



UBUNTU
FORO MUNDIAL DE REDES
DE LA SOCIEDAD CIVIL



LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA GLOBAL Y LAS REFORMAS DE ALGUNAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES

2a Reunión Plenaria del Foro UBUNTU - Marzo 2002

Jorge Nieto Montesinos

Centro Internacional para una Cultura Democrática

Con la colaboración de:

Adam Jones

Farid Kahhat

Verónica Zebadúa



UBUNTU
FORO MUNDIAL DE REDES DE
LA SOCIEDAD CIVIL



LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA GLOBAL Y LAS REFORMAS DE ALGUNAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES

Jorge Nieto Montesinos

Centro Internacional para una Cultura Democrática

Con la colaboración de:

Adam Jones

Farid Kahhat

Verónica Zebadúa

UBUNTU es una antigua palabra africana para designar humanidad - compartir, tener cuidado y estar en armonía con toda la creación. Como ideal, promueve la cooperación entre individuos, culturas y naciones.

Federico Mayor c/o Josep Xercavins i Valls
Secretariado Ad Hoc del Foro Mundial de Redes de la Sociedad Civil-UBUNTU
Universidad Politécnica de Cataluña
Jordi Girona, 29 Edificio Nexus II
Barcelona 08034 (España)
Telf. 0034 93 413 77 73
Fax. 0034 93 413 77 77
E-mail: info.ubuntu@ubuntu.upc.edu
<http://www.ubuntu.upc.edu>
<http://www.reformcampaign.net>
<http://www.reformwatch.net>

Edita:

Secretariado Ad Hoc del Foro UBUNTU

Manel Manonelles
Lluís Miret
Núria Molina
Oscar Sahun
Josep Xercavins - Coordinador

Autor: Jorge Nieto Montesinos

Diseño: Alba Mengual

Producción: Silvia Urbán

Copyright: Secretariado Ad Hoc del Foro UBUNTU.

Se permite la reproducción íntegra o parcial del documento, siempre citando este copyright.

Depósito legal: B.26418-2004

Edición: Mayo 2004

La edición de esta publicación ha sido posible gracias al apoyo y financiación de la Fundación Cultura de Paz, la Universitat Politècnica de Catalunya, la Universitat Oberta de Catalunya, la Generalitat de Catalunya, la Diputació de Barcelona y el Ajuntament de Barcelona.

ÍNDICE

	Introducción -----	página 4
1.	Las lógicas de la reforma en las Naciones Unidas -----	página 6
1.1	Las raíces políticas del dilema de la reforma-----	página 7
1.2	Burocracia y administración-----	página 8
1.3	Democracia y desarrollo-----	página 9
1.4	El Consejo de Seguridad-----	página 10
	1.4.1 Representación-----	página 10
	1.4.2 Poder de veto-----	página 12
1.5	Paz y seguridad en la ONU del siglo XXI-----	página 13
	1.5.1 Alianzas regionales-----	página 13
	1.5.2 La fuerza permanente-----	página 13
2.	La reforma de las instituciones financieras internacionales -----	página 15
2.1	La evolución del mandato del Banco Mundial y el FMI-----	página 16
	2.1.1 Democratizar el poder interno de decisión-----	página 18
	2.1.2 Incrementar la transparencia y la rendición de cuentas-----	página 18
	2.1.3 Reforzar el compromiso de las IFI con el bienestar social y el desarrollo sustentable-----	página 19
	2.1.4 Fortalecer el compromiso de las IFI con la preservación ambiental-----	página 20
	2.1.5 Institucionalizar cuestiones de género-----	página 20
	2.1.6 Integrar a las IFI con el sistema de las Naciones Unidas-----	página 20
3.	La Organización Mundial de Comercio -----	página 22
3.1	Dominación corporativa y de los Estados Unidos-----	página 22
3.2	TRIPs y TRIMs-----	página 22
3.3	Problemas de democracia y transparencia-----	página 23
3.4	Las propuestas de reforma de la OMC-----	página 24
4.	Algunas conclusiones y posibilidades de acción -----	página 26

INTRODUCCIÓN

El panorama mundial es incierto y sombrío. El clima de optimismo que se instaló al final de la guerra fría y que se acrecentó con las vísperas de un nuevo siglo, se ha desvanecido.¹ El nuevo milenio ha nacido con el terror y la guerra. Y con las imágenes desgarradoras de gente desesperada por las consecuencias sociales de una economía mundial injusta y dominada por las corporaciones multinacionales. Entre los sucesos del 11 de septiembre en Nueva York y Washington, las imágenes de la guerra en Afganistán y la dramática quiebra de la Argentina hay un hilo conductor: una globalización sin reglas. Ese es el contexto de nuestra interrogante sobre los problemas que acarrea la construcción de la gobernabilidad democrática global. Problema complejo, de dimensiones inevitablemente técnicas y en muchos aspectos especializada, su núcleo, no obstante, es un asunto muy antiguo: los conflictos por el poder y las instituciones legítimas para regularlos.² Por su propia naturaleza es un asunto eminentemente político. Como tal, en el origen de las valoraciones, teorías y propuestas sobre la gobernabilidad democrática global hay decisiones éticas inevitables.

