la ortodoxia económica. Esencialmente, los defensores de este impuesto han estado más preocupados en otros temas que en el proceso de democratización mundial. Así, podría resultar más difícil llegar a desarrollar el ímpetu necesario para hacer que el IGI se convierta en un elemento fundamental de una estrategia para la democratización mundial.

Pese a lo dicho, nos gustaría enfatizar que el hecho de que EE.UU. se haya retirado del Acuerdo de Kyoto significa que puede haber más espacio para renegociar sus términos básicos. Quizás ahora es cuando un IGI surgiría como una posibilidad política real, si bien su inicio tendría que ser no universal como el del ITD. Quizás se podría establecer una organización para administrar el impuesto, siguiendo los principios democráticos de la OITD. Tal vez se le podría otorgar un mandato para que aborde temas de desarrollo sostenible.





[11]  
CONCLUSIONES

El Foro Social Mundial es el primer intento serio de organizar las fuerzas políticas de la sociedad mundial en un espacio unificado para el establecimiento de una agenda positiva y la planificación de acciones transformadoras colectivas. Aparte de ser un foro dentro del cual pueden confluír diversos proyectos democráticos, el Foro Social Mundial también debe ser considerado como un ejemplo de las posibilidades y de los dilemas de construir una organización mundial democrática.

Todas las iniciativas mundiales de democracia analizadas en este libro han sido, de una u otra manera, discutidas también en el FSM.<sup>1</sup> Como la agrupación de la sociedad civil orientada al futuro más importante de nuestro tiempo, el Foro puede jugar un papel crucial en el desarrollo y la difusión de muchos procesos de democratización diferentes. Los desarrollos futuros del FSM dependen fundamentalmente de hasta qué punto podrá construir la infraestructura necesaria en diferentes localidades, y de si será capaz de enfrentar y resolver satisfactoriamente los problemas que se presentan en la creación de un proceso mundial democrático. Si la expansión mundial del proceso del FSM tiene éxito, las nuevas organizaciones de la sociedad civil mundial tendrán buenas posibilidades de hacer que la actual agenda, que es reacia a los cambios, se transforme en un programa positivo de acción transformadora. Las asociaciones y los movimientos cívicos han cumplido un papel decisivo al plantear nuevos temas para la agenda política mundial. El FSM puede catalizar este proceso.

Una de las nuevas iniciativas es establecer una comisión mundial de la verdad. Iniciativas para comisiones de la verdad son muy recientes y, pese a ello, se han hecho bastante populares. Sin embargo, ninguna de las propuestas para la creación de una comisión de la verdad a escala mundial parece haber sido particularmente rica en detalles. De ahí que aún

---

1 Para una de las panorámicas más completas de los debates realizados en el segundo Foro Social Mundial, ver Fisher y Ponniah 2003.

resulte bastante difícil evaluarlas. Una comisión mundial de la verdad podría ocuparse de atrocidades cometidas contra los derechos humanos, al igual que la mayoría de las comisiones nacionales de la verdad. En ese sentido, podría respaldar o sustituir las funciones de las comisiones nacionales de la verdad tal como tradicionalmente han sido definidas. Un posible enfoque podría ser el papel que han tenido determinados gobiernos extranjeros en el encubrimiento de operaciones militares transnacionalmente organizadas y de atrocidades contra los derechos humanos cometidas en ese contexto. Si una comisión mundial se ocupara de estas atrocidades, su importante trabajo podría servir de complemento al de la Corte Penal Internacional.

También se podría diseñar una comisión mundial de la verdad para que examinara una serie más amplia de temas de historia y justicia, por ejemplo en algunas propuestas explícitamente vinculadas a las relaciones Norte-Sur. No obstante, si el propósito es proporcionar un espacio para discutir temas muy amplios, ella se podría convertir en un foro de discusión relativamente irrelevante (a menos que se establezca un propósito adecuado para los temas que se quiera tratar). ¿Quién pagaría por este foro y quién seleccionaría a los participantes y con qué argumentos? Por otro lado, si el objetivo es, por ejemplo, reestablecer las conclusiones del Nuevo Orden Económico Internacional, basadas en una versión autoritaria de la historia mundial moderna vista como un todo y, en consecuencia, señalar culpas y plantear grandes demandas de compensación en el mundo contemporáneo, su actuación no solo carecerá de viabilidad y de posibilidades políticas, sino también puede terminar siendo antipluralista.. Así, las propuestas para la creación de una comisión mundial de la verdad de gran alcance pueden resultar ambiguas. Por cierto, todo depende de cómo se especifique la idea.

Muchos conceptos como el de las comisiones de la verdad han surgido primero al interior de determinados países y luego han tenido eco mundial. De hecho, una posible manera de pensar la democracia mundial es proyectar (tal vez de forma idealizada) las diversas instituciones nacionales hacia el mundo visto como un todo. Realizar una proyección simple y básica de los modelos tradicionales de democracia directa y representativa suele terminar en una serie de propuestas para la creación de un parlamento mundial y la realización de un referéndum universal. No resulta sorprendente que muchos defensores y antagonistas de la idea de democracia mundial las hayan considerado parte esencial de la misma. La familiaridad de las ideas de parlamento y referéndum las convierte en

una forma adecuada de extender la imaginación democrática más allá de los límites de los Estados-naciones modernos.

Sin embargo, la idea de un parlamento mundial con alcance real y poderes legislativos presenta tres problemas. El primero es que una comunidad política mundial –en el sentido universalista y centralizado del término– constituiría una comunidad de seguridad amalgamada, es decir, algo parecido a una federación mundial. La experiencia histórica de diversos Estados y federaciones dice que es difícil crearlos y que tienden fácilmente a la ruptura y a los conflictos violentos. Las condiciones sociales para el establecimiento de una federación mundial no parecen dadas a inicios de este milenio. De ahí que las diversas propuestas de democracia mundial que hablan, con menor exigencia, de una comunidad de seguridad pluralista parecerían ser políticamente mucho más prudentes, al menos por el momento.

El segundo problema es que los supuestos detrás de la mayoría de propuestas de parlamento mundial pueden no alejarnos demasiado de nociones estatistas y excluyentes de espacio y comunidad políticos. Por el contrario, los modelos basados en la analogía nacional pueden ser antipluralistas al crear la idea de «los otros», que deben ser convertidos, excomulgados o tratados como enemigos foráneos, en lugar de construir una pluralidad de esferas públicas transnacionales que parcialmente se superpongan y se reconozcan mutuamente con miras a la formación de una voluntad democrática.

El tercer problema consiste en que la mayor parte de las propuestas para la creación de un parlamento mundial no es especialmente imaginativa. Ellas vacilan entre dos opciones tradicionales. Si no consideran al parlamento mundial como una mera entidad simbólica –en cuyo caso podría fácilmente resultar irrelevante en lo que a un proceso de democratización mundial se refiere–, se figuran dicha institución a imagen y semejanza de los parlamentos nacionales de los Estados soberanos.

Un mejor punto de partida podría ser pensar la democracia mundial como una combinación de sistemas funcionales y territoriales de gobierno democrático que solo coincidan parcialmente. (Por funcional hay que entender la separación funcional de las sociedades modernas, y por territorial si se habla de escalas locales, nacionales, regionales o mundiales, con cualquier lugar del mundo que tenga el derecho a permanecer fuera de algún tipo de acuerdo en particular). En este tipo de modelo, un *parlamentum* mundial podría ser «un lugar para hablar» sobre la coordinación de diferentes sistemas de autoridad y, también, para tomar una serie de

iniciativas con el fin de mejorar el sistema de gobierno mundial visto como un todo.<sup>2</sup> Un parlamento mundial no sería una entidad «soberana», ni tampoco tendría poderes legislativos supremos. Se le otorgaría, más bien, poderes más selectivos para preparar y presentar mociones en otros foros. Algunas organizaciones podrían también estar dispuestas a darle poderes para que actúe como un árbitro o para que dé su opinión autorizada sobre algunos temas importantes.

De cualquier modo, puede resultar contraproducente apoyar propuestas apresuradas basadas en una analogía nacional irreflexiva. Debe haber espacio para formas innovadoras de institucionalidad política mundial. Debe haber más debate público para desarrollar otras nociones políticamente posibles y factibles de parlamento mundial. Una alternativa es someter diferentes propuestas de democracia mundial a un referéndum universal, que en principio esté basado en una muestra de ciudadanos estadísticamente representativa. La idea de que todo aquel que sea afectado por decisiones políticas debe tener voz no tiene que suponer el establecimiento de nuevos y permanentes niveles territoriales de gobierno, por ejemplo si además del local y el nacional se añade ahora el nivel regional (e.g. la Unión Europea) y el mundial (e.g. una ONU reformada y democratizada). No deberíamos concebir la representación democrática exclusivamente a la manera europea moderna, según la cual los representantes solo pueden ser elegidos si provienen de una población perteneciente a un área territorial bien definida y si son elegidos por ella.

Los diversos mecanismos de deuda extranjera constituyen un gran obstáculo para la democratización en varios contextos. La supremacía de las instituciones de Bretton Woods sobre las políticas económicas de un gran número de países proviene básicamente de la dependencia por deuda. El arbitraje sistemático de la deuda conforme al dominio de la ley disminuiría la dependencia por causa de deuda y, por consiguiente, daría al Tercer Mundo y otros países más oportunidades para realizar las

---

2 Held (1995: 274-7) cree que se debería concebir una asamblea mundial democrática sobre todo como una institución «enmarcadora» (*framework-setting*). Esta noción podría en principio asemejarse a nuestra idea. Sin embargo, Held también emplea el término «entidad legislativa» cuando se refiere al parlamento mundial, y sostiene que sus reglas y principios fundamentales serían ejecutables, también por parte del ejército y la policía mundial. Dicho esto, incluso un parlamento mundial «enmarcador» precisaría claramente de una comunidad de seguridad amalgamada, de una ciudadanía mundial bastante homogénea, y eventualmente supondría la posibilidad de relaciones antagónicas con aquellos lugares del mundo que se encuentren fuera de este sistema. Consideramos problemática esta propuesta. Es necesario seguir repensando la idea de «parlamento».

reformas necesarias y diseñar las políticas económicas que podrían ser buenas para ellos. Al mismo tiempo, los mecanismos de arbitraje de la deuda, incluidas las cortes de insolvencia, podrían convertirse en ejemplos de negociaciones internacionales democráticas basadas en el dominio de la ley.

Desde la perspectiva de muchas concepciones del fenómeno de la globalización, pocas ideas deben ser más obvias que la de un impuesto mundial. En caso de haber una economía mundial integrada, debe también haber impuestos. Por cierto, ha habido numerosas propuestas al respecto. Un impuesto sobre las transacciones de divisas (ITD), por ejemplo, frenaría el volumen de transacciones de especulación financiera y, en consecuencia, reduciría el poder de los movimientos de capital de corto plazo. De esta manera se enfrentaría uno de los principales mecanismos mundiales de poder que sostienen la hegemonía del neoliberalismo. Además, un ITD daría réditos sustanciales que podrían ser asignados a un fondo mundial, controlado por una organización democráticamente diseñada, la Organización para un Impuesto sobre las Transacciones de Divisas (OITD). Sujetos a las decisiones de la OITD, los réditos del impuesto podrían, pues, ser empleados en el servicio de la deuda y en la creación de fuentes alternativas de financiamiento para el desarrollo. Una OITD podría, en consecuencia, reducir la dependencia de los Estados frente a las Instituciones de Bretton Woods (o ayudar a abolirla para siempre). De manera semejante, una parte pequeña de los fondos disponibles podría ayudar a facilitar la reforma democrática de la ONU, por lo menos dentro de lo que estipula su actual carta constitucional. Por último, aunque no por ello menos importante, la OITD también podría convertirse en un modelo para el establecimiento de agendas y de toma de decisiones de carácter democrático en la política mundial. La propuesta para la ejecución en dos fases de un ITD es técnica y económicamente factible, además de políticamente posible. Las condiciones para crear este impuesto están dadas.

Un impuesto sobre las emisiones de gas invernadero (IGI) en principio promete lo mismo que un ITD. También podría generar un enorme fondo mundial. La organización que controle este fondo podría, en un primer momento, estar organizada del mismo modo que la OITD. La diferencia es que la razón de ser del IGI casi no tiene nada que ver con enfrentar los mecanismos de poder mundial ni continuar con el proceso de democratización. Finalmente, el IGI es solo una solución tecnocrática parcial a un problema climático mundial muy serio, y se articula conforme a

conceptos de economía neoclásica. Dada la naturaleza de los intereses que apoyan al IGI, podría ser más difícil lograr impulsar este impuesto a fin de convertirlo en un elemento importante para una estrategia de democratización mundial. De otro lado, el hecho de que EE.UU. decidiera quedar fuera del Acuerdo de Kyoto ha abierto la posibilidad de reiniciar negociaciones sobre los términos del Acuerdo.

Muchas de las propuestas para el establecimiento de nuevos arreglos institucionales han provenido de la sociedad civil mundial. Además, el surgimiento de una sociedad civil mundial ha sido la condición para que ahora existan posibilidades políticas reales de realizar reformas democráticas mundiales. Los diversos intentos para empoderar a la sociedad civil mundial y llevar a cabo otras reformas institucionales están íntimamente ligados. Esta es la piedra angular de nuestra estrategia para impulsar el proceso de democratización mundial a inicios del presente milenio, la cual será discutida en la Parte III de este libro.

III

La estrategia





[12]

## PROPUESTAS CONSERVADORAS VERSUS PROPUESTAS TRANSFORMADORAS

La diferencia entre una propuesta conservadora y una propuesta conservadora es, en principio, simple. ¿Estamos atrapados dentro del marco de arreglos institucionales existentes? ¿O es políticamente posible y factible cambiar también parte del contexto de fondo donde se desarrolla la acción política mundial? El caso para un enfoque transformador se basa en la idea de que al cambiar las partes relevantes del contexto de fondo, se redefinirán al menos algunos de los intereses e identidades establecidos. Las innovaciones institucionales pueden superar la política de acuerdos entre intereses grupales miopes y estrechos. El surgimiento de nuevas alianzas de actores parcialmente redefinidos haría posibles nuevos lazos de solidaridad y nuevas alternativas políticas mundiales.

A fin de desarrollar una estrategia para un cambio democrático mundial, resumiremos primero las propuestas existentes y sus relaciones con las actuales instituciones y el contexto histórico mundial, incluidas las relaciones sociales en los sistemas financieros y comerciales. Obviamente, el criterio para diferenciar una propuesta conservadora de otra transformadora no es categórico. Si los contextos pertinentes son retratados con suficiente detalle, gran parte de las iniciativas para una democracia mundial, en caso de ser ejecutadas, supondrían una serie de transformaciones. Además, la diferencia, por ejemplo, entre una reforma de la ONU y el establecimiento de un parlamento mundial puede ser pequeña. En lugar de diferencias categóricas, estamos hablando de grados y matices. Asimismo, al combinar diversas propuestas en una estrategia sistemática, su potencial transformador puede verse incrementado y reforzado por otras reformas simultáneas o posteriores.