No es la primera vez que los problemas de la gobernabilidad global se plantean en una dimensión planetaria. En su antecedente más ilustre³, inmediatamente después de la paz de Basilea, Kant ya asociaba en 1795, en los albores del mundo moderno, la posibilidad de la paz mundial -y nada menos que perpetua- con la construcción de un gobierno de gobiernos, un derecho cosmopolita y una ciudadanía mundial. Ciertamente es que él imaginó, para crear las condiciones prácticas de la paz, no un sistema institucional de gobernabilidad democrática, como hoy pretendemos, sino un gobierno mundial como federación de estados.⁴ Pero no podía ser de otra manera, pensando, como lo hacía, al interior del sistema de estados soberanos cuyo poder jurídico absoluto consagró el tratado de Westfalia de 1648, que configuró lo que los especialistas llaman el orden o sistema westfaliano.

¿Cuáles eran las columnas de ese orden?⁵ Primero, el que los Estados-nación fueran las únicas entidades que detentaran la soberanía. Segundo, que ésta se ejerciera sobre un territorio geográfico estableciendo fronteras físicas. Tercero, que los gobiernos centrales de los Estados-nación se constituyeron en los agentes con más poder en el mundo. Cuarto, que no existiese derecho por encima de los Estados-nación y que el derecho internacional era el que se derivaba de los tratados firmados por estados soberanos, lo que consagraba el derecho incontestable a la no

ingerencia. Y quinto, como corolario de todo lo anterior, que la guerra entre estados soberanos, en ausencia de un derecho supranacional, se legitimaba como método para resolver los desacuerdos; de allí todos los esfuerzos ulteriores por "civilizar" la guerra.

Es ese orden de casi tres siglos el que hoy ha sido puesto en cuestión por las transformaciones aceleradas o creadas por el proceso de globalización.⁶ Esa crisis constituye el nudo de nuestras preocupaciones acerca de la gobernabilidad democrática global, dado que sin reglas, la globalización no gobernada se convierte en la principal fuente de inestabilidad, desorden e ingobernabilidad mundiales.⁷ ¿Cuáles son esos cambios que hacen de la actual una situación nueva? Primero, que los gobiernos de los Estados-nación ya no son la única fuente de la soberanía jurídica. Cuotas de su poder soberano se han trasladado hacia otras instancias -supranacionales, subestatales o no estatales-. Segundo, los sistemas de autoridad fundados en la noción de territorio geográfico son puestos en cuestión y el poder, muchas veces sin rostro⁸, se ejerce a través y a pesar de las fronteras. Tercero, en el escenario internacional los estados nacionales ya no están solos: han aparecido otros sujetos políticos que participan, a veces con más fuerza, en las disputas internacionales por el poder.⁹ Cuarto, en las últimas décadas han surgido muchos elementos que configuran las bases de un derecho supranacional - protección de los derechos humanos, del medio ambiente, del derecho humanitario- que limita la soberanía absoluta de los estados. Y, quinto, a pesar de las circunstancias actuales, ante la opinión internacional hay un claro retroceso de la guerra, por lo menos en su versión westfaliana, como recurso legítimo y "natural". Dicho esto, hay que hacer inmediatamente una salvedad: como el proceso de globalización es desigual y asimétrico, aunque todos los estados nacionales fueron afectados por estas tendencias, unos lo han sido más que otros: sin duda son los estados de los países del Sur los que más han visto disminuir su poder relativo. Y la situación previa ya era bastante asimétrica y jerárquica.

El surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas en 1945 estuvo marcado por el compromiso entre la lógica de un sistema jurídico internacional westfaliano y la lógica de un sistema jurídico fundado en la comunidad internacional más amplia, aún si esta última estuviera como un aspecto subordinado. A ese compromiso contribuyeron la experiencia horrorosa de las dos guerras mundiales, el surgimiento como reacción de una extendida conciencia

humanista expresada en una generación de visionarios, y, no hay que olvidarlo, el naciente conflicto de la guerra fría entre dos sistemas, dos ideologías y dos superpotencias atómicas que, en su disputa, abrieron el espacio para ese compromiso.

Desde entonces, esas dos lógicas -la de los estados y la de la comunidad internacional más amplia- han colisionado sistemáticamente en los sucesivos esfuerzos por construir las instituciones de una gobernabilidad democrática global.¹⁰ Y alrededor de ellas se han ido tejiendo diversos agrupamientos de poder o alianzas que no siempre -en realidad casi nunca- expresan un conflicto diáfano entre los estados, como actores privilegiados y únicos del sistema de relaciones internacionales en crisis, y las organizaciones, los activistas y los intelectuales de una ciudadanía cosmopolita. Por lo demás, si así hubiera sido, es probable que no se hubieran producido todas las evoluciones que, a pesar de todo, se han producido. Los gobiernos, sin una instancia internacional formalmente encargada para pensar en el problema de la gobernabilidad democrática global, acaso habrían reducido el debate al lenguaje a menudo insípido y trivial de los malos compromisos diplomáticos. Los cuerpos intelectuales, por su parte, con elaboraciones interesantes y coherentes, muchas veces han ignorado las condiciones de posibilidad de las propuestas de cambio institucional, sin las cuales éste no es posible. Veamos ahora algunos de esos procesos de construcción de la gobernabilidad democrática global.

¹ Los mercados y la razón liberal fueron proclamados como los únicos agentes de progreso y libertad, última estación de la historia humana. Fukuyama, F., *The End of History and the Last Man* (Londres: Hamish Hamilton, 1989).

² En el trasfondo de este debate damos por hecho el proceso por el cual un tipo específico de poder, el político, se expresó en el Estado; y por qué la democracia se asoció con esta esfera del poder y no con otros, el económico, por ejemplo. Held, David, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita* (España: Paidós, 1997).

³ Kant, Emmanuel, *La paz perpetua* (México, Editorial Porrúa, 1995).

⁴ Aunque el concepto de gobernabilidad es muy criticado por su origen conservador, aquí se le usa en el mismo sentido en el que Dror lo designa, "las condiciones políticas e institucionales para intermediar intereses y el apoyo político para gobernar". Dror, Y., *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma, México, FCE, 1996*.

⁵ Valaskakis, Kimon, "Westfalia II: por un nuevo orden mundial", *Futuribles* 265, junio del 2001.

⁶ No es preciso aquí entrar en la discusión sobre la globalización, que tanto tiempo ha llevado en la última década. Ulrich Beck ha mostrado su amplitud y complejidad. ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización, (España: Paidós, 1988). Aquí se usa el término en el sentido expuesto por Beck. Ver, igualmente, para las grandes vertientes interpretativas de la globalización, Held, David y Anthony McGrew, "Globalization", entrada para el *Oxford Companion to Politics*. www.polity.co.uk/global/globocp.htm

⁷ Esta tesis fue expuesta en *Gobernar la Globalización. La política de la inclusión: el cambio de responsabilidad compartida*. (México: Ediciones DEMOS-UNESCO, 1997).

⁸ Prera, Anaisabel, "El poder sin rostro", documento de trabajo, Francia, 1999.

⁹ Piénsese en que de las cien entidades con mayor poder económico, 51 son empresas transnacionales. O que las agendas de casi todas las cumbres mundiales de la ONU fueron colocadas en el debate internacional por las organizaciones no gubernamentales, para no mencionar a las diversas organizaciones del tráfico organizado o las redes de violencia no estatal, o las sociedades de código.

¹⁰ Como lo dice muy bien Held, "En la médula de este giro reside un conflicto entre las exigencias a favor de los estados individuales y las exigencias a favor de un principio organizativo de los asuntos mundiales alternativo: en última instancia una comunidad democrática planetaria", (op. cit., p. 112).

1. LAS LÓGICAS DE LA REFORMA EN LAS NACIONES UNIDAS

Aquellos que proponen reformas en la ONU tienden a avanzar una de dos perspectivas: o ven una organización costosa que, si se preserva,¹¹ debe atender a valores como honestidad y eficiencia; o la ven, particularmente al Consejo de Seguridad, como una organización carente de democracia y de atención a las necesidades de las personas del mundo.

No sorprende que la primera línea de crítica tienda a ser apoyada por representantes de los estados poderosos del Primer Mundo que dominan importantes instituciones como el Consejo de Seguridad y las agencias económicas especializadas, el Banco Mundial y el FMI. Tampoco sorprende que las preocupaciones por la democracia y el lugar de las sociedades más pobres en la ONU tiendan a ser mencionadas por representantes de países del Tercer Mundo o de organizaciones no gubernamentales (ONGs) preocupadas principalmente con cuestiones de paz, justicia y desarrollo.¹²

Las cuatro áreas principales de reforma y propuestas de reforma de la administración y operación de la ONU son:

Democracia y desarrollo: Esto constituye el corazón de las críticas y propuestas de reforma avanzadas por representantes del Tercer Mundo y muchas organizaciones no gubernamentales.

Burocracia y administración: Esto incluye propues-

tas para disminuir el número total de funcionarios de la ONU, principalmente en el Secretariado, eliminar la corrupción, reducir costos y duplicación de funciones administrativas y explotar las nuevas tecnologías de la comunicación para mejorar la coordinación.