La idea clave de este libro es que una estrategia de cambio democrático mundial requiere de un análisis sistemático de las ideas preconcebidas y de las posibles mejoras democráticas que entrañan las diferentes propuestas. Las tablas 9.1, 9.2, 9.3 y 9.4 resumen los puntos principales de la Parte I y la Parte II. ¿Quién tiene voz y voto en los diversos modelos

y propuestas? ¿Cuál es el alcance de los arreglos institucionales propuestos? ¿Cuál sería el grado de autenticidad de un proceso de formación de una voluntad democrática? ¿Cómo se justifican los cambios propuestos? ¿Hay apoyo político relevante, real o potencial, para ese tipo de cambio? ¿Es políticamente posible materializar la propuesta? ¿Es factible el arreglo institucional sugerido? Y por último, aunque no es menos importante, ¿cuáles son las implicaciones transformadoras de las diversas propuestas?

Las tablas 9.1 y 9.2 revisan las principales propuestas de reforma de las organizaciones internacionales existentes. La tabla 9.1 sintetiza las cuatro áreas principales para una reforma de la ONU: el Consejo de Seguridad (CS), la Asamblea General (AG), la Asamblea Popular (AP), y el Consejo Económico y Social (ECOSOC). La tabla 12.2 explica las posibles reformas de las instituciones de Bretton Woods, la Organización Mundial de Comercio y las cortes internacionales. Las tablas 9.3 y 9.4 muestran los nuevos arreglos institucionales propuestos. La tabla 9.3 resume las iniciativas para empoderar a la sociedad civil mundial a través del Foro Social Mundial, así como las propuestas para establecer una comisión mundial de la verdad, un parlamento mundial o referendos globales. Finalmente, la tabla 9.4 muestra esquemas de un mecanismo de arbitraje de la deuda y de tributación mundial, sobre todo de un impuesto sobre la transacción de divisas y otro sobre emisiones de gas invernadero.

Cualquier revisión o enmienda de la Carta de la ONU depende de la voluntad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Ellos también tienen derecho de veto sobre cualquier cambio de la Carta. Por consiguiente, la abolición o la eliminación gradual de su poder de veto podrían hacer posible la realización de otras reformas. Las propuestas para democratizar el CS se justifican por una crítica inmanente (la democracia es el principio aceptado de la mayoría de los Estados miembros y está en conformidad con el espíritu de la Carta), por consideraciones de carácter epistemológico (la imparcialidad también requiere que se pueda criticar las posiciones de los miembros permanentes), y por razones instrumentales (las reformas democráticas son necesarias para que una ONU eficaz y legítima enfrente los principales problemas de nuestro tiempo). Ninguna de las propuestas de reforma cambiaría el alcance del CS, pero algunas someterían algunos aspectos del trabajo del CS a escrutinio de la Asamblea General.

El objetivo de la mayoría de las propuestas de reforma del CS sería establecer el principio de igualdad formal entre los Estados soberanos.

Gran parte del apoyo explícito a este tipo de propuestas ha provenido de países del Tercer Mundo –si bien muchos de ellos parecen sumisos o silenciosos– y, sobre todo, de la sociedad civil mundial. El problema es que una reforma real del CS solo podría ser posible si los países que tienen derecho de veto renunciaran a sus privilegios. El problema principal es el dominio de EE.UU. También es improbable que Rusia y China renuncien a ese derecho en un futuro previsible. Podría consumir mucho tiempo y energías tratar de convencer a los gobiernos del Reino Unido y de Francia de que sus curules son solo una reliquia del pasado.

La Asamblea General ha sido marginada. En principio, dentro del marco de la Carta existente, sería posible fortalecer la posición de la AG si se aplicase el Artículo 13, que da facultad para iniciar procesos sobre asuntos relacionados con la paz, la seguridad o el bienestar. Sin embargo, según ese Artículo, el Consejo de Seguridad no está obligado a obedecer las decisiones de la AG. En todo caso, el potencial legal para que la AG asuma un papel seguirá sin ser usado hasta que cuente con mejores recursos y hasta que la mayoría de los Estados miembros tenga más confianza para desafiar la hegemonía dual de EE.UU. y el neoliberalismo. El contexto histórico mundial tiene que cambiar primero.

Parece muy improbable que se produzcan cambios que impliquen la enmienda de la Carta de la ONU. La reforma «realista» más inmediata es incorporar a actores no estatales en el trabajo que realiza la AG. Esto significa un proceso de democratización solo a condición de que las organizaciones no estatales que tendrían un papel protagónico no serían organizaciones de fachada del mundo empresarial. Incluir los actores no gubernamentales fundados por empresas fortalecería el principio «un dólar, un voto». En cualquier caso, los efectos transformadores de una reforma de la Asamblea General parecerían ser bastante limitados, sobre todo si los actores de la sociedad civil no participan en la fijación de la agenda o en el proceso de toma de decisiones.

Bajo estas circunstancias, las propuestas para establecer una Asamblea Popular de la ONU resultan intrépidas. En la mayoría de las propuestas, la Asamblea Popular reflejaría las realidades demográficas de los diferentes países; en algunos casos las organizaciones no gubernamentales tendrían un papel importante. En las iniciativas más específicas, no obstante, los representantes de la AP serían elegidos mediante comicios mundiales directos, cuando en cada país se elija a parlamentos democráticos. Así, la exclusividad estaría directamente basada en la ciudadanía mundial. Por lo general se supone que las tareas y los poderes de la AP

serían limitados, si bien eventualmente irían en aumento. En un principio, se trataría de un órgano de opinión, con posibilidades de convertirse en un parlamento mundial. La existencia de una AP está justificada en términos universalistas y en general solo cuenta con el apoyo de algunos movimientos y actores de la sociedad civil.

El establecimiento de una Asamblea Popular de las Naciones Unidas parece ser más difícil de llevar a cabo que cualquier de las reformas propuestas de la AG, también porque una serie de países no democráticos pueden encontrar inaceptable la idea de una AP (sobre todo en su forma más ambiciosa y universalista). Además, su creación requeriría de una enmienda de la Carta de la ONU. Si el propósito fuera establecer un parlamento mundial en el largo plazo, ello podría tener consecuencias transformadoras más profundas, aunque contingentes y acaso ambiguas. Por otra parte, los efectos transformadores serían, al parecer, más bien limitados.

Originalmente, se suponía que el ECOSOC era el órgano de gobierno más importante de las Naciones Unidas, encargado de tratar los asuntos sociales y económicos de mundo. Sin embargo, ha permanecido al margen del sistema de la ONU. La mayoría de las propuestas tienen que ver con el cumplimiento de las promesas de la Carta de la ONU. Si el ECOSOC asumiera su papel como coordinador principal de instituciones sociales y económicas, podría en realidad ayudar a que las Instituciones Bretton Woods se hicieran más responsables. La justificación para realizar una serie de reformas suele ser de carácter instrumental, siendo el ECOSOC un órgano que podría contribuir a establecer determinados objetivos sociales, económicos y acaso democráticos en otros lugares. Existe cierto respaldo a esta idea por parte de los Estados y de la sociedad civil mundial, pero aun como tópico de reforma ha seguido siendo relativamente marginal. EE.UU., las IBW y otras fuerzas neoliberales también se opondrían a las reformas. Si bien ellos no pueden bloquear los cambios de la misma manera como en el caso de muchos otros intentos de reforma de la ONU, cualquier cambio parecería tener un ímpetu externo. Con todo, en un contexto histórico mundial más favorable, y en conexión con otras reformas democráticas mundiales, la reforma del ECOSOC podría tener algunas consecuencias transformadoras.

Las perspectivas para realizar reformas democráticas en la ONU no parecen ser muy buenas. Por el contrario, a partir de mediados de la década de 1980, el sistema de la ONU ha sido domesticado por EE.UU. Sus instituciones han sido reducidas, ‘neoliberalizadas’ y desmoralizadas. La mayoría de las reformas de la ONU del pasado reciente –o que están en

consideración— tienen poco que ver con la democracia, siendo la única excepción los intentos para incorporar a diversas ONG en el trabajo que realizan determinados órganos de las Naciones Unidas.

Los aspectos democráticos de la ONU, que desde un principio fue un acuerdo entre los intereses de las grandes potencias y el principio de igualdad entre las naciones, han estado siendo atacados y hoy se encuentran parcialmente en ruinas. La clave para muchas de las recientes transformaciones desdemocratizadoras ha sido el dinero. EE.UU. ha apelado sobre todo al desembozado chantaje financiero para imponer su voluntad. Además, pese a que la prosperidad y el rápido crecimiento de la burocracia de las IBW indican que hay una doble moral en juego, la justificación ético-política para el empobrecimiento del sistema de ONU es que este ha sido tachado como un derrochador de grandes cantidades de dinero. De hecho, la ONU es más pequeña que el Banco Mundial, y ninguno de los dos emplea más personas que, por ejemplo, una ciudad mediana del norte de Europa. La esencia de las reformas neoliberales ha consistido en hacer que el sistema de las Naciones Unidas sea más controlado por los principales contribuyentes financieros, es decir, más acorde con el principio «un dólar, un voto».

Esto, no obstante, sugiere que en el futuro se podría llegar a establecer una nueva base para financiar el sistema de las Naciones Unidas. Una mayoría de dos tercios podría decidir la fijación de un techo de por ejemplo 10% de las contribuciones de cualquier país al presupuesto de la ONU. Esto es difícil de decidir debido a la resistencia de EE.UU., si bien en principio ello no es tan difícil como revisar la Carta de la ONU. La forma más factible, no obstante, sería establecer nuevas fuentes de financiamiento, como un sistema de lotería o una tarjeta de crédito de la ONU o, más ambiciosamente, una serie de impuestos mundiales. Parte de este dinero podría ingresar al sistema de la ONU para empoderar a la Asamblea General, al ECOSOC y a diversos órganos de las Naciones Unidas, así como para aliviar la condicionalidad financiera. También sería probable cambiar la situación política dentro del sistema de la ONU, ahora paralizado por miedo a la reacción de Washington.

La tabla 9.2 explica las posibilidades de realizar reformas democráticas en las IBW y en la OMC. En realidad, las IBW son gemelas en muchos sentidos. Tienen diferentes funciones y burocracias, y sin embargo tienden a mirar hacia la misma dirección. Si bien en principio solo se ocupan de volúmenes de préstamos relativamente modestos destinados a reajustes monetarios o al desarrollo, ambas instituciones controlan, en grados distin-

tos, las políticas económicas y de otro tipo de probablemente la mayoría de los Estados del Este y del Sur. Este control está basado en la dependencia por deuda y legitimado por la doctrina de «neutralidad económica».

Las IBW, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, son quizás las instancias de gobierno mundial más antidemocráticas que existen. Las propuestas de reforma se pueden reducir a dos categorías principales. De un lado, hay propuestas que apuntan a reestructurar las IBW para hacerlas funcionar de una manera más justa, equitativa y democrática y, quizás, a suscitar una discusión pluralista sobre sus principios operativos. De otro lado, hay propuestas que buscan reducir o redefinir su alcance y sus poderes. Pero precisamente debido a su estructura antidemocrática, es muy difícil reformar las IBW ya sea desde el interior o el exterior de ellas. El principio «un dólar, un voto», el derecho de veto *de facto* que tienen EE.UU. y algunas agrupaciones, y la naturaleza de su personal tienden a hacer prácticamente imposibles las reformas democráticas. Solo es factible realizar reformas meramente simbólicas, que recuerdan la manipulación orwelliana del lenguaje.

En la década de 1970 las demandas del Tercer Mundo por un Nuevo Orden Económico Internacional fueron rápidamente desechadas. A pesar de las continuas revueltas y las masivas campañas mundiales contra las IBW desde inicios de la década siguiente, y pese a los sistemáticos cabildos en Washington y en otros lugares, el único cambio pequeño se logró en las políticas ambientales y, en menor medida, en asuntos de género, del Banco Mundial. En otras palabras, las IBW pueden estar abiertas a algunas presiones provenientes de la Casa Blanca o del Congreso norteamericano, aunque de otro lado son sistemas cerrados. Así, la democratización de estas organizaciones es improbable. La mejor manera de salir adelante sería reducir la relación de dependencia que los Estados tienen con ellas.

La Organización Mundial del Comercio es un caso más interesante. De un lado, sus nuevos alcances y poderes lo abarcan casi todo. La sucesiva expansión del área de «libre comercio» ha sido un tránsito del clásico comercio internacional de bienes materiales a un proceso de liberalización y desregulación y, en consecuencia, de reestructuración neoliberal de la economía. Así, la OMC limita, casi constitucionalmente, el alcance y la autenticidad de los sistemas democráticos existentes. Al mismo tiempo, el establecimiento de la agenda y del proceso de toma de decisiones de manera consensual dentro de esta organización no implica que sus procesos sean democráticos en algún sentido importante del término.

¿Qué se podría hacer para que los Estados miembros de la OMC fueran más iguales y para que el sistema en su conjunto fuese más transparente, justo y democrático? Las propuestas de reforma tienen que ver con la transparencia, el proceso preparatorio, las negociaciones y los procesos de toma de decisiones y el sistema de arreglo de diferencias. Es significativo que al menos algunos de estos aspectos también estén siendo apoyados por muchos de los principales países industrializados. Ya que los Estados son formalmente más iguales en la OMC que en las IBW, es más fácil presionar a favor del proceso de democratización. Por cierto, si bien varios países de la OCDE y la UE se han inclinado por una reforma de las prácticas y los procedimientos de la OMC, el motivo principal puede haber sido incrementar la legitimidad del proceso de liberalización comercial. De ahí que ellos bien podrían no estar a favor de volver a un arreglo parecido al GATT con los países más pobres, ni de mecanismos de retiro, ni de limitar y redefinir el alcance de la OMC. No obstante, ya que los procedimientos de la OMC hacen también posible el voto por mayoría, en principio un número suficientemente grande de Estados podría invertir la corriente dentro de esa organización. El sistema de la OMC no es tan cerrado como el de las IBW.

La Corte Internacional de Justicia y la Corte Penal Internacional apuntan a establecer una serie de derechos básicos para los Estados (CIJ) o los individuos (CPI) y a hacer que estos derechos sean aplicados de manera imparcial. La CPI empezó a funcionar en 2002. Las propuestas de reforma buscan reforzar los poderes de estas instituciones o alentar a todos los Estados para que se sumen al sistema de la CPI. En cuanto a lo primero, en el caso de la CIJ, resulta improbable debido a que se debería revisar la Carta de la ONU. Y sobre lo último, sobre todo EE.UU. no solo se ha quedado fuera de la jurisdicción de la CPI, sino que ha estado intentando activamente impedir que se abra cualquier tipo de proceso legal contra ciudadanos norteamericanos. Pese al análisis de las posibilidades políticas, tratar de construir sistemas de aplicación legal podría incluso contribuir a un proceso de desdemocratización. Esto dependerá del contexto. Aplicar la ley y el orden no necesariamente significa democratización.

La tabla 9.3 resume nuestras conclusiones con respecto al parlamento mundial, los referendos, las comisiones de la verdad y la sociedad civil. El Foro Social Mundial es el primer intento serio de crear una plataforma compartida para la sociedad civil mundial. El FSM se construye a consecuencia de un impulso para desarrollar iniciativas y participar activamen-

te en el establecimiento de la agenda mundial. En primer lugar, es un espacio abierto para cualquier discusión o iniciativa de tipo «civil» o «social». Empodera a actores cívicos locales, nacionales y transnacionales para que puedan crear nuevos proyectos y alianzas, así como posiblemente nuevas identidades. Hasta ahora, el FSM no ha intentado hablar con una sola voz. El Foro, pues, por lo general no es reconocido como actor por parte de los Estados o las instituciones multilaterales, si bien algunos quieren convertirlo en una organización política transnacional. El proceso de la formación de voluntad específica dentro del Foro puede haber sido relativamente auténtico, sobre todo en lo que se refiere a la espontaneidad, pero sigue siendo bastante desorganizado y *ad hoc* y, por lo tanto, frágil.