El Consejo de Seguridad: ¿Debería expandirse este cuerpo deliberativo y ejecutivo de la ONU para incluir mayor representación de países no occidentales? ¿Debería extenderse el derecho de veto a más representantes tercermundistas? ¿Dónde están los mayores impedimentos para su reforma?

Mantenimiento de paz: A finales de los ochenta y principios de los noventa surgieron las actividades de mantenimiento de paz de la ONU con operaciones en América Central, los Balcanes, el sureste de Asia y en varios lugares más. Pero se han hecho preguntas importantes acerca de la actuación de la ONU, sobre todo en Somalia, la antigua Yugoslavia y Ruanda.

Una comunicación como ésta difícilmente puede hacer justicia al amplio rango de iniciativas de reforma propuestas para las Naciones Unidas. Por ejemplo, los llamados a una mayor coordinación entre organizaciones no gubernamentales y la organización mundial sólo se tocan brevemente.¹³ Otros temas que no serán detallados son la iniciativa para la Corte Penal Internacional, la representación femenina dentro de la estructura y procesos de toma de decisión de la ONU y las propuestas para el Fondo para la Erradicación de la Pobreza Global y el Fondo para la Preservación del

¹¹ Algunos de los elementos aislacionistas del espectro político de EEUU claman por la abolición de la ONU. Tal es la perspectiva ofrecida por William Norman Grigg de la publicación de la John Birch Society *New American*, que escribió en octubre del 2001, "las Naciones Unidas se definieron hace mucho tiempo como aliadas del terrorismo y enemigas del estilo de vida americano ... Es un paraíso para matones, tiranos y terroristas extranjeros ... un vehículo mediante el que las élites corruptas en este país y todos los demás intentar apoderarse del mundo entero" http://www.thenewamerican.com/tna/2001/10-22-2001/vo17no22_un_not_friend.htm Tales comentarios pueden ser más extremos que la mayoría, pero no son cualitativamente diferentes de aquellos hechos por muchos críticos populares en EEUU.

¹² En su panorama de "The Historical Development of Efforts to Reform the UN," Maurice Bertrand dibuja una distinción paralela entre "el entendimiento americano y más generalmente del Norte (incluyendo Este y Oeste) del problema" alrededor de "reformas a la estructura del Secretariado", "suprimir programas obsoletos" y "reorganizar la maquinaria intragubernamental, para hacerla más eficiente o más representativa de la comunidad internacional ... sin reformar la carta"; y "los representantes de países en desarrollo que insisten generalmente en agrandar la membresía de los comités" y enfatizan crecientemente las obligaciones de desarrollo de la ONU. Ver Bertrand, "The Historical Development of Efforts to Reform the UN," en Adam Roberts and Benedict Kingsbury, eds., *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 1993), pp. 420-21. James Paul del Global Policy Forum ha sostenido también que "La ONU necesita reformarse. En esto todos están de acuerdo. Pero hay un grave desacuerdo sobre qué tipo de reforma es necesaria y para qué propósito. Los líderes de ONG quieren una ONU más democrática, con más apertura y rendición de cuentas. Los tecnócratas desean mayor productividad y eficiencia del equipo de la ONU. Los delegados favorecen reformas que se adecuen a los intereses nacionales y promuevan el poder nacional. Los idealistas ofrecen planes para un cuerpo expandido, que reduciría la soberanía estatal. Mientras, los conservadores presionan por una ONU con poderes reducidos. Es difícil encontrar acuerdos". Paul, "UN Reform: An Analysis," *Global Policy Forum*, (1997), <file:///http://www.globalpolicy.org/reform/analysis.htm> Ver también, para iniciativas específicas, www.earthaction.org

1.1 LAS RAÍCES POLÍTICAS DEL DILEMA DE LA REFORMA

Habitat Global surgidas en el Foro del Milenio del 2000.

Los teóricos de las organizaciones internacionales han apuntado desde hace tiempo al choque entre la lógica supranacional de la gobernabilidad democrática global y la aún poderosa influencia de la soberanía estatal. Las Naciones Unidas fueron concebidas, después de todo, como una organización intergubernamental, aunque en comprometiéndose -aun si subordinadamente- con una lógica de la comunidad internacional más amplia. Las Naciones Unidas son entonces "una organización que nació y permanece sujeta a la política estatal",¹⁴ y su efectividad depende, en gran medida, del compromiso demostrado por los líderes de los Estados-nación. A menudo tal compromiso ha sido inestable o ha estado enteramente ausente. Como la Comisión sobre la Gobernabilidad Global enfatizó a mediados de los noventa, "El comportamiento nacional es un producto de las decisiones y las políticas nacionales: es aquí donde el reforzamiento de las Naciones Unidas debe comenzar.

Las reformas valiosas de las estructuras de la ONU deben perseguirse ... pero los más grandes fracasos de la ONU no han sido estructurales: han sido fracasos colectivos de los Estados miembros ... Cuando deploramos lo mucho que la organización mundial se ha quedado corta de la promesa de progreso económico y social para todos los pueblos contenida en la Carta, no es el fracaso de una entidad monolítica supranacional lo que lamentamos, sino los errores de los miembros de las Naciones Unidas -de los gobiernos y, hasta cierto grado por lo menos, de los pueblos".¹⁵

De acuerdo con esto, el reforzamiento de las Naciones Unidas es interpretado por muchos países poderosos como una disminución potencial de su propia soberanía y expresión internacional. En nin-

gún caso esto es más evidente que en el de los Estados Unidos. Los EEUU jugaron un papel central, probablemente el papel central, en el establecimiento de la organización; mas, especialmente desde que la era de la descolonización llevó a que los EEUU y sus aliados perdieran el control de la Asamblea General, las Naciones Unidas han sido cada vez más denunciadas por su posición "anti-americana" en los asuntos mundiales. El supuesto de estas críticas es que las Naciones Unidas, como receptoras del apoyo de los EEUU, deberían alentar los objetivos de política de EEUU. Como el senador Jesse Helms dijo en su discurso de enero del 2000 ante el Consejo de Seguridad, "...La mayoría de los Americanos no consideran a las Naciones Unidas como un fin en sí mismo. La ven como un aspecto más del arsenal diplomático de América. Unas Naciones Unidas que insisten en tratar de imponer una visión utópica sobre América y el mundo se colapsará bajo su propio peso. Si las Naciones Unidas respetan los derechos soberanos del pueblo americano y le sirven como una herramienta de diplomacia efectiva, ganará su respeto y apoyo. Pero unas Naciones Unidas que busquen imponer su presunta autoridad sobre el pueblo americano sin su consentimiento están rogando por una confrontación

¹³ La Commission for Global Governance, por ejemplo, llama a la creación de un Foro Anual de la Sociedad Civil con representantes de ONG acreditadas ante la Asamblea General para informar y asistir a la Asamblea en temas relevantes. La Commission hace un llamado al establecimiento de "derecho de petición" para la sociedad internacional expresado mediante un Consejo de Peticiones nombrado por el Secretario General con la aprobación de la Asamblea General. El Consejo tendría el derecho de hacer recomendaciones tanto al Secretario General como a la Asamblea y al Consejo de Seguridad.

¹⁴ Stephen Schlesinger, "Can the United Nations Reform?," World Policy Journal, 14: 3 (otoño 1997), file:///http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/schles.htm>

¹⁵ Commission on Global Governance, "Reforming the United Nations," file:///http://www.cgg.ch/chfive.htm> El Secretario General Kofi Annan reconoció francamente las dificultades en su reporte "ReNEWing the United Nations," preparado ante la Cumbre del Milenio del 2000: "En muchas áreas no podemos hacer nuestro trabajo porque los desacuerdos entre los Estados miembros evitan el consenso necesario para la acción efectiva. Además, la altamente intrusa y excesivamente detallada supervisión que los Estados Miembros ejercitan sobre nuestro programa de actividades hace muy difícil para nosotros maximizar la eficiencia o efectividad. Annan, "ReNEWing the United Nations," <http://www.un.org/millennium/sg/report/ch5.pdf> "We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century,"

¹⁶ "Jesse Helms Speech to Security Council Criticizing UN," Third World Traveller, file:///http://www.thirdworldtraveler.com/United_Nations/JesseHelms_UNspeech.html>

1.2 BUROCRACIA Y ADMINISTRACIÓN

y, quiero ser cándido, un retiro eventual de EEUU."¹⁶

Para muchas voces del Primer Mundo, las operaciones de las Naciones Unidas son poco más que una "miasma" de corrupción y desperdicio que urgentemente necesita limpieza. Una evaluación típica es la de Stefan Halper, quien escribió en Policy Analysis: "La evidencia existente indica que la corrupción y el mal manejo van más allá del fraude rutinario, desperdicio y abuso de recursos que caracterizan a todas las empresas del sector público. Los presupuestos de la ONU están envueltos en el secreto, y la actuación de la miríada de burocracias es traslúcida, si no opaca. No hay un modo confiable de determinar si las muchas, y en ocasiones en competencia, agencias especializadas (por lo menos dos docenas de agencias de las Naciones Unidas están involucradas en política alimentaria y de agricultura) están haciendo su trabajo, y muchas actividades de la ONU, aún si son de algún valor, se llevarían a cabo mejor y más eficientemente por otros grupos. Otras actividades no deberían ser desarrolladas del todo ... Dado lo anterior y los intentos fracasados para arreglar las cosas, el optimismo, aún limitado, acerca de reformas significativas, es hacerse ilusiones".¹⁷