Hay dos justificaciones principales para el FSM. Como plataforma, es un fin en sí mismo, que crea un espacio público para el desarrollo de una política democrática. Hay también una justificación instrumental. El Foro facilita la interconexión y la creación de alianzas y, en consecuencia, empodera a diversos segmentos de la sociedad civil mundial para que actúen de una manera más organizada y sistemática en pos de metas transformadoras. Goza de un amplio e intenso apoyo, aun cuando local y mundialmente se cuestione su idea y sus objetivos. También muchos Estados, del Norte y del Sur, así como diversas organizaciones multilaterales, han mostrado gran interés en él. Seguir desarrollando el FSM es políticamente posible y ello podría tener consecuencias transformadoras de gran alcance. Su viabilidad depende, al menos en el corto y el mediano plazo, de si podrá también construir la infraestructura necesaria fuera de Brasil y Porto Alegre, y si de será capaz de enfrentar y resolver de manera satisfactoria los problemas que entraña la creación de una organización democrática mundial.

La creación de una comisión mundial de la verdad es una iniciativa que ha surgido de la sociedad civil mundial. Es difícil evaluar esta iniciativa en la medida en que se trata, hasta ahora, de un conjunto de propuestas poco detalladas. No está claro cuáles serían los temas a tratar, ni quiénes podrían participar en las discusiones, ni cuáles serían las consecuencias morales, políticas o legales de dichas discusiones. Su justificación principal es quizás de carácter instrumental, es decir, se espera que «la verdad» que surja de las discusiones habrá de conducir a la reconciliación, a sanciones o a compensaciones (los objetivos de sus principales propugnadores pueden ser contradictorios, lo que por cierto es un buen punto de partida para un real debate).



Esta iniciativa ha recibido el apoyo de algunas partes de la sociedad civil, pero también muchos Estados podrían respaldar algunos aspectos específicos de esta. Parecería posible crear una comisión mundial de la verdad, o instituciones que funcionen como ella, de una u otra manera. El problema es que si se la ve como un club irrelevante destinado a discusiones selectivas, no podría constituirse en una verdadera innovación institucional. Asimismo, si la idea es establecer «la verdad» a fin de determinar una serie de reclamos de compensaciones entre el Norte y el Sur, la iniciativa no podría ser ni políticamente posible ni factible (y ni siquiera especialmente democrática). De modo que si bien esta iniciativa sería políticamente posible (siempre que estuviese adecuadamente detallada), también podría terminar siendo una innovación ambigua. Y hasta podría ser relativamente conservadora, suponiendo que dejara intactos los arreglos institucionales existentes.

No pocas veces las propuestas para un parlamento mundial o referendos globales se terminan convirtiendo en un claro intento de replicar a escala mundial las instituciones democráticas de los Estados nacionales. En su forma más ambiciosa, un PM y los referendos globales darían derecho de sufragio universal a cada ser humano adulto. De tal manera que ellos en parte presupondrían, aunque también crearían, una ciudadanía mundial. Estas ideas están justificadas en términos de un universalismo moral y de una igualdad entre los humanos, así como de diversas analogías con el desarrollo de Estados y federaciones nacionales. En la actualidad, solo algunos segmentos de la sociedad civil mundial respaldan la creación de un PM.

Hay también propuestas de PM menos ambiciosas. En principio, existen dos posibilidades. La idea podría ser empezar con un PM simbólico para después ampliar gradualmente su alcance y sus poderes. El resultado final esperado sería un órgano legislativo, parecido a los parlamentos de Estados soberanos. Sin embargo, también es posible intentar redefinir el papel y la naturaleza del parlamento. Un parlamento mundial podría, por ejemplo, ser una institución «enmarcadora», con poderes cuidadosamente circunscritos. Por desgracia, estas ideas no suelen ser expuestas con suficiente detalle. Una mirada más próxima tiende a revelar una analogía nacional que yace oculta bajo la superficie de esta propuesta.

Dependiendo de los poderes que se le dé, un PM podría ser una institución potencialmente transformadora. El problema es que podría no ser factible. No parece que existieran condiciones sociales para la creación de una federación mundial (incluso aún no se materializa una comunidad

de seguridad pluralista mundial). Además, una federación mundial podría resultar no deseable si ella implicara, por ejemplo, homogeneización y exclusión. Ahora bien, si este tipo de PM no es factible, los esfuerzos que se hagan para establecerlo no significarían que se produjera un proceso de democratización mundial. La solución podría consistir en volver a propuestas menos ambiciosas o desarrollar otras nuevas. Sin embargo, si se vincula la idea de PM al sistema de las Naciones Unidas, ello podría requerir una reforma de la Asamblea General, lo que llevaría a crear una Asamblea Popular de la ONU. No es probable que esto suceda pronto. Entonces, mientras más simbólico sea el PM, menores serían sus efectos transformadores y carecería de amplio respaldo popular e, incluso, de legitimidad pasiva. Así que cualquiera que fuese el tipo de variante, la propuesta parece ambigua.

Creemos que una alternativa razonable sería organizar un referendo de prueba sobre las diferentes propuestas de PM. Solo una muestra estadísticamente representativa de los ciudadanos mundiales tendría que votar en esta fase. Esto haría más concreta la propuesta, daría una idea de su potencial en lo tocante a su apoyo popular (que probablemente se encuentre distribuido de una manera muy irregular) y, quizás, daría tiempo y una oportunidad para desarrollar más enfoques innovadores a propósito de esta idea.

Finalmente, la tabla 9.4 muestra nuestras conclusiones con respecto al potencial de un mecanismo de arbitraje de la deuda y de impuestos mundiales. Un mecanismo de arbitraje de la deuda no es un sistema para la formación de una voluntad democrática. La idea, más bien, es establecer un régimen legal mínimo en las relaciones financieras internacionales. Es ampliamente aceptado –y resulta evidente a escala nacional–, que para que este tipo de reforma sea posible es necesario el establecimiento de una serie de normas que garanticen la imparcialidad, la justicia y las maneras «civilizadas». Esto podría tener también consecuencias democratizadoras de largo alcance. La supremacía de las IBW sobre las políticas económicas (y de otro tipo) de un gran número de países proviene de la dependencia por deuda. Un mecanismo de arbitraje de la deuda es un conjunto de reglas y procedimientos para resolver problemas de insolvencia. En algunas de las propuestas más factibles, a los Estados se les daría los mismos derechos que a las instancias públicas –como las municipalidades– en las legislaciones nacionales, ni más ni menos. Con todo, en las actuales circunstancias mundiales, esto llevaría a una contundente reducción y reestructuración de la deuda.

La mejor parte de esta historia sobre el mecanismo de arbitraje de la deuda es que en realidad podría llevarse a cabo. Cuenta con el amplio respaldo de movimientos mundiales de gran escala y de muchos Estados, sobre todo del Sur, aunque también del Norte. Ya que el arbitraje de la deuda no supondría la condonación del total de la deuda, los países del G-7, bajo fuerte presión, podrían encontrar aceptable su creación. Ellos también son conscientes de que otros mecanismos, como el de evaluación de créditos, tenderían a aplicar, como quiera que sea, el mismo tipo de principios neoliberales de gobierno económico. En realidad, a falta de alternativas, a veces parecería que hasta las IBW y EE.UU. han estado considerando seriamente las diversas propuestas para la creación de un mecanismo semejante.

Si bien solo se trataría de una reforma parcial, el establecimiento de un mecanismo de arbitraje de la deuda podría contribuir a una transformación del contexto mundial y quizás, al reducir la dependencia por deuda, podría generar otros cambios. Sin embargo, es muy probable que EE.UU., algunos países acreedores importantes y las IBW quieran seguir controlando las políticas económicas de la mayoría de Estados del Sur. Esto estaría prohibido por las bien establecidas reglas y prácticas del arbitraje de la deuda. En consecuencia, la alternativa más realista es proceder sin el consentimiento de EE.UU. y algunos otros acreedores principales.

La tributación mundial ha surgido como un tema fundamental. Un impuesto sobre las transacciones de divisas y otro sobre las emisiones de gas invernadero harían frente a importantes problemas mundiales. Ambos darían grandes réditos, que podrían ser asignados a fondos mundiales. Sujetos a un proceso democrático de toma de decisiones, estos fondos podrían, por ejemplo, contribuir al empoderamiento de las Naciones Unidas, a solucionar en parte la crisis de deuda y a crear fuentes alternativas para financiar el desarrollo. En otras palabras, el establecimiento de fondos globales de este tipo también podría servir para superar el poder que tienen las IBW.

De estos dos posibles impuestos, el aplicado sobre la transacción de divisas parece ser más el más factible de realizar dentro de una iniciativa de democracia mundial. Los representantes del movimiento que lo propugnan ya se encuentran cuestionando la teoría económica ortodoxa y postulando la democratización mundial. Los intereses de este movimiento y la lógica del impuesto hacen que este sea un candidato que cumplirá una importante función en una estrategia para dicha democratización. Ciertamente, esto dependerá de la manera como se plantee el impuesto.

Su base tiene que ser definida de una manera abarcadora; el sistema tiene que ser mundial y estar abierto a la incorporación de todos los Estados; el volumen de los réditos provenientes de las transacciones basadas en la OCDE tiene que ser asignado a un fondo mundial; y su administración tiene que ser organizada democráticamente. Con estas condiciones, el impuesto tendría muy probablemente una serie de importantes efectos transformadores al controlar algunos aspectos del poder de las finanzas mundiales y al crear nuevas opciones para que los Estados y otros actores desarrollen sus propios modelos dentro de la economía política mundial. También podría facilitar la creación de nuevos intereses y alianzas con miras a futuras transformaciones democráticas.

TABLA 9.1

	Derecho al voto	Alcance	Autenticidad	Justificación	Respaldo político	Políticamente posible/facilible	Conservador o transformador
CS-ONU (abolición de derecho de veto y supervisión por parte de la AG)	Estados (IF)	Temas de paz y seguridad; decisiones vinculantes y posibles sanciones	Las reformas reducirían la influencia que las políticas de las grandes potencias ejercen en la agenda y en las decisiones	Crítica inmanente más justificación epistemo-lógica e instrumental	Sobre todo los estados del Sur y la sociedad civil mundial	No, a menos que todas las potencias con derecho de veto renuncien a sus privilegios	Podría abrir posibilidades para otras reformas en la ONU.
AG-ONU (reforzamiento del papel de la AG y/o cambio en los principios de representación)	Estados (IF); hay una remota posibilidad de votación ponderada en términos de población.	Recomendaciones, revisiones e iniciativas, potencialmente como están definidas en los Artículos 12-14	Las reformas harían que el sistema de la ONU fuera más abierto a la participación plena y eficaz de todos los estados	Como CS-ONU	Como CS-ONU	No, a menos que haya cambios en la política norteamericana o en el contexto mundial (es casi imposible revisar la Carta)	Si no es posible revisar la Carta, los efectos transformador serán bastante limitados

AP-ONU (Asamblea Popular)	Ciudadanía mundial	Formación de opinión mundial: quizás reglas enmarcadoras	Posiblemente solo control simbólico; posiblemente algunos avances hacia la creación de un PM	Como CS-ONU, pero más explícitamente universalista	Sociedad civil mundial	Como AG-ONU. Los estados no democráticos se resistirían [factibilidad de reformas, ver también PM]	Si se avanza hacia un PM, habrá efectos transformadores; de lo contrario, no los habrá
ECOSOC (con los poderes que le confiere la Carta e infra-estructura apropiada)	Estados (IF) y actores cívicos	Coordinación central de instituciones económicas y sociales mundiales	Formar opinión y hacer más responsables a los órganos de la ONU y de las IBW	Instrumental	Algunos estados del Norte y del Sur y la sociedad civil	Difícil, rechazado por EE.UU., IBW y otras fuerzas neoliberales	Potencialmente, algunos efectos transformadores

IF = Igualdad formal  
 PM = Parlamento Mundial  
 BW = Bretton Woods

TABLA 9.2

	Derecho al voto	Alcance	Autenticidad	Justificación	Respaldo político	Políticamente posible/facilible	Conservador o transformador
FMI (revisión de toma de decisiones y reducción o revisión de sus alcances y poderes)	Estados, principio «un dólar / un voto»; las reformas permitirían una participación más eficaz de todos los estados y unos cuantos actores cívicos	Ajustes monetarios, pero en la práctica control de políticas económicas de 60-80 estados + influencia en muchos otros	Las reformas aumentarían la posibilidad de interpretaciones no ortodoxas (formación de una voluntad política más auténtica)	Epistemo-lógica e instrumental + derecho a la autodeterminación	Muchos estados del Sur y la sociedad civil mundial; potencialmente muchos otros estados	No es probable, a menos que EE.UU. y sus aliados cambien inesperadamente sus políticas; las propuestas deben incluir un sistema monetario	Muchas propuestas conservadoras, pero la revisión de sus alcances y poderes podrían aumentar las posibilidades de transformación
Banco Mundial (como el FMI)	Como el FMI	Proyectos de desarrollo y políticas; en la práctica también como el FMI	Como el FMI + las reformas también podrían posibilitar el surgimiento de perspectivas no economísticas	Como el FMI	Como el FMI	Como el FMI	Como el FMI

OMC (revisión de prácticas y procedimientos e introducción de opciones de retiro y pluralismo)	Estados, de IF hacia el pluralismo y una participación justa + participación de actores cívicos	Ahora a cualquier cosa se le considera relacionada con el «libre comercio»; su alcance debe ser drásticamente reducido	Las reformas crearían más espacio para opiniones diferentes y formación de una voluntad democrática	Como el FMI.	Como el FMI.	Muchos estados del Norte y del Sur y muchos segmentos de la sociedad civil	Debido al principio «un país, un voto», más abierta a cambios que las IBW	Reformas procesales relativamente conservadoras, pero que reducen los efectos transformadores
Cortes internacionales (reforzamiento del papel de la CJJ y CPI)	Ningún derecho a voto democrático por sí, pero derechos a los estados e individuos	Inteprelación legal y aplicación de reglas y principios mundiales	El foro más imparcial para discusiones y decisiones legales (aumentaría la autenticidad)	Epistemo-lógica & principios de decencia y justicia	Muchos estados del Norte y del Sur y muchos segmentos de la sociedad civil	A EE.UU. le gustaría seguir teniendo la potestad de interpretar y aplicar el derecho internacional por su propia cuenta	Principalmente conservadoras; pero facilitan actividades y prácticas democráticas	