Quizás reflejando el clima financiero y político de los países primer mundistas, las Naciones Unidas han dedicado la mayoría de sus esfuerzos de reforma en años recientes a tratar con las preocupaciones expresadas por los críticos de la burocracia y administración de la ONU. El proceso comenzó en 1992, cuando su secretario general Boutros Boutros-Ghali

lanzó la primera ronda de reformas.¹⁸

De acuerdo a la ONU, estos esfuerzos de reforma han sido fructíferos.¹⁹ Sin embargo, los críticos han reclamado que estas iniciativas no están dirigidas a mejorar la eficiencia de la ONU sino a retirar a la organización de esferas cuyas actividades pueden correr en sentido contrario a los intereses del mundo desarrollado. James Paul nota que la primera ronda de "reestructuraciones" parece haber sido influenciada fuertemente por la misión de EEUU en la ONU. Por ejemplo, la eliminación virtual en 1992 del Centro de Corporaciones Transnacionales con argumentos presupuestales decapitó efectivamente "uno de los cuerpos más respetados de la ONU" y fue, de acuerdo a Paul, resultado de "una larga campaña por la Cámara Internacional de Comercio" para negar la influencia del Centro. Estos desarrollos sugieren que las iniciativas de reforma están excesivamente dirigidas a "apaciguar a las corporaciones y neutralizar la hostilidad corporativa hacia las Naciones Unidas ... esperan mucho de un programa basado en la buena fe de las corporaciones, que en la regulación o códigos formales de conducta".²⁰

Hay pocas dudas de que la administración y burocracia de la ONU necesitan ser racionalizadas para contrarrestar el alto nivel de descentralización que ha marcado a la organización desde su nacimiento. Pero la tentación en las rondas de recorte presupuestal es también socavar el trabajo de las agencias más progresistas y efectivas de la ONU y hacer a la organización menos responsable ante la mayoría de su membresía, simbolizada por el alejamiento de la ONU de la ayuda al desarrollo y por un acercamiento más tecnocrático a éste.

¹⁷ Stefan Halper, "A Miasma of Corruption: The United Nations at 50," Policy Analysis no. 253, abril 30, 1996, <http://www.cato.org/pubs/pas/pa-253es.html>

¹⁸ Ver los comentarios de Paul: "Aunque los grupos de trabajo discuten temas extremadamente importantes que pueden afectar la vida de los ciudadanos del mundo, sus discusiones proceden sin rendición de cuentas alguna. Hay gran potencial para abusos de poder, mientras los gobiernos con fuerza militar y financiera pueden amenazar a otros para que hagan lo que ellos quieren. Las negociaciones de reforma son el epitome de las presiones antidemocráticas en el sistema de las Naciones Unidas, en cuanto Estados que son formalmente democráticos se esconden tras propaganda sofisticada y acusan la ONU de incompetencia, ineficiencia y burocrática elefantina para presionar a cambios que les convienen." Paul, "UN Reform."

¹⁹ "United Nations Reform: an Update," United Nations Information Centre, marzo 17, 1999.

²⁰ Ver "UN Reform? Not Anytime Soon, But ...," Mondial (publicación del World Federalists of Canada), octubre 1999, file:///http://www.globalpolicy.org/reform/jap-wfm.htm>

1.3 DEMOCRACIA Y DESARROLLO

En ningún lado es tan clara la diferencia de prioridades y estrategias entre los países más ricos y los más pobres que en el debate acerca de papel apropiado de la ONU en el desarrollo económico y social. Como Maurice Bertrand escribe, "En materia económica y social hay aún una separación entre el Norte y el Sur. Los diplomáticos de países en desarrollo continúan presionando para extender todos los comités de la ONU y por el desarrollo de un programa económico y social. Los países del Norte no están muy interesados en la mayoría de las actividades económicas y sociales de la ONU y prefieren contar con el FMI y el Banco Mundial (instituciones que ellos controlan). El llamado diálogo Norte-Sur ha cesado".²¹

En 1997, el Grupo de los 77 -establecido en el Tercer Mundo para contrarrestar el Grupo de los 7 de los países industrializados- transmitió la esencia de la crítica de los países en desarrollo de las Naciones Unidas y la necesidad de un mayor énfasis en temas de desarrollo, en coherencia con las ambiciones originales de la Carta. "Otorgamos gran importancia política al reforzamiento del papel de las Naciones Unidas para promover la cooperación internacional para el desarrollo económico y social. Creemos firmemente que se le debe permitir a las Naciones Unidas desarrollar su potencial completo en el campo de la cooperación económica internacional. Para ese fin, debe ser altamente prioritario el cumplimiento del derecho al desarrollo en las Naciones Unidas ... El proceso de reforma debe fortalecer la habilidad de las Naciones Unidas de cumplir su papel y función en el campo del desarrollo ... este proceso de reformas debería ser desarrollado con el objetivo principal de reforzar la capacidad de la Organización de atender los temas del desarrollo y responder efectivamente a las necesidades de los países en desarrollo. No debería estar motivado por la meta de ahorrar y reducir las Naciones Unidas ... Las tareas de desarrollo de las Naciones Unidas son de importancia fundamental y no deben ser tratadas como secundarias a sus funciones de mantenimiento de paz, derechos humanos y humanitarias ... Las Naciones Unidas, en virtud de su membresía universal, es la organización más confiable para llevar a cabo tareas de desarrollo".²²

Aunque estos llamados para un mayor enfoque en el desarrollo datan de la época de descolonización de los sesenta, su intensidad ha crecido en la década

pasada. De acuerdo a la documentación de los comités directivos de las ONGs en la cumbre Social, para que los derechos económicos y sociales tengan el lugar que merecen en la familia de los derechos, se requieren tres iniciativas de reforma: 1) ...la integración de las instituciones financieras internacionales y la OMC a los procesos normativos de establecimiento de estándares de la ONU; 2) mayor acceso e influencia de la sociedad civil en el ECOSOC; y 3) mayor compromiso estatal por la igualdad de los derechos económicos, sociales y culturales dentro de la familia de derechos, y como tal, un apoyo reforzado del sistema de las Naciones Unidas a ese tipo de compromisos".²³

Las Naciones Unidas han reconocido hasta cierto punto estas preocupaciones y las han integrado (o reintegrado) en su agenda. Dirigiéndose a negociadores de 150 países debatiendo el "Consenso de Monterrey" (adelantándose a la conferencia sobre inversión para el desarrollo de las Naciones Unidas en Monterrey, México, en marzo del 2002) el secretario general Annan llamó "a duplicar el gasto de ayuda externa dentro de tres años". Varias ONGs y países en desarrollo presionaron para que los países cumplieran su antigua petición de dedicar el 0.7% de los presupuestos nacionales a la ayuda para el desarrollo. Las propuestas encontraron brusca oposición en el gobierno de los EEUU, ejemplificado por el argumento del embajador Sichan Siv, "Verter dinero en los países en desarrollo no es la única solución".²⁴ Una vez más, los deseos de la mayoría de los miembros de la ONU -que la organización expanda su papel social y de desarrollo- se vinieron abajo por la resistencia de sus principales economías, principalmente EEUU.

De ahí el énfasis en la democratización económica mediante la distribución de la riqueza. Pero también hay una dimensión de democratización política implícita en la críticas del Tercer Mundo y de las ONGs. "Salvo raras excepciones -como durante la Secretaría General de Dag Hammarskjöld- los pueblos del mundo no han desarrollado el sentimiento de que la ONU les pertenece. No pertenecía a ellos. Si a alguien pertenecía era a los gobiernos, a algunos de ellos. Era el dominio de la alta política. Afectaba las vidas de manera lejana, no cercana ... Las Naciones Unidas estaban ahí para ser usadas, y no infrecuentemente abusadas; para ser un instrumento de los intereses estatales donde podía serlo, y para ser rebasada donde no podía servir esos inte-

1.4 EL CONSEJO DE SEGURIDAD

reses."²⁵

Pocos aspectos de la reforma de la ONU han atraído tantos comentarios y atención académica en años recientes como las propuestas para reformar el Consejo de Seguridad, el cuerpo principal de la organización para la prevención y resolución de conflictos. Las iniciativas de reforma van desde considerar al Consejo de Seguridad como una institución valiosa e importante, hasta pensar que la institución está pasada de moda y es crecientemente irrelevante en un mundo multipolar, diferente al de la época inmediata a la Segunda Guerra Mundial. Michael Hirst señala tanto lo valioso como lo inadecuado del Consejo a principios del siglo XXI: "Para muchas naciones, el actual Consejo de Seguridad es visto más como una estela de estrellas dominantes que como una fuente de jurisprudencia internacional. La imagen del Consejo ciertamente se beneficiaría si otros poderes importantes como Alemania y Japón fueran nombrados miembros permanentes. Pero defectuoso o no, el Consejo de Seguridad tiene aún gran potencial. Es el único tribunal efectivo de derecho internacional para lidiar con limpiezas étnicas y otros horrores de lesa humanidad. Como tal, debe continuar siendo el árbitro de las intervenciones".²⁶

La mayoría de las propuestas para la reforma del Consejo de Seguridad se han enfocado, según el Presidente de la Asamblea General Razali Ismail de Malasia, a "mejorar la representatividad, credibilidad, legitimidad y autoridad del Consejo de Seguridad".²⁷ En septiembre del 2000 los líderes que asistieron a la Cumbre del Milenio utilizaron un lenguaje similar, llamando a "la rápida reforma y extensión del Consejo de Seguridad, haciéndolo más representativo, efectivo y legítimo a los ojos de

todas las personas del mundo".²⁸

El Consejo de Seguridad ha trabajado para atender tales preocupaciones. En enero del 2000, por ejemplo, el nuevo Presidente del Consejo "esquematisó nuevos procedimientos diseñados para mantener a los no miembros del Consejo mejor informados acerca del estatus de las deliberaciones", y propuso que "debería haber más recursos para juntas públicas ... en las cuales los no miembros participarían de acuerdo a la Carta de las Naciones Unidas". Tales juntas "permitirían la asistencia de no miembros cuyos intereses estén particularmente afectados por la materia bajo consideración, como por ejemplo las partes en conflicto."²⁹ Sin embargo, estas reformas no atienden el corazón de las críticas al Consejo de Seguridad, que tienden a estar alrededor de dos temas clave: la representación y el poder de veto.