PM = Parlamento Mundial; IF = Igualdad formal; BW = Bretton Woods



TABLA 9.3

	Derecho al voto	Alcance	Autenticidad	Justificación	Respaldo político	Políticamente posible/facible	Conservador o transformador
Organizaciones de la sociedad civil mundial	Actores cívicos locales, nacionales y transnacionales	Espacio abierto para cualquier discusión o iniciativa, definido en términos de cívico o social	Autenticidad real pero frágil; no tiene voz en ningún proceso de gobierno mundial	Ético-política + instrumental (facilita conexiones y otras iniciativas).	Amplio respaldo: sociedad civil + algunos estados del Norte y del Sur; localmente cuestionada	Sí, fácil para respaldar desarrollos futuros.	Potenciales efectos transformadores indirectos
Comisión Mundial de la Verdad	Incierta	Depende de los detalles, desde derechos humanos hasta justicia e historia mundial	Depende de la organización que tenga la exclusividad y del acceso al dominio público mundial	¿Instrumental? (Se espera que la «verdad» lleve a la reconciliación o a compensaciones)	Segmentos de la sociedad civil, potencialmente muchos estados	Sí, de creación posible; pero si resulta irrelevante por tener solo carácter simbólico, no puede ser factible	Conservadora, si deja intactos los arreglos institucionales existentes

Parlamento Mundial	Ciudadanos mundiales	Formación de una opinión mundial sobre cualquier tema materia; o reglas enmarcadoras; o poderes legislativos plenos o limitados	Posiblemente solo control simbólico; posiblemente poderes reales, pero rara vez bien detallados	Universalismo moral e igualdad entre seres humanos y aplicación de estos principios a escala mundial (también analogía doméstica)	Segmentos de la sociedad civil	Si estuviera vinculado a la ONU, podría llevar a una reforma de la AG y a la creación de la AP; sin embargo, no existen condiciones para una federación mundial	Dependiendo de los poderes dados al PM, potencialmente transformador; pero si no es factible, no es transformador
Referendos mundiales	Como el PM	En principio, cualquier cosa puede ser sometida a referendo	Probablemente solo poderes de asesoría; la autenticidad dependería de las condiciones de fondo	Como PM + epistemo-lógica (ambigüedad si no hay auténtica formación de voluntad)	Segmentos de la sociedad civil + algunas organizaciones internacionales; potencialmente muchos estados	Como encuestas de opinión orientadoras, pueden iniciarse hoy; podrían ser ampliados	Dependiendo de su alcance y autenticidad, posiblemente transformadores.
PM = Parlamento Mundial							

TABLA 9.4

	Derecho al voto	Alcance	Autenticidad	Justificación	Respaldo político	Políticamente posible/facilible	Conservador o transformador
Arbitraje de la deuda	Estados con derechos que las entidades públicas en las legislaciones nacionales	Procedimientos de insolvencia y de quiebra, que implican una importante reducción y reestructuración de la de deuda	Si se crean nuevas reglas y mecanismos imparciales, habría una mayor autenticidad (ahora los acreedores pueden dictar las condiciones)	Normas de la «civilización», imparcialidad y justicia (analogía doméstica); también emancipación de la dependencia por deuda	Movimientos transnacionales de gran escala; también algunos estados del Norte; posible pero ambigüamente también Washington	Si, de creación posible por parte de un grupo de estados. Posibles intentos del FMI y de EEE.UU., pero improbable que sirva para democratizar.	Razonablemente transformador y quizás, al reducir la dependencia por deuda, podría contribuir a muchas otras transformaciones
Impuesto sobre las transacciones de divisas(ITD)	Gobiernos y parlamentos nacionales, en proporción a su población; y actores cívicos con derecho a tomar decisiones	Tributación y regulación de una parte de los mercados financieros mundiales (forex)	Autenticidad demostrada por la creación de un nuevo dominio público pluralista, con control de fondos	Política, epistemo-lógica e instrumental	Principal objetivo de la sociedad civil mundial + el apoyo de un número creciente de estados y de organizaciones	Si, de creación posible, al principio de una manera mundial pero no universal, por parte de un grupo de estados.	Razonablemente transformador y podría contribuir a otras transformaciones

Impuesto sobre las emisiones de gas invernadero (IGI)	Estados semiiguales, en consulta con la sociedad civil (a menos que se haga nuevas propuestas)	Control del cambio climático (posiblemente también financiamiento para el desarrollo)	sustanciales y de la regulación	Instrumental (hace frente a la raíz del problema del efecto invernadero; financiamiento para el desarrollo)	internacionales	Como el ITD + los términos del Acuerdo de Kyoto tendrían que ser re-negociados	Conservador en sí mismo, pero si los fondos mundiales fuesen usados para impulsar el proceso de democratización, potencialmente transformador
---	--	---	---------------------------------	---	-----------------	--	---

PM = Parlamento Mundial; BW = Bretton Woods

[13]  
ESQUEMA DE ESTRATEGIA PARA UN CAMBIO  
DEMOCRÁTICO MUNDIAL

Es casi imposible democratizar el sistema de las Naciones Unidas y, en particular, las instituciones de Bretton Woods (IBW). Los efectos democratizadores de la creación o del fortalecimiento de las cortes internacionales dependen de otras reformas. La OMC es la institución multilateral existente que puede parecer más susceptible al cambio democrático. El principio «un país, un voto», sobre el que en teoría está basada, de alguna manera hace posibles los cambios, por más difíciles que aparenten ser en la actualidad.

La OMC es fundamental para el proyecto mundial de contener las diversas políticas económicas ortodoxas. El alcance y los poderes de la OMC se han ido ampliando rápidamente. En principio, casi cualquier cosa puede ahora ser relacionada con el comercio y, en consecuencia, comprendida en el proceso normativo de la OMC. En última instancia, el comercio es absoluta y perfectamente «libre» solo en un modelo idealizado y globalizado de capitalismo neoclásico de libre mercado. En la práctica, la OMC también se inclina a servir los intereses comerciales particulares de los poderosos. Las reformas democráticas de la OMC deberían entonces concentrarse sobre todo en la reducción y redefinición de su alcance y, en segundo término, en la democratización de su proceso preparatorio, de sus procedimientos para tomar decisiones y de sus mecanismos para la solución de disputas. En el caso de los países más pobres, sería suficiente con un simple régimen comercial parecido al GATT. Para los demás Estados miembros, debería haber mecanismos para poder retirarse, así como espacios para diferentes políticas económicas y de desarrollo. La regulación del comercio en servicios debe estar claramente desvinculada del proyecto de liberalización y privatización de servicios. Los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) deben ser revisados para que contribuyan de mejor manera a la difusión de tecnologías y a la comunicación libre, y también deberían salir de la OMC, posiblemente para regresar a la ONU. Las Medidas en materia de Inversiones

relacionadas con el Comercio (MIC) deben ser reemplazadas con un nuevo régimen de inversión que haga que los inversionistas directos extranjeros y las compañías transnacionales rindan cuenta a aquellas autoridades mundiales que hayan sido elegidas democráticamente.

De los posibles nuevos arreglos institucionales, una comisión mundial de la verdad y un parlamento mundial son posibilidades interesantes aunque ambiguas. Ambas requieren de tiempo para convertirse en iniciativas maduras, aparte de que no existen condiciones sociales para la creación de un parlamento mundial tal como se lo entiende en la actualidad. Con todo, este podría ser parcialmente puesto a prueba mediante la realización de un proto-referéndum mundial.

El establecimiento de un mecanismo de arbitraje de la deuda y de impuestos mundiales –y, en particular el impuesto sobre las transacciones de divisas (ITD)– tienen mayores posibilidades de llevarse a cabo. Ya que muchos importantes mecanismos de poder en la economía política mundial están basados en la dependencia financiera, el establecimiento de un mecanismo de arbitraje de la deuda y del ITD tendrían un impacto especial. Ellos compensarían el dominio que las finanzas mundiales ejercen sobre los Estados y, en consecuencia, potenciarían el dominio de la ley y de la política democrática. Simultáneamente, crearían nuevas y más provechosas fuentes para financiar el desarrollo y otras prioridades.

Un obstáculo importante para la mayor parte de estas reformas mundiales es la fuerte oposición y la férrea voluntad hegemónica de EE.UU. Dependiendo del contexto, algunos otros países tienen también sus propias razones para oponerse a tales reformas democráticas. En el caso del ITD, por ejemplo, varios centros financieros y paraísos tributarios se muestran llanos a bloquearlas. La única manera, pues, de seguir adelante es proceder sin la participación de determinados países. De hecho, lo que ha sido común a las iniciativas mundiales exitosas de los años noventa es que se han basado en la posibilidad de que un conjunto de países pudiera proceder, al principio, sin el consentimiento de los otros. Esto es lo que ha ocurrido por ejemplo en los casos de la Corte Penal Internacional y de la Convención contra el Uso de Minas de Ottawa. Esta es también la única forma realista de materializar el ITD y el impuesto a las emisiones de gas invernadero a inicios del presente milenio.

El mecanismo de arbitraje de la deuda podría ser una excepción. En algunas ocasiones, parece que la posibilidad de crear algún tipo de mecanismo de arbitraje de la deuda ha sido considerado seriamente por EE.UU. y las IBW. Sin embargo, es bastante evidente que ambos quisieran deten-

tar el poder para controlar, de manera eficaz, las políticas económicas de entre sesenta y ochenta Estados del Sur y de Oriente. Se podría llegar a algún término medio, sobre todo en el largo plazo, considerando lo inadecuadas que han resultado las iniciativas I y II de los países pobres muy endeudados (PPME) y las presiones para reconocer la insolvencia de facto de un gran número de Estados que se debaten ante el problema de la deuda. No es inconcebible que este componente de una estrategia para la democratización mundial pudiera, pues, aproximarse a lo universal, al involucrar a todos los Estados principales y al darles a los actores y movimientos cívicos derecho a hablar. No obstante, si se quiere crear un mecanismo de arbitraje de la deuda basado en el dominio de la ley y que haya sido democráticamente organizado, lo más probable es que se deba proceder sin el concurso de EE.UU.

**FIGURA 3: ESTRATEGIA PARA LA DEMOCRATIZACIÓN MUNDIAL**

**Fortalecimiento de la sociedad civil mundial**

**Reformas en el mercado financiero**

1. Impuesto sobre las transacciones de divisas:
  - estabilidad de los mercados,
  - fondo mundial,
  - control democrático,
  - más autonomía.
2. Mecanismo de arbitraje de la deuda:
  - dominio de la ley,
  - menor dependencia por causa de la deuda,
  - liberación del dominio de la IBW.

**Reformas en la OMC**

- GATT solo para los más pobres,
- oportunidad para retirarse de acuerdos,
- GATS abandonados o renegociados en su totalidad,
- derechos de propiedad intelectual devueltos a la ONU,
- responsabilidad de inversionistas directos extranjeros y de empresas transnacionales mediante un nuevo régimen de inversión,
- prácticas y procedimientos verdaderamente democráticos.

Como se ilustra en la figura 3, en la estrategia para la democratización mundial lo primero que se debe hacer es una serie de reformas financieras. El mundo podría cambiar si se toca aspectos importantes del poder de las finanzas y si se crea foros democráticos y nuevas fuentes públicas de financiamiento. Y lo que es más importante, si se compensan los efectos de la deuda y del financiamiento en el corto plazo en las diversas políticas estatales, el mecanismo de arbitraje de la deuda y el ITD harían también que algunos Estados fueran más autónomos en las negociaciones de la OMC. Asimismo, las reformas en la ONU serían más probables una vez que las nuevas fuentes de financiamiento de las Naciones Unidas hayan sido institucionalizadas. Así, las reformas parciales habrán de crear nuevas oportunidades para transformaciones posteriores.

### *Transformaciones futuras*

Tantos las reformas financieras como las de la OMC serán inciertas y dependerán del proceso de desarrollo de un respaldo político y social. La condición previa para esta estrategia es, pues, el empoderamiento de nuevas fuerzas políticas. Debe haber un movimiento transnacional fuerte para llevar a cabo transformaciones mundiales. El proceso del Foro Social Mundial destaca como un espacio nuevo e importante creado por y para la sociedad civil mundial. Es notable que el proceso del FSM se haya realizado por lo menos formalmente independientemente de cualquier Estado (salvo el apoyo del Estado brasileño de Río Grande do Sul). En un lapso relativamente breve, el Foro se ha hecho de la capacidad para generar nuevos proyectos y alianzas. El futuro empoderamiento de los elementos democráticos de la sociedad civil mundial, sobre todo vía el proceso del FSM, parecería ser un componente fundamental de una estrategia para la democratización mundial. Lo que resulta polémico es que eventualmente el propio FSM se constituya también como una importante fuerza política.

A veces al FSM se le acusa de ser un mero espacio vacío (y, a menudo, más bien caótico) para realizar encuentros. Los organizadores originales del proceso del FSM se han mostrado renuentes a concebir el Foro como una entidad con metas políticas. De hecho, es importante que el proceso conserve y desarrolle su apertura y su naturaleza pluralista y no violenta. Con todo, se requiere de nuevos desarrollos institucionales para que el FSM sea más adecuado y cuente con más medios de acción. El Consejo Internacional se ha convertido en una organización de toma de



decisiones que cada día adquiere mayor importancia dentro del proceso del FSM, responsable de decidir los lugares donde se llevan a cabo los principales eventos del Foro, así como de otros aspectos importantes. Si bien la toma de decisiones en el Consejo se ha basado hasta el momento en el consenso, sería útil crear mecanismos transparentes para votar cuando sea necesario.

La pregunta de quién debe formar parte del Consejo Internacional se ha vuelto un tema cada vez más peliagudo. A fin de que el Consejo continúe siendo abierto y democráticamente elegido, los miembros que lo conforman solo podrían hacerlo durante tres o cuatro años, haciendo que el principio de rotación y hasta el método de lotería se constituyan en los medios para elegir a sus nuevos integrantes entre aquellos que estén calificados e interesados para tal efecto. La necesidad de conservar la memoria institucional estaría asegurada por el hecho de que cada año la mayoría de los miembros continuaría en el cargo.

Uno de los desafíos más grandes del FSM es cómo crear en él mecanismos para futuros proyectos de trascendencia, sin que se piense que la opinión del Foro sea hegemónica y monologante. Una posibilidad es que el propio FSM continúe evitando tomar posición sobre determinados temas, al tiempo que brinde mejores oportunidades para que sus participantes encuentren razones comunes a fin de llevar a cabo una acción política conjunta. Hasta cierto punto, esto ya ha sucedido mediante las declaraciones de movimientos sociales, que se han encontrado en las actividades anuales del Foro. Una posibilidad más polémica es que algunos pudieran ser empoderados para hablar al interior de las entidades internas del Foro, si bien ninguno de ellos representaría al FSM en su conjunto.

Por cierto, es posible que el FSM no consiga jugar un papel fundamental en los proyectos transformadores de la sociedad y que otras instancias o proyectos (acaso ya existentes) de sociedad civil mundial tengan mayor importancia en el futuro. Cualquiera que sea la forma que adopte el fortalecimiento de la sociedad civil mundial, es importante que las estrategias de cambio concretas provengan de su interior. Según nuestro análisis, lo fundamental es enfrentar primero las formas más inmediatas de dependencia financiera mediante el establecimiento de un mecanismo de arbitraje de la deuda y el ITD. Ambos pueden ser creados por un grupo de países que estén dispuestos a ello, respaldados por organizaciones de la sociedad civil a nivel local, nacional y transnacional. Esto también haría que una serie de partes débiles que pertenecen a la OMC se vean empoderadas para que puedan adoptar posiciones más independien-

tes. En vista de que la OMC permite la posibilidad de tomar decisiones por mayoría (un país, un voto), esto abriría la perspectiva para una serie de reformas drásticas, pero cuidadosamente preparadas, en la OMC.

En lugar de un modelo cerrado de democracia global, la estrategia propuesta aspira a ser solo el primer paso en un proceso abierto de democratización mundial. Si bien creemos que esta estrategia tiene el potencial de ganar amplio respaldo, también es de suma importancia que otras propuestas estratégicas surjan del interior del proceso del FSM y de otras instancias.

## BIBLIOGRAFÍA

ABERS, Rebecca (ed.)

- 2001 *Overcoming the Dilemmas of Participatory Democracy: The Participatory Budget Policy in Porto Alegre* (Brazil: manuscrito inédito). «A Brief History of Bankruptcy in the U.S.»: de *The 2001 Bankruptcy Yearbook & Almanac* (New Generation Research Inc.) disponible en, <http://www.bankruptcydata.com/Ch11History.htm> (20.04.2003).

ADLUNG, Rolf

- 2002 «Commitments under GATS: Overview of Current Schedules», (Trade in Services Division, WTO.) Simposio sobre evaluación del comercio en servicios, 14–15.3.2002, disponible en [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/symp\\_mar02\\_adlung.ppt](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/symp_mar02_adlung.ppt) (21.04.2003).

AFRICAN UNIFICATION FRONT

- 2003 «AUF Policy on African Electoral Reform. Proportional Representation», disponible en: <http://www.africanfront.com/community1.php> (18.04.2003).

AFRODAD

- 2002a «The Efficacy of Establishing an International Arbitration Court for Debt». *Documento técnico* No. 1/2002 (African Forum and Network on Debt and Development).
- 2002b «Fair and Transparent Arbitration on Debt», *Issues Paper* No. 1/2002 (African Forum and Network on Debt and Development).

ALBERT, Michael

- 2003 «WSF: Where to Now?» disponible en: [www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br) (17.02.2003).

ALKER, Hayward R.

- 1991 «Making Peaceful Sense of the News: Institutionalising International Conflict Management Events Reporting Using Frame-Based Interpretative Routines», documento presentado para el panel del proyecto DDIR en la Convención de la ISA, Vancouver, BC, 19–23 March.

AMIN, Samir y Bernard FOUNOU-TCHUIGOUA

- 2002 *Integrated Programmes of Third World Forum for Calendar Years 2002, 2003 and 2004*, Documento del Foro del Tercer Mundo, Dakar.

ANDERSSON, Jan-Otto

1999 «Demokratiavaje ja työttömyys EU:n pääongelmat», *Turun Sanomat* 28 May 1999, disponible en [http://ises.abo.fi/~janderss/demokratia\\_ja\\_tyollisyys.htm](http://ises.abo.fi/~janderss/demokratia_ja_tyollisyys.htm) (20.04.2003).

ANHEIER, Helmut, Marlies GASIUS y Mary KALDOR (eds.)

2001 *Global Civil Society 2001*. (Oxford: Oxford University Press).

ARCHIBUGI, Daniele

1998 «Principles of Cosmopolitan Democracy», en D. Held y M. Kohler (eds.): *Reimagining Political Community* (Stanford: Stanford University Press), pp. 198–228.

ARCHIBUGI, Daniele, Sveva BALDUINI y Marco DONATI

2000 «The United Nations as an Agency of Global Democracy», en B. Holden (ed.): *Global Democracy: Key Debates* (London: Routledge), pp. 125–42.

ARENDDT, Hannah

1958 *The Human Condition* (Chicago: The University of Chicago Press).

ARRIGHI, Giovanni, Terence K. HOPKINS e Immanuel WALLERSTEIN

1986 «Dilemmas of Anti-systemic Movements», *Social Research*, Spring: 185–206.

ARRUDA, Roldão

2003 «MST diz que nova posição do PT é ‘incoerente’». *Agência Estado* disponible em: <http://www.estadao.com.br/agestado/noticias/2003/mar/07/301.htm> (18.04.2003).

ASHLEY, Richard

1989 «Imposing International Purpose: Notes on a Problematic of Governance», en E.O. Czempel y J. Rosenau (eds.): *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s* (Lexington, MA: Lexington Books), pp. 251–90.

AYLWIN, Patricio

1995 «La Comisión de la Verdad y Reconciliación en Chile», *Estudios de Derechos Humanos*, Tomo II (San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos).

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS)

1999 *Central Bank Survey of Foreign Exchange and Derivatives Market Activity 1998*, (Basel: BIS/Monetary and Economic Department).

2002a *Bank for International Settlements Triennial Central Bank Survey. Foreign Exchange and Derivatives Market Activity 2001* (Basel: BIS), disponible en [www.bis.org/publ/rpfx02t.pdf](http://www.bis.org/publ/rpfx02t.pdf) (21.05.2003).

2002b *Bank for International Settlements 72nd Annual Report*, 1 de abril de 2001–31 de marzo de 2002, (Basel: BIS): disponible en <http://www.bis.org/publ/ar2002e.htm> (25.05.2003).

## BIBLIOGRAFÍA

- BARICAKO, Germain  
 2003 Re: Inquiry from Peru, Ref: ACHPR/REP/\$, African Commission on Human Rights and People's Rights, 25 June 2003.
- BARKAN, Elazar  
 2000 *The Guilt of Nations. Restitution and Negotiating Historical Injustices.* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- BARKAWI, Tarak y Mark LAFFEY  
 1999 «The Imperial Peace: Democracy, Force and Globalization», *The European Journal of International Relations*, 5(4): 403–34.
- BASSIOUNI, Cherif  
 2001 «Appraising UN Justice-Related Fact-Finding Missions», *Journal of Law and Policy*, 35(5): 35–49.  
 1990 «Iraq's Human Rights Toll», *Christian Science Monitor*, 26 November 1990.
- BAUMERT, Kevin  
 1998 «Carbon Taxes vs. Emissions Trading: What's the Difference, and Which is Better?», disponible en [http://www.globalpolicy.org/soecon/glotax/carbon/ct\\_et.htm](http://www.globalpolicy.org/soecon/glotax/carbon/ct_et.htm) (21.05.2003).
- BLANTON, Thomas S.  
 2002 «Global Trends in Access to Information», Conferencia sobre acceso a la información, Huahin, Tailandia, 4–6 de marzo 2002, disponible en <http://www.pcij.org/accessinfo/blanton.html> (20.04.2003).
- BRAITHWAITE, John y Peter DRAHOS  
 2000 *Global Business Regulation* (Cambridge: Cambridge University Press).
- BEAMS, Nick  
 1999 «IMF 'Mistakes' Part of a Long-Developed Program», World Socialist web site, 22 de enero de 1999, disponible en <http://www.wsws.org/articles/1999/jan1999/imf-j22.shtml> (21.05.2003).
- BEDJAOU, Mohammed  
 1994 *The New World Order and the Security Council* (Dordrecht: Nijhoff).
- BELÉN, Balanya, Ann DOHERTY, Olivier HOEDEMAN, Adam MA'ANIT y Erik WESSELIUS  
 1999 *Europa Inc.*, 2ª ed. (Amsterdam: Corporate Europe Observatory).
- BELLO, Walden  
 2002 *Deglobalisation: Ideas for a New World Economy* (London and New York: Zed Books).
- BENNIS, Phyllis  
 2000 *Calling the Shots. How Washington Dominates Today's UN* (New York: Olive Branch Press).

BRENNER, Robert

2002 *The Boom and the Bubble: The US in the World Economy* (London and New York: Verso).

BOUTROS-GHALI, Boutros

1996 *An Agenda for Democratization* (New York: United Nations).

1999 *Unvanquished. A U. S. – U. N. Saga* (London: I. B. Tauris).

*Cadernos do Terceiro Mundo*

2002 239, intervisya de Roberto Bission.

BLUM, William

2002 *Rogue State. A Guide to World's Only Superpower*, 2ª ed. (London and New York: Zed Books).

BLUSTEIN, Paul

2003 «'Bankruptcy' System for Nations Fails to Draw Support», *Washington Post*, 2 de abril de 2003, disponible en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A6562-2003Apr1.html> (15.04.2003)

BROWN, Chris

2001 «Human Rights», en J. Baylis y S. Smith (eds.): *The Globalization of World Politics* (Oxford: Oxford University Press), pp. 599–614.

BULL, Hedley

1977 *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (London: MacMillan).

CALAME, Pierre

1993 *Thinking the Future of the Planet: Acting in Complexity* (Paris: Fondation pour le progrès de l'homme).

CAMILLERI, Joseph A., Kamal MALHOTRA y Majid TEHRANIAN

2000 *Reimagining the Future: Towards Democratic Governance* (La Trobe University, Bundoora, Victoria: The Department of Politics).

CARMO, Julianne M. do y Gisela HICHE

2002 «Tem de radicalizar», *Caros Amigos* 11.3. marzo, p. 33.

CARROLL, Sherman

2002 «ICC decision sends wrong message2», *The Guardian*, 2 de octubre de 2002, disponible en <http://www.guardian.co.uk/letters/story/0,3604,802738,00.html> (14.04.2003).

CASSEN, Bernard

2002 «Comment est né le Forum social mondial» manuscrito inédito.

## BIBLIOGRAFÍA

CASSOL, Daniel et al.

2002 «Uma outra cobertura é impossível». *Caros Amigos* 11, marzo, p. 5.

CRAWFORD, James y Susan MARKS

1998 «The Global Democracy Deficit: An Essay in International Law and its Limits, en D. Archibugi, D. Held y M Kohler (eds.): *Reimagining Political Community* (Stanford: Stanford University Press), pp. 72–90. Deutsch, Karl W (1957): *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

CETIM

2000 «Relations between the United Nations and Transnational Corporations. Statement on Realisation of the Economic, Social and Cultural Rights», declaración escrita conjunta, disponible en <http://www.cetim.ch/2000/00FS04W4.htm> (22.07.2003).

COLÁS, Alejandro

1994 «Putting Cosmopolitanism into Practice: the Case of Socialist Internationalism», *Millennium: Journal of International Studies*, 23(3): 513–34.

COMISIÓN DE ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO

1999 *Guatemala: Memoria del silencio*, disponible en <http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/report/spanish/> (14.04.2003).

CONNOLLY, William

1989 «Identity and Difference in Global Politics», en J. Der Derian y M. Shapiro (eds.): *International/Intertextual Relations. Postmodern Readings of World Politics* (Lexington, MA: Lexington Books), pp. 323–42.

COPITHORNE, Maurice

2000 «Courts and Commissions: National vs. International Interests», presentación en la conferencia 'Verdad, justicia, responsabilidad y reconciliación en las sociedades que han sufrido crímenes contra la humanidad', Seminar University of British Columbia, 13–14 octubre de 2000, disponible en <http://www.pwias.ubc.ca/programs/descothe/papers/marchak/copithor.pdf> (21.05.2003).

*Correio do Povo*

2001 «Grupo afro lamenta pouco espaço», 30 de enero de 2001.

COX, Robert W.

1987 *Power, Production and World Order: Social Forces in the Making of History* (New York: Columbia University Press).

CHEMILLIER-GENDREAU, Monique

1996 «The International Court of Justice between Politics and Law», *Le Monde Diplomatique*, Noviembre de 1996, disponible en [www.globalpolicy.org/wldcourt/icj.htm](http://www.globalpolicy.org/wldcourt/icj.htm) (21.05.2003).

CHING, Erik y Jussi PAKKASVIRTA

2000 «Latin American Materials in the Comintern Archive», *Latin American Research Review*, 35 (1): 138–49.

DAVIS, Troy

2002 «Towards a Conceptual Framework to Evaluate World Parliament Proposals», disponible en [http://www.troydavis.org/world\\_affairs.html](http://www.troydavis.org/world_affairs.html) (20.04.2003).

DECLARACIÓN DEL GRUPO DE LOS 77 Y CHINA

2001 Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC en Doha, Qatar, Ginebra, 22 de octubre de 2001; Declaración del Encuentro de Ministros de PMA, Zanzíbar, 4 de julio de 2001.

Declaration of LDC Meeting of Ministers, Zanzibar 4 July 2001.

DESAI, Nitin

2003 «An Innovative Sources of Development Finance: The Carbon Tax», *WIDER Angle*, No.1/2003, pp. 4-5.

*Development Country positions on New Issues and the New Round*. TWN Info Service on WTO Issues, 12 de october 2001.

DONNELLY, Jack

1999 «The Social Construction of International Human Rights», in T. Dunne y N. Wheeler (eds.): *Human Rights in Global Politics* (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 71–102.

DRACHE, Daniel

2000 «The Short But Significant Life of the International Trade Organization: Lessons for Our Time», Documento de trabajo de CSGR No.62/00, Noviembre, disponible en <http://www.warwick.ac.uk/fac/soc/CSGR/wpapers/WP6200a.pdf> (06.08.2003).

DRAHOS, Peter

2002 «Negotiating Intellectual Property Rights: Between Coercion and Dialogue», en P. Drahos y R. Mayne (eds.): *Global Intellectual Property Rights: Knowledge, Access and Development* (Houndmills, Basingstoke: Palgrave), pp. 161–82.

DRYZEK, John

1996 *Democracy in Capitalist Times: Ideals, Limits and Struggles* (Oxford: Oxford University Press).

EIDE, Asbjörn

1986 «The Human Rights Movement and the Transformation of the Inter-national Order», *Alternatives*, XI (July): 367–402.

FALK, Richard

2000 «The United Nations System: Prospects for Institutional Renewal», *Wider Working Papers*, No.189 (Helsinki: Wider).



## BIBLIOGRAFÍA

FALK, Richard y Andrew STRAUSS

- 2001 «Bridging the Globalization Gap: Toward Global Parliament», *Foreign Affairs*, 80(1): 212–20.
- 2002a «Next, a Global Parliament», *International Herald Tribune*, 19 de febrero de 2002.
- 2002b «Not a Parliament of Dreams», *Worldlink*, 16 July 2002, disponible en [http://www.worldlink.co.uk/discuss/msgReader\\$1152?mode=topic](http://www.worldlink.co.uk/discuss/msgReader$1152?mode=topic) (18.04.2003).

FEDOZZI, Luciano

- 1999 *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre* (Porto Alegre: Fase/IPPUR).

FELIX, David

- 1995 «Financial Globalization vs. Free Trade: The Case for the Tobin Tax», *UNCTAD Discussion Paper*, 108 (Geneva: UNCTAD).

FELIX, David y Ranjit SAU

- 1996 «On the Revenue Potential and Phasing in of the Tobin Tax», in M. ul Haq (ed.): *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility* (Oxford: Oxford University Press), pp. 223–54.

FERGUSON, Tyrone

- 1988 *The Third World and Decision Making in the International Monetary Fund* (London: Pinter).

FRANKEL, Jeffrey

- 1996 «How Well Do Foreign Exchange Markets Work: Might a Tobin Tax Help», in M. ul Haq (ed.): *The Tobin Tax. Coping with Financial Volatility* (Oxford: Oxford University Press), pp. 41–81.

FREEMAN, Alan

- 2002 «The New World Order and the Failure of Globalisation», British International Studies Association Conference, London, 17 de diciembre de 2002.

FLORINI, Ann M. (ed.)

- 2000 *The Third Force. The Rise of Transnational Civil Society* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace).

FOREIGN POLICY ASSOCIATION

- 2002 «The Spirit of Monterrey», 28 de marzo de 2002, disponible en <http://www.globalpolicy.org/soecon/conference/2002/0328fpa.htm> (12.01.2003).

FORSBERG, Tuomas y Teivo TEIVAINEN

- 1998 «The Role of Truth Commissions in Conflict Resolution and Human Rights Promotion: Chile, South Africa and Guatemala», *UPI Working Papers* (Helsinki: Finnish Institute for International Affairs).
- 2003 «Past Injustice in World Politics. Prospects of Truth-Commission-Like Global Insitutions», manuscrito inédito.

FRIEDMAN, Milton

1953 «The Case for Flexible Exchange Rates», en M. Friedman: *Essays in Positive Economics* (Chicago: University of Chicago Press), pp. 157–203.

GALTUNG, Johan

2000 «Alternative Models for Global Democracy», en B. Holden (ed.): *Global Democracy: Key Debates* (London: Routledge), pp. 143–61.

2001 «After Violence, Reconstruction, Reconciliation, and Resolution: Coping with Visible and Invisible Effects of War and Violence», en M. Abu-Nimer (ed.): *Reconciliation, Justice and Coexistence. Theory and Practice* (Lanham: Lexington Books), pp. 3–23.

GAMBINA, Julio

2003 «Argentina 2003 ¿A quién le sirve el acuerdo con el FMI?», disponible en [http://www.alainet.org/active/show\\_text\\_en.php3?key=3231](http://www.alainet.org/active/show_text_en.php3?key=3231) (13.04.2003).

GATS

1994 «General Agreement on Trade in Services», Anexo 1b del Acuerdo de Marrakesh, disponible en [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/26-gats.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats.pdf) (20.04.2003).

1994 «Fact and Fiction», disponible en [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/gats\\_factfiction\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gats_factfiction_e.htm) (20.02.2003).

GENRO, Tarso (ed.)

1997 *Porto da Ciudadania. A esquerda no governo de Porto Alegre* (Porto Alegre: Artes e Ofícios).

GEORGE, Susan y Fabrizio SABELLI

1994 *Faith and Credit: The World Bank's Secular Empire* (London: Penguin).

GEORGE, Susan

2001 «Democracy at the Barricades: The Genoa Protests», *Le Monde Diplomatique*, Agosto de 2001, disponible en <http://www.en.monde-diplomatique.fr/2001/08/02genoa> (21.05.2003).

GHILS, Pauls

1992 «International Civil Society: International Non-Governmental Organizations in the International System», *International Social Science Journal*, 133( August 3): 417–29.

GILBERT, Alan

1999 *Must Global Politics Constrain Democracy? Great-Power Realism, Democratic Peace and Democratic Internationalism* (Princeton: Princeton University Press).

GILL, Stephen

1991 «Reflections on Global Order and Sociohistorical Time», *Alternatives*, 16(3): 275–314.

## BIBLIOGRAFÍA

- 2000 «Toward a Postmodern Prince? The Battle in Seattle as a Moment in the New Politics of Globalisation», *Millennium: Journal of International Studies*, 29(1): 131–41.
- GILLS, Barry, Joel ROCAMORA y Richard WILSON (eds.)  
1993 *Low Intensity Democracy. Political Power in the New World Order* (London: Pluto Press).
- GLASIUS, Marlies  
2002 «Expertise in the Cause of Justice: Global Civil Society Influence on the Statute for an International Criminal Court», en M. Glasius (ed.): *Global Civil Society 2002* (Oxford: Oxford University Press), pp. 137–68.
- Global Policy Forum, «Energy taxes», disponible en <http://www.globalpolicy.org/soecon/ glotax/carbon/index.htm> (21.05.2003).
- GODOY, Dagoberto Lima  
2001 *Neocomunismo no Brasil. Os artificios de um governo democráticoe popular*, (Porto Alegre: Mercado Aberto).
- GOODMAN, James  
1997 «The European Union: Reconstituting Democracy Beyond the Nation-State», en A. McGrew (ed.): *The Transformation of Democracy?* (Cambridge: Polity Press), pp. 171–200.
- GOWAN, Peter  
1999 *The Global Gamble. Washington's Faustian Bid for World Dominance*, (London: Verso).
- GUYATT, Nicholas  
2000 *Another American Century? The United States and the World After 2000* (London and New York: Zed Books).
- HUMAN RIGHTS WATCH  
2002 «Letter to State Parties and Signatories to ICC on Article 98 Agreements», 9 de agosto de 2002, disponible en <http://www.hrw.org/press/2002/08/ article98letter.htm> (14.04.2003).
- HARDT, Michael  
2002 «Porto Alegre: Today's Bandung?», *New Left Review*, 14(3): 112–18.
- HARDT, Michael y Antonio NEGRI  
2000 *Empire* (Cambridge, MA: Harvard University Press).
- Harvard University Global Trade Negotiation, disponible en <http://www.cid.harvard.edu/ cidtrade/issues/dispute.htm> (21.05.2003).

HAVANA CHARTER

1948 «Havana Charter for an International Trade Organization», Globefield Press, publishers of International Trade Regulation, disponible <http://www.globefield.com/havana.htm> (06.08.2003).

HAYNER, Priscilla

2001 *Unspeakable Truths. Confronting State Terror and Atrocity* (New York: Routledge).

HELD, David

1991 «Democracy, the Nation-State and the Global System», en D. Held (ed.) *Political Theory Today* (Cambridge: Polity Press), pp. 227-35.

1995 *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance* (Cambridge: Polity Press).

1996 *Models of Democracy*, 2ª ed. (Stanford: Stanford University Press).

1998 «Democracy and Globalization», en D. Archibugi, D. Held y M. Kohler (eds.): *Reimagining Political Community* (Stanford: Stanford University Press), pp. 11-27.

HELD, David *et al.*

1999 *Global Transformations: Politics, Economics and Culture* (Cambridge: Polity Press).

HELLEINER, Eric

1994 *States and the Reemergence of Global Finance* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

HICKS, J. R.

1937 «Mr. Keynes and the 'Classics': A Suggested Interpretation», *Econometrica*, 5: 147-59.

HIRST, Paul y Graham THOMPSON

1999 *Globalization in Question*, 2ª ed. (Cambridge: Polity Press).

HUME, David

1972 [1752a] «Of Money», en E. Rotwein (ed.): *Writings on Economics: Hume* (Freeport, NY: Books for Libraries Press), pp. 33-46.

1972 [1752b] «Of the Balance of Trade», en E. Rotwein (ed.) *Writings on Economics: Hume* (Freeport NY: Books for Libraries Press), pp. 60-77.

HURRELL, Andrew

1999 «Power, Principles and Prudence: Protecting Human Rights in a Deeply Divided World», en T. Dunne y N. W. Wheeler (eds.): *Human Rights in Global Politics* (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 277-302.

*IBRD Articles of Agreement*, As amended effective of 16 February 1989, disponible en <http://www.worldbank.org/html/extdr/backgrd/ibrdr/arttoc.htm> (21.05.2003).

## BIBLIOGRAFÍA

IKENBERRY, John G.

- 1992 «A World Economy Restored: Expert Consensus and the Anglo-American Postwar Settlement», *International Organization*, 46(1): 289–321.

IMBER, Mark

- 1997 «Geo-governance Without Democracy? Reforming the UN System», en A. McGrew (ed.): *The Transformation of Democracy?* (Cambridge: Polity Press), pp. 201–30.

International Council, *Nature, responsibilities, composition and functioning*, disponible en [http://www.forumsocialmundial.org.br/eng/qconselho\\_1.asp](http://www.forumsocialmundial.org.br/eng/qconselho_1.asp) (11.04.2003).

INTERNATIONAL MONETARY FUND

- 2001 *Annual Report of the Executive Board for the Financial Year Ended 30 April 2001*, disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2001/eng/pdf/file3.pdf> (21.05.2003).
- *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*, disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa> (21.05.2003).
- *By-Laws, Rules and Regulations of the International Monetary Fund*, disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/bl/r03.htm> (21.05.2003).
- 1998 *World Economic Outlook*, (Washington: IMF).

INTERNATIONAL PEOPLE'S TRIBUNAL ON DEBT

- 2002 «*Verdict, Porto Alegre, 1–2 February*» (Washington DC), 18 de abril de 2002.

INTERNATIONAL PRESS SERVICE

- 2002 «Activists Call for International Tribunal on Foreign Debt» (IPS), Abril de 2002, disponible en <http://www.twinside.org.sg/title/twe276i.htm> (22.07.2003).

JESUITS FOR DEBT RELIEF AND DEVELOPMENT

- 1999 «The Case for an International Insolvency Court», *JDRAD Discussion Paper*, IMF and World Bank Meetings, Washington, 26–29 Setiembre de 1999.

JOHANSEN, Robert C. y Mari ISHIBASI

- 2002 «The Bush Administration, Congress, and Nongovernmental Organizations: Contesting the Merits of a Permanent International Criminal Court», documento preparado para la XLIII Convención Anual de la International Studies Association, Nueva Orleans, 27 de marzo de 2002.

KAIROS

- 2002 «Briefing note on International Debt», documento de base de Kairos, Febrero de 2002.

KANNINEN, Tapio

- 1995 *Leadership and Reform. The Secretary-General and the UN Financial Crisis of the Late 1980's* (The Hague: Kluwer).

- KECK, Margaret E. y Kathryn SIKKINK  
 1998 *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics* (Cornell: Cornell University Press).
- KEEN, Steve  
 2001 *Debunking Economics. The Naked Emperor of the Social Sciences* (London: Zed Books).
- KEEN, Steve (en preparación): «Trade – To Whose Advantage?», capítulo adicional a Keen 2001, versión en borrador disponible en [www.debunking-economics.com](http://www.debunking-economics.com) (21.05.2003).
- KEYNES, John Maynard  
 (1961/1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money* (London: MacMillan).
- KLEIN, Naomi  
 2001 «Farewell to ‘End of History’: Organization and Vision in Anti-249 Corporate Movements», en L. Panitch y C. Leys (eds.): *Socialist Register 2002: A World of Contradictions* (London: The Merlin Press), pp. 1-14.
- KHOR, Martin  
 2000 «Globalization and South: Some Critical Issues», *UNCTAD Trade Papers*, No 147.
- KHOR, Martin  
 2002 «Rethinking Intellectual Property Rights and TRIPS», en P. Drahos y R.
- KISIC, Drago  
 1987 *De la corresponsabilidad a la moratoria*, (Lima: CEPEI).
- KINDLEBERGER, Charles  
 2001 *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crashes* (London: John Wiley & Sons).
- KOPP, Raymond y Paul PORTNEY  
 1997 «In the Hands of the Citizenry: A Global Referendum on Climate Policy», disponible en <http://www.weathervane.rff.org/features/feature019.html> (21.05.2003).
- KRAJEWSKI, Markus  
 2000 «From Green Room to Glass Room: Participation of Developing Countries and Internal Transparency in the WTO Decision-Making Process», *Trade-Watch Paper* (Germanwatch), Julio de 2000.
- KRUGMAN, Paul  
 1999 *The Return of Depression Economics* (London: Allen Lane/Penguin).

## BIBLIOGRAFÍA

KUCINSKI, Bernardo

2003 «The Rise of the Workers' Party», en S. Bradford y B. Kucinski: *Politics Transformed. Lula and the Workers' Party in Brazil* (London: Latin America Bureau), pp. 11–53.

KWA, Eileen

2003 *Power Politics in the WTO*, 2ª edición actualizada, enero de 2003, Focus on the Global South, disponible en <http://www.focusweb.org> (06.08.2003). Mayne (eds.): *Global Intellectual Property Rights. Knowledge, Access and Development* (Houndmills, Basingstoke: Palgrave), pp. 201–13.

*Latin Finance* (2003): No. 4 (Abril).

LAWSON, Tony

1997 *Economics and Reality* (London: Routledge).

LEÓN, Irene

2003 «Miradas de género y diversidad en el FSM», disponible en [http://www.movimientos.org/fsm2003/show\\_text.php3?key=526](http://www.movimientos.org/fsm2003/show_text.php3?key=526) (11.08.2003).

LEOPOLD, Evelyn

2003 «US Gets Exemption from New Global Criminal Court». *Reuters AlertNet*, disponible en <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/N12307653.htm>, (12.06.2003).

LEVI, Lucio

n. d, a «Globalization, International Democracy and a World Parliament», manuscrito inédito.

n. d, b «Globalization and Democratic Reform of the UN: A Comment on the Millennium Forum», manuscrito.

n. b, c «Federalism, Regions, Europe and the World», manuscrito inédito.

LIEBGOTT, Roberto Antonio

2003 «El gorro y el juego de domingo», *América Latina en Movimiento*, 8 de julio de 2003, disponible en [http://alainet.org/active/show\\_text.php3?key=4027](http://alainet.org/active/show_text.php3?key=4027) (12.8.2003).

LJPHART, Arend

1981 «Karl W. Deutsch and the New Paradigm in International Relations», en R. Merritt y B. Russett (eds.): *From National Development to Global Community: Essays in Honour of Karl W. Deutsch* (Boston, MA: Allen & Unwin), pp. 233–51.

LPIETZ, Alain

1992 *Towards a New Economic Order. Postfordism, Ecology and Democracy*, trad. M. Slater (Cambridge: Polity).

LIPSCHUTZ, Ronnie D.

1992 «Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society», *Millennium: Journal of International Studies*, 21 (3): 389–420.

LIPSCHUTZ, Ronnie

2001 «Regulation for the Rest of Us? Activists, Capital, States and the Demand for Global Social Regulation», documento inédito presentado en la International Studies Association Conference, Chicago, 20-24 de febrero de 2001.

MACDONALD, Stuart

2002 «Exploring the Hidden Costs of Patents», en P. Drahos y R. Mayne (eds.): *Global Intellectual Property Rights. Knowledge, Access and Development* (Houndmills, Basingstoke: Palgrave), pp. 13–39.

MAJANEN, Pertti

2001 «Chairman's Conclusions», en L. Rikkilä y K. Sehm Patomäki (eds.): *Democracy and Globalization. Promoting a North-South Dialogue* (Helsinki: Ministry for Foreign Affairs), pp. 9–12.

MARIANO, Nilson Cezar

1998 *Operación Cóndor. Terrorismo de Estado en el Cono Sur* (Buenos Aires: Ediciones Lohlé-Lumen).

MARQUEZ, J. Luiz (ed.)

1998 *Estado e ciudadanía* (Porto Alegre: Palmarinca).

*Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organisation*, disponible en [http://docsonline.wto.org/gen\\_browseDetail.asp?preprog=3](http://docsonline.wto.org/gen_browseDetail.asp?preprog=3) (21.05.2003).

MARX, Karl

(1906/1887): *Capital. A Critique of Political Economy*. Ed. by Friedrich Engels/Ernest Untermann. (New York: Modern Library/Random House).

MASON, Edward S. y Robert E. ASHER

1973 *The World Bank since Bretton Woods* (Washington D.C: The Brookings Institution).

MENDLOVITZ, Saul y R. B. J. WALKER (eds.)

1987 *Towards a Just World Peace: Perspectives from Social Movements* (London: Butterworths).

MILLER, Judith

1999 «As US Relations with UN Languish, Is Clinton or Congress to Blame?», *New York Times*, 5 de agosto de 1999.

MINSKY, Hyman P.

1982 *Can 'It' Happen Again?* (Armonk, NY: M.E. Sharpe).



## BIBLIOGRAFÍA

MOGHADAN, Val

- 1996 «Comments on Warren Wagar's 'Towards a Praxis of World Integration'», *Journal of World-Systems Research*, 2(2): disponible en <http://csf.colorado.edu/jwsr/archive/vol2/index.html>.

MONBIOT, George

- 2001 «How to Rule the World: Rich Nations Should Stop Running the Planet and Give Way to Global Democracy», *The Guardian*, 17 de julio de 2001, disponible en <http://www.commondreams.org/views01/0717-02.htm> (11.9.2003).
- 2002 «A Parliament for the Planet», *New Internationalist*, 342 (Enero/Febrero), disponible en <http://www.newint.org/issue342/planet.htm> (11.9.2003).
- 2003 «Shadow of extinction. Only six degrees separate our world from the cataclysmic end of an ancient era», *The Guardian*, 1 de julio de 2003, disponible en <http://www.georgemonbiot.com/> (22.08.2003).

*Monterrey Consensus*, borrador acordado el 27 de enero de 2002.

MOORE, Matthew

- 2003 «More Indonesians Risk Poverty as Investors Flee», *The Age*, 17 de enero, disponible en <http://www.theage.com.au/articles/2003/01/16/1042520723591.html> (20.01.2003).

MOORE, Mike

- 2002 «Director-General of WTO and chairman of WTO services negotiations reject misguided claims that public services are under threat», WTO 2002 Press Releases 299, disponible en [http://www.wto.org/english/news\\_e/pres02\\_e/pr299\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/pres02_e/pr299_e.htm) (22.07.2003).

MOULIAN, Tomás

- 1997 *Chile Actual. Anatomía de un mito* (Santiago de Chile: LOM-ARCIS).

*Multinational Monitor*

- 1989 7, disponible en [http://multinationalmonitor.org/hyper/issues/1989/07/mm0789\\_04.html](http://multinationalmonitor.org/hyper/issues/1989/07/mm0789_04.html) (22.07.2003).

NELSON, Jim

- 2003 «The Global Movement to Ban Landmines: A Case Study in Transformative Politics», inédito presentado en la International Studies Association Conference, University of Portland, Oregon, 1 de marzo de 2003.

NARLIKAR, Amrita

- 2001 *WTO decision making and developing countries* (South Centre).

*New Internationalist Chronicle*

- 2000 No. 331, disponible en [www.newint.org/chronicle](http://www.newint.org/chronicle) (21.05.2003).

*Nunca más*

1984 «Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas» (Buenos Aires: Eudeba).

NYE, Joseph

2002 «Parliament of Dreams», *Worldlink: The Magazine of the World Economic Forum*, disponible en [http://www.worldlink.co.uk/stories/storyReader\\$1088](http://www.worldlink.co.uk/stories/storyReader$1088) (21.05.2003).

O'BRIEN, Robert, Anne Marie GOETZ, Jan Aart SCHOLTE y Mark WILLIAMS

2000 *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements* (Cambridge: Cambridge University Press).

OCAMPO, José Antonio

2001 «Reforming the International Financial Architecture: Consensus and Divergence in The New Role and Functions to UN and the Bretton Woods Institutions», WIDER 2001 (Proyecto de investigación 5.1. *The New Role and Functions for the UN and Bretton Woods Institutions*, Parte IV, Capítulo 11), disponible en <http://www.wider.unu.edu/publications/1998-1999-5-1/1998-1999-5-11.pdf> 21.05.2003).

OCHAETA, Ronalht

1997 «Acuerdo sobre el establecimiento de la comisión para el esclarecimiento histórico», en *La construcción de la paz en Guatemala* (Guatemala: Minugua PNUD), pp. 167–76.

OECD

2000 «Greening Tax Mixes in OECD Countries: A Preliminary Assessment», COM/ENV/EPOC/DAFFE/CFA(99)112/FINAL, resumen ejecutivo disponible en <http://www1.oecd.org/env/policies/online-eco.htm> (21.05.2003).

2001a *OECD Environmental Outlook* (Paris: OECD), resumen ejecutivo disponible en <http://www1.oecd.org/env/outlook/outlook.htm> (21.05.2003).

2001b *Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and Strategies* (Paris: OECD).

OXFAM

2002 «Intellectual Property and the Knowledge Gap», in W. Fisher y T. Ponniah (eds.): *Another World Is Possible. Popular Alternatives to Globalization at the World Social Forum* (London: Zed Books), pp. 136–43.

OXFAM Y FRIENDS OF THE EARTH

2001 «CIEL: WWF: Open letter to WTO: Need for Institutional Change», Setiembre de 2001.

*Página 12*, «En el Fondo gastan como si fueran una provincia», 8 de abril de 2002.

PALAN, Ronen

2003 *The Offshore World: Sovereign Markets, Virtual Places, and Nomad Millionaires* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

## BIBLIOGRAFÍA

PALAN, Ronen

- 1998 «Trying to Have Your Cake and Eating It: How and Why the State System Has Created Offshore», *International Studies Quarterly*, (42): 4, pp.625-44.

PANAGARYA, Arvind

- 2000 «The Millennium Round and Developing Countries: Negotiation Strategies and Areas of Benefits», *G-24. Discussion Paper*, 1.

*Panamá: Informe Final de la Comisión de la Verdad: La Verdad Os Hará Libres* (2002): (Panamá: Comisión de la Verdad de Panamá).

PARODI, Carlos A.

- 2003 *Truth Commissions and U.S. Hegemony*, Manuscrito inédito.

PATOMÄKI, Heikki

- 1997 «Problems of Democratisation: Towards Overcoming the Theory/Practice Dichotomy», en R. Hjerppe (ed.): *Democracy, Economy and Civil Society in Transition. The Cases of Russia and Baltic States* (Helsinki: Stakes and UPI), pp. 113–22.
- 1999 «Good Governance of the World Economy?», *Alternatives*, 24(1): 119–42.
- 2000 «Introduction: Five Theses on the Global Politics of Civil Society», en H. Patomäki (ed.): *Politics of Civil Society. A Global Perspective on Democratization*, NIGD Working Paper 2/2000 (Helsinki and Nottingham: NIGD), pp. 1–12.
- 2000 «Republican Public Sphere and the Governance of Global Political Economy», en M. Lensu y J.-S. Fritz (eds): *Value Pluralism, Normative Theory and International Relations* (London: Macmillan), pp. 160–95.
- 2001 *Democratising Globalisation: The Leverage of the Tobin Tax* (London and New York: Zed Books).
- 2002a *After International Relations. Critical Realism and the (Re)Construction of World Politics* (London and New York: Routledge).
- 2002b «Kosovo and the End of the UN?», en P. Van Ham y S. Medvedev (eds.): *Mapping European Security After Kosovo* (Manchester: Manchester University Press), pp. 88–106.
- 2003 «Problems of Democratising Global Governance. Time, Space and the Emancipatory Process», *European Journal of International Relations*, 9 (3): 347–376.
- (En preparación). *A Theory of Global Democatization. Time, Space and the Emancipatory Process*. Manuscrito.

PATOMÄKI, Heikki y Lieven DENYS

- 2002 *Draft Treaty on Global Currency Transactions Tax*, NIGD Discussion Paper 1/2002 (Helsinki and Nottingham: NIGD).

PATOMÄKI, Heikki y Teivo TEIVAINEN

- 2002 «Critical Responses to Globalisation in the Mercosur Region: Roads Towards Cosmopolitan Democracy?», *Review of International Political Economy*, 9 (1): 37–71.

PRESTES, Paulo

1999 *13 Leituras Petistas* (Porto Alegre).

PEOPLE'S SUMMIT

2000 «Facing the Challenges of Globalisation: Equity, Justice and Diversity», disponible en <http://www.globalpolicy.org/ngos/role/globalact/challeng.htm> (22.07.2003).

PETERSON, M. J.

1992 «Transnational Activity, International Society and World Politics», *Millennium: Journal of International Studies*, 21 (3): 371–88.

PETTIFOR, Ann

2001 «Arbitration, Insolvency and Limited Liability: Their Relevance to Debtor Nations», Junio 2001, disponible en [http://www.jubilee2000uk.org/analysis/articles/Ann\\_arbitration\\_insolvency\\_limited%20liab.htm](http://www.jubilee2000uk.org/analysis/articles/Ann_arbitration_insolvency_limited%20liab.htm) (21.05.2003).

2002 «Resolving International Debt Crises – The Jubilee Framework for International Insolvency», informe del NEF, Enero de 2002, disponible en [http://www.jubilee2000uk.org/analysis/reports/jubilee\\_framework.html](http://www.jubilee2000uk.org/analysis/reports/jubilee_framework.html) (21.05.2003).

PICCIOTTO, Sol

1999 «Offshore: The State as Legal Fiction2», in M.P. Hampton y J.P. Abbott (eds.): *Offshore Finance Centres and Tax Havens. The Rise of Global Capital* (London: MacMillan), pp. 43-79.

PONT, Raul y Adair BARCELOS (eds.)

2000 *Porto Alegre. Uma cidade que conquista* (Porto Alegre: Artes e Ofícios).

PONNIAH, Thomas y William FISHER (eds.)

2003 *Another World is Possible: Popular Alternatives to Globalization at the World Social Forum* (London, Zed Books).

PRETORIUS, Willem

2002 «TRIPS and Developing Countries: How Level is the Playing Field?», en P. Drahos y R. Mayne (eds.): *Global Intellectual Property Rights: Knowledge, Access and Development* (Houndmills: Basingstoke Palgrave), pp. 183–97.

RAFFER, Kunibert

1993 «What's Good for the United States Must be Good for the World: Advocating an International Chapter 9 Insolvency», en *From Cancún to Vienna. International Development in a New World* (Vienna: Bruno Kreisky Forum), pp. 64–74.

2001 «Solving Sovereign Debt Overhang by Internationalising Chapter 9 Procedures», *OIIP* (Austrian Institute for International Affairs) Documento de trabajo, 35.

RAMONET, Ignacio

1997 «Désarmer les marchés», *Le Monde Diplomatique*, Diciembre de 1997.

## BIBLIOGRAFÍA

- RANARIDDH, Samdech Krom Preah Norodom  
2002 «Address at the Second International
- RATNER, Steven R. y Jason S. ADAMS  
2001 *Accountability for Human Rights Atrocities in International Law. Beyond the Nuremberg Legacy* (Oxford: Oxford University Press).
- RAZALI REFORM PAPER  
1997 «Draft Resolution of the General Assembly and UN», Press Release GA/9228, 20 de marzo de 1997.
- RIKKILÄ, Leena y Katarina SEHM PATOMÄKI  
2001 «Summary», en L. Rikkilä y K. Sehm Patomäki (eds.): *Democracy and Globalization. Promoting a North-South Dialogue* (Helsinki: Ministry for Foreign Affairs), pp. 9–12.
- RISSE, Thomas, Stephen C. ROPP y Kathryn SIKKINK (eds.)  
1999 *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (Cambridge: Cambridge University Press).
- ROBINSON, William  
1996 *Promoting Polyarchy: Globalization, US Intervention, and Hegemony* (Cambridge: Cambridge University Press).
- ROCK, David  
2002 «Racking Argentina2, *New Left Review*, 17 (Setiembre-octubre), disponible en <http://www.newleftreview.net/NLR25104.shtml>
- RODRIK, Dani  
2000 «Governance of Economic Globalization», en J. Nye y J.D. Donahue (eds.): *Governance in a Globalizing World* (Washington, DC: Brookings Institution Press), pp. 347–65. Conference of Asian Political Parties», 22–24 de noviembre de 2002, Bangkok, disponible en <http://www.funcinpec.org/asian%20party.htm> (19.04.2003).  
2001 «The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered», UNDP Background Paper (New York).
- ROODMAN, David Malin  
1997 «Getting the Signals Right: Tax Reform to Protect the Environment and the Economy», *Worldwatch Paper*, 134 (Worldwatch Institute).
- ROTH, Kenneth  
2002 «Fight the Good Fight», *The Guardian*, 22 de octubre de 2002, disponible en <http://www.guardian.co.uk/law/story/0,3605,816553,00.html> (14.04.2003).
- RÜLAND, Jürgen  
2002 «The European Union as an Inter- and Transregional Actor: Lessons for Global Governance from Europe's Relations with Asia2, documento presentado en la

‘Conferencia sobre la Unión Europea en asuntos internacionales’, National Europe Center, Australian National University, 3–4 July 2002, disponible en [http://www.ias.nl/asem/publications/Rueland\\_TheEuropeanUnion.pdf](http://www.ias.nl/asem/publications/Rueland_TheEuropeanUnion.pdf) (18.04.2003).

SADER, Emir

2002 «Beyond Civil Society. The Left After Porto Alegre», *New Left Review*, 17 (Setiembre-octubre), disponible en [http://www.newleftreview.net/NLR25105.shtml#\\_ednref1](http://www.newleftreview.net/NLR25105.shtml#_ednref1)

2003 «Latin America: Critical Year for the Left», *Le Monde Diplomatique*, Febrero de 2003, disponible en <http://mondediplo.com/2003/02/12latinleft> (19.04.2003).

SAYER, Andrew

2000 *Realism and Social Sciences* (London: Sage).

SCHARF, Michael P.

1997 «The Case for a Permanent International Truth Commission», *Duke Journal of Comparative and International Law*, 375, pp. 375-410.

SHAW, Martin

1994 «Civil Society and Global Politics: Beyond a Social Movements Approach», *Millennium: Journal of International Studies*, 23(3): 647–67.

SCHMIDT, Rodney

2001 «A Feasible Foreign Exchange Transaction Tax», en W. Bello, N. Bullard y K. Malhotra (eds.): *Global Finance: New Thinking on Regulating Speculative Capital Markets* (London: Zed Books), pp. 215–38.

SCHOLTE, Jan Aart

2000 *Globalisation: A Critical Introduction* (London: MacMillan).

SEATINI

2000 *Strengthening Africa in World Trade*, The Third SEATINI Workshop, 2000.

SEPPÄNEN, Esko

2001 «EU:n demokratiavaje», disponible en <http://www.kaapeli.fi/seppanen/> (20.04.2003).

SHUKLA, S.P.

2000 «From GATT to WTO and Beyond», *Wider Working Papers*, 195.

SHUKLA, S.P. y Jim GRIESHABER-OTTO

2002 *Facing the Facts. A Guide to the GATS Debate* (Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives).

SINCLAIR, Scott

2000 «GATS: How the WTO’s New ‘Services’ Negotiations Threaten Democracy», disponible en <http://www.policyalternatives.ca/publications/gatssummary.html> (21.05.2003).

## BIBLIOGRAFÍA

SINGH, Ajit

- 1999 «'Asian Capitalism' and the Financial Crisis», en J. Michie y J. G. Smith (eds.): *Global Instability. The Political Economy of World Economic Governance* (London: Routledge), pp. 9–36.

SMITH, Adam

- 1910 [1776] *The Wealth of Nations* (London: Everyman's Library).

SOGGE, David

- 2002 *Give and take. What's the Matter with Foreign Aid?* (London and New York: Zed Books).

SOROS, George

- 2002 *On Globalization* (Oxford: Public Affairs).

SOUTH CENTRE

- 1997 *For a Strong and Democratic United Nations. A South Perspective on UN Reform* (London: Zed Books).
- 1998 *The WTO Multilateral Trade Agenda and the South.*
- 1999 *Statements to the Second WTO Ministerial Conference by the South Centre and Declaration of Special Meeting of the Ministers of Trade of the LDCs, Seattle, 29 de noviembre de 1999.*

SPAHN, Paul Bernd

- 1996 «The Tobin Tax and Exchange Rate Stability», *Finance & Development*, 33(2): 24–7.
- 1995 «International Financial Flows and Transactions Taxes: Survey and Options», documento de trabajo del FMI, 95/60.
- 2002 «On the Feasibility of a Tax on Foreign Exchange Transactions», Informe comisionado por el Ministerio Federal Alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo, Bonn, disponible en <http://www.wiwi.uni-frankfurt.de/professoren/spahn/tobintax> (21.05.2003).

STARR, Amory

- 2000 *Naming the Enemy. Anti-Corporatist Movements Confront Globalization* (London and New York: Zed Books).

STEVENSON, Richard W.

- 1999 «Outspoken Chief Economist Leaving World Bank», *The New York Times*, 25 de noviembre de 1999.

STIGLITZ, Joseph

- 1983 «Incentive Effects of Terminations: Applications to the Credit and Labor Markets», *The American Economic Review*, 73(5): 912–27.
- 1992 «Capital Markets and Economic Fluctuations in Capitalist Economies», *European Economic Review*, 36(2/3): 269–306.
- 1998 «Moving Towards the Post-Washington Consensus», Conferencia Anual de WIDER en Helsinki el 7 de enero de 1998, disponible en <http://www.wider.unu.edu/stiglitz.htm> (21.05.2003).

- 2002 *Globalization and Its Discontents* (London: Allen Lane/Penguin).  
 2002 «Don't Let America Bankrupt International Bankruptcy Reform. Project Syndicate», Abril de 2002, disponible en <http://www.globalpolicy.org/soecon/bwi-wto/imf/2002/04bankrupt.htm> (21.05.2003).

STIGLITZ, Joseph y Andrew WEISS

- 1981 «Credit Rationing in Markets with Imperfect Information», *The American Economic Review*, 71(3): 393–410.

STRANGE, Susan

- 1998 *Mad Money* (Manchester: Manchester University Press).

*Strengthening and Democratizing the United Nations and International Organizations*

- 2000 Millennium NGO Forum Theme Six Discussion Paper, 30 de mayo 2000.

Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights Resolution, 30 de agosto de 1999.

*Suggestions for a New and Strengthened Relationship Between the IPU, the UN General Assembly and Its Subsidiary Bodies* (New Dehli: The IPU Executive Committee), 7 de diciembre de 2000. Informe adoptado sin un voto por el Consejo IPU Council en su 168th reunión, La Habana, 7 de abril de 2001.

SUZUKI, Toshio

- 1997 «International Party for the World Government», disponible en <http://www.w-g.jp/wgi/wg.htm> (21.05.2003).

SWEDBERG, Richard

- 1986 «The Doctrine of Economic Neutrality of the IMF and the World Bank», *Journal of Peace Research*, 23(4): 377–90.

TANDON, Yash

- 1999 «Consensus System not the Best Way to Reach Decisions in the International Organisations», *SEATINI Bulletin*, 2(3): 15 de febrero de 1999.  
 2001 «Democracy, Governance and Corruption – Moral Recolonization of Africa», en Rikkilä, Leena y Katarina Sehm Patomäki (eds.): *Democracy and Globalization: Promoting a North-South Dialogue* (Helsinki: The Finnish Ministry for Foreign Affairs with NIGD), pp. 27–39.

TEIVAINEN, Teivo

- 1997 «The Independence of the European Central Bank: Implications for Democratic Governance», en H. Patomäki y P. Minkkinen (eds.): *The Politics of the Economic and Monetary Union* (Dordrecht: Kluwer), pp. 54–74.  
 1999 «Globalization of Economic Surveillance: The International Monetary Fund as a Modern Priest», *Passages: Journal of Transnational and Transcultural Studies*, 1(1): 84–116.  
 2000 «Politics of Truth and Justice: Dealing with Past Human Rights Violations in Chile», *Iberoamericana: Nordic Journal of Latin American Studies*, 30(2): 55–82.



## BIBLIOGRAFÍA

- 2002a *Enter Economism, Exit Politics. Experts, Economic Policy and Damage to Democracy* (London and New York: Zed Books).
- 2002b «World Social Forum and Global Democratization», *Third World Quarterly*, 23(4): 621–32.
- 2002c «Relatoria da Conferência sobre Organizações Internacionais e Arquitetura da Potência Mundial», disponible en [http://www.forumsocialmundial.org.br/dinamic/roficial\\_podermundia.asp](http://www.forumsocialmundial.org.br/dinamic/roficial_podermundia.asp) 24.05.2003).
- 2003a «International Organizations and the Architecture of World Power: A Conference Synthesis», en W. Fisher y T. Ponniah (eds.): *Another World is Possible. Popular Alternatives to Globalization at the World Social Forum* (London and New York: Zed Books), pp. 290–5.

### THE JAKARTA POST

- 2003 «Hundreds of Lawyers to Sue IMF», 20 de enero de 2003, recibido de la lista stop-imf (@lists.essential.org), 22 de enero de 2003.

### THE TEGUCIGALPA DECLARATION

- 1999 (Tegucigalpa: Latin American and Caribbean Jubilee 2000 Platform), 27 de enero de 1999.

### THE TRANSNATIONAL INSTITUTE

- 2002 *Annual Report 2002*, (Amsterdam: TNI).
- 1996 «A Currency Transactions Tax, Why and How?», *Open Economies Review*, 7: 493–9.

### TOBIN, James

- 1978 «2A Proposal for International Monetary Reform», *Eastern Economic Journal*, 4(3–4): 153–9.
- 2003b «Uusi solidaarisuusliike?», *Kumppani*, 2, p. 23.

### TODOROV, Tzvetan

- 1984 *The Conquest of America: The Question of the Other*, trans. R. Howard (New York: Harper & Row).

### TOUSSAINT, Eric

- 2003 «La deuda externa argentina», Centro Argentino de Ingenieros, disponible en <http://www.cai.org.ar/economia/eric-deuda.html> (12.03.2003).

### TRIMBLE, Stephen

- 2001 «World Court? Jury's Still Out», Military.com, disponible en [www.Military.com/Content/MoreContent/File=FL\\_icc\\_trimble](http://www.Military.com/Content/MoreContent/File=FL_icc_trimble) (21.05.2003).

### UGARTECHE, Oscar

- 1986 *El Estado deudor. Economía política de la deuda: Perú y Bolivia 1968–1984* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).

### UNGER, Roberto

- 1998 *Democracy Realized: The Progressive Alternative* (London: Verso).

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 25 de noviembre de 1999, Ginebra y NN.UU.

UNITED NATIONS

- 1975 «Charter of Economic Rights and Duties of States», (United Nations Office of Public Information), OPI/542, 75–38308, February, 10M.
- 1997 «Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice», DPI/511, (New York: United Nations).
- 2000 United Nations Millennium Declaration. Asamblea General, 18 de setiembre de 2000, A/RES/55/2, disponible en <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> (21.05.2003).
- 2002 «Implementation of the United Nations Millennium Declaration», Informe del Secretario General, Asamblea General, 31 de julio de 2002, A/52/270.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME

- 1999 *Human Development Report* (New York: UNDP and Oxford University Press).
- 2000 *Human Development Report* (New York: UNDP and Oxford University Press).

UNITED NATIONS FINANCING FOR DEVELOPMENT

- 2001 «A Report of the High-level Panel», Carta con fecha del 25 de junio de 2001 del Secretario General al Presidente de la Asamblea General, A/55/1000.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY

- 2002 [1974] «Declaration on the Establishment of a New International Economic Order», en R. Broad (ed.): *Global Backlash: Citizen Initiatives for a Just World Economy* (Lanham: Rowman and Littlefield), pp. 99–102.
- 1999 «United Nations Millennium Declaration. Resolution adopted by the General Assembly 55/2», disponible en <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf> (21.05.2003).

UNITED STATES MISSION TO THE EUROPEAN UNION

- 2002 «Romania Agrees to Protect Americans from Surrender to the ICC», 1 de agosto de 2002, disponible en <http://www.useu.be/Categories/Justice%20and%20Home%20Affairs/Aug0102RomaniaUSICCProtection.html> (20.04.2003).

US DEPARTMENT OF STATE

- 2002 «Prosper Sees Good Progress With Article 98 Bilateral Agreements», *Briefing «on-the-record»* por el embajador Pierre-Richard Prosper en la embajada norteamericana en Londres, 20 de agosto de 2002, disponible en <http://usinfo.state.gov/topi-cal/pol/usandun/02092421.htm> (02.03.2003).

VAN DER MERWE, Hugo

- 2001 «Reconciliation and Justice in South Africa: Lessons from the TRC's Community Interventions», en M. Abu-Nimer (ed.): *Reconciliation Justice and Coexistence: Theory and Practice* (Lanham: Lexington Books), pp. 187–208.

## BIBLIOGRAFÍA

VAN DER GEEST, Willem

2002 «EU and ASEAN Think Tanks Seek to Dispel a Sense of Impasse and Pessimism», European Parliament, 25–26 de noviembre de 2002, disponible en [http://www.eias.org/international/IV\\_EU-ASEAN\\_TTD/WillemEU-ASEAN.doc](http://www.eias.org/international/IV_EU-ASEAN_TTD/WillemEU-ASEAN.doc) (20.04.2003).

WAGAR, Warren W.

1996 «Towards a Praxis of World Integration», *Journal of World-Systems Research*, 2(2), disponible en <http://csf.colorado.edu/jwsr/archive/vol2/index.html>

WALKER, R. B. J.

1988 *One World, Many Worlds: Struggles for a Just World Peace* (Boulder, CO: Lynne Rienner).

1993 *Inside/Outside: International Relations as Political Theory* (Cambridge: Cambridge University Press).

WERKSMAN, Jacob

2000 «Institutional Reform of the WTO», documento de trabajo de Oxfam GB, disponible en <http://www.field.org.uk/papers/pdf/wto7.pdf> (21.05.2003).

WILLIAMSON, John

1990 «What Washington Means by Policy Reform», en J. Williamson (ed.): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Washington, D.C: Institute for International Economics), Chapter 2, disponible en <http://www.iie.com/publications/papers/williamson1102-2.htm>

WILLIAMS, Mark

2001 *Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements* (Cambridge: Cambridge University Press).

WHITAKER, Francisco

2002 «Fórum Social Mundial: origins e objetivos», disponible en <http://www.forumsocialmundial.org.br/por/qorigem.asp> (21.05.2003).

WILKS, Alex

2001 «Success or Failure? Wolfensohn's Reforms at the World Bank», Bretton Woods Project/Monitoring the World Bank and the IMF, disponible en <http://www.brettonwoodsproject.org/topic/reform/r22compactass.htm> (21.05.2003).

WOOD, Angela

2001 «Structural Adjustment for the IMF. Options for Reforming the IMF's Governance Structure», (London: Bretton Woods Project), Enero, disponible en <http://www.brettonwoodsproject.org/topic/reform/sapimf.html> (21.05.2003).

WOODS, Ngaire

1997 *Governance in International Organizations: The Case for Reform in the Bretton Woods Institutions* (New York: UNCTAD).

- 1998 «Good Governance in International Organisations», disponible en <http://users.ox.ac.uk/~ntwoods/Published%20Articles%20and%20Papers.htm> (21.05.2003).
- 2000 «Accountability, Governance and Reform in the International Financial Institutions», presentación en el taller del G-24 sobre «Coherencia y disonancia del marco institucional internacional: un paradigma cambiante», Viena, 29–30 de setiembre de 2000.

*World Bank Annual Report*

- 2001 Disponible en <http://www.worldbank.org/annual-report/2001/pdf/wbarvol1.pdf> (21.05.2003).

WORLD BANK PRESS REVIEW

- 2002 «As Protests Rise, Indonesia Weighs Exiting IMF Loan», Titular de la edición del 9 de enero de 2003, recibido de la lista stop-imf (@lists.essential.org), 10 de enero de 2003.

World Economic Forum, disponible en <http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Our+History> (13.04.2003).

WORLD FEDERALIST ASSOCIATION

- 2001 «WFA Statement of Goals and Beliefs», The WFA National Council, 16 de noviembre de 2001, disponible en <http://www.wfa.org/about> (21.05.2003).

WORLD PARTY

- 2003 «International Party to Establish World Government», disponible en <http://www.w-g.jp/wp/> (18.04.2003).

WORLD SOCIAL FORUM

- 2001 «Charter of Principles», aprobada con modificaciones por el Consejo del Foro Social Mundial el 10 de junio de 2001, disponible en <http://www.forumsocialmundial.org.br> (13.04.2003).

WORLDWATCH

- 1999 *State of the World 1999*, L. R. Brown et al. (New York: W.W. Norton).
- 2002 *State of the World 2002*, C. Flavin et al. (New York: W.W. Norton)

WORLD TRADE ORGANISATION

- 2003 «Intellectual Property: Protection and Enforcement», disponible en [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/agrm6\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm6_e.htm) (20.02.2003).

ZALAUQUETT, José

- 1992 «Balancing Ethical Imperatives and Political Constraints: The Dilemma of New Democracies Confronting Past Human Rights Violations», *Hastings Law Journal*, 43(6): 1425–38.

## BIBLIOGRAFÍA

ZIBECHI, Raúl

2003 «Brasil y la reforma agraria. Rainha como sintoma», *América Latina en Movimiento*, 18 de julio de 2003, disponible en [http://alainet.org/active/show\\_text.php3?key=4101](http://alainet.org/active/show_text.php3?key=4101) (10.08.2003).

ZOLO, Danilo

2000 «The Lords of Peace. From the Holy Alliance to the New International Criminal Tribunals», en Holden, Barry (ed.): *Global Democracy: Key Debates* (London: Routledge), pp. 73–86.



PUBLICACIONES REALIZADAS POR  
EL PROGRAMA DEMOCRACIA Y TRANSFORMACIÓN GLOBAL

**Colección Transformación Global**

RAÚL ZIBECHI

*Autonomías y Emancipaciones. América Latina en Movimiento*  
Septiembre del 2007

PETER WATERMAN

*Los nuevos tejidos nerviosos del internacionalismo y la solidaridad*  
Septiembre del 2006

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS

*Conocer desde el Sur. Para una cultura política emancipatoria*  
Agosto del 2006

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS

*La universidad popular del siglo XXI*  
Agosto del 2006

**Colección Diálogos y Movimientos**

HUGO CABIESES, BALDOMERO CÁCERES, ANAHI DURAND, RÓGER RUMRILL Y  
RICARDO SOBERÓN

*Hablan los Diablos: Amazonía, coca, narcotráfico en el Perú.*  
*Versión Recargada*  
Julio del 2007

**Colección Arte para la Transformación Global**

ROXANA CRISÓLOGO Y MIGUEL ILDEFONSO (COMP.)

*Memorias in Santas. Antología de poesía escrita por mujeres sobre la  
violencia política*  
Agosto del 2007

ROXANA CRISÓLOGO Y KAREN BERNEDO (COMP.)

*Poéticas visuales de la resistencia. Videopoesía peruana*  
Julio del 2007