1.4.1 Representación. Como otros aspectos de operación de las Naciones Unidas, las propuestas para la reforma del Consejo de Seguridad tienden a recibir apoyo o refutación dependiendo de si los proponentes son los poderes del Primer o Tercer Mundo. El *Globe and Mail* de Toronto notaba en 1997 que "las naciones influyentes continúan oponiéndose a un incremento en el número de miembros permanentes del consejo, particularmente si se les da el poder de veto ahora disfrutado por los Cinco Grandes."³⁰

Pero las preocupaciones de los países en desarrollo para una mayor representación a nivel del Consejo no han caído enteramente en oídos sordos.³¹ Mientras tanto, miembros individuales de la ONU han lanzado sus propias iniciativas y se han pronunciado sobre la reforma del Consejo de Seguridad. El ministro de Relaciones Exteriores australiano Alexander Downer enfatizó, hablando ante el

²¹ Bertrand, "Historical Development," pp. 432-33.

²² "Statement of Principles on U.N. Reform," adoptados por la 22 Reunión de Presidentes-Coordenadores de capítulos del Grupo de los 77, Ginebra, Julio 7-9, 1997 file:///http://www.globalpolicy.org/security/reform/group77.htm

²³ Peggy Teagle & John W. Forster, "UN Futures, UN Reform and the Social Agenda," United Nations Association in Canada, diciembre 1997 <http://www.unac.org/unreform/foster_teagle.html>

²⁴ Edith M. Lederer, "U.S. Opposes Call for More Foreign Aid," AP dispatch, January 29, 2002.

²⁵ Commission on Global Governance, "Reforming the United Nations."

²⁶ Michael Hirst, "Calling All Regio-Cops: Peacekeeping's Hybrid Future," *Foreign Affairs*, noviembre/diciembre 2000, p. 5. Para una evaluación similar, ver Morris B. Abram, "Reform Needs a Radical Approach," *The Earth Times*, octubre 1-15, 1997 file:///http://www.unwatch.org/pbworks/radapprch.html->(visitado el 6 de febrero de 2002). Abram escribe: "Desde luego que el Consejo de Seguridad es una reliquia del pasado. Permite a los Cinco Permanentes retener el poder del que disfrutaban después de su victoria en la Segunda Guerra Mundial ... Sin embargo, esta 'reliquia' ha sido algo útil para mantener el sentido de un orden mundial, particularmente desde el final de la Guerra Fría ... Si su extensión es necesaria, entonces los reformistas tendrán que verse cara a cara con algunas preguntas controversiales."

²⁷ "Assembly President Proposes Increase in Security Council Membership to 24 by Adding 5 Permanent, 4 Non-Permanent Members," United Nations Press Release GA/9228, marzo 20, 1997, <http://www.cgg.ch/ga.htm>

Consejo de Seguridad en 1997, el compromiso de su país de "incluir como miembros permanentes poderes importantes con la capacidad de hacer una significativa contribución a la paz y seguridad internacionales, particularmente Japón y Alemania. También debería incluir asientos permanentes para regiones de baja representación así como asientos no permanentes adicionales."³² Inclusive los Estados Unidos, el país que se esperaba protegiera más celosamente los arreglos actuales, expresó en 1997 su voluntad para considerar la admisión de tres naciones en desarrollo -una de Asia, África y América Latina y el Caribe. Pero aún nos encontramos con oposición a la idea de otorgar a los nuevos miembros el poder de veto.³³ Brett D. Schaefer de la Heritage Foundation argumentaba que "expandir el Consejo de Seguridad reduciría la influencia de EEUU, llevaría a la inmovilidad y a la ineficiencia ...Si la Administración de EEUU de verdad desea crear un Consejo de Seguridad que refleje la actual estructura global de poder, debería proponer reducir -no incrementar- el número de miembros permanentes. Sólo los Estados Unidos tienen los recursos, la voluntad y los intereses para llevar a cabo el mandato del Consejo de Seguridad: desactivar, contener o confrontar las amenazas a la seguridad global...dado que la membresía de la ONU no aceptaría que los Estados Unidos fuera el único miembro permanente del consejo, la mejor solución es restringir el poder de los actuales cinco permanentes."³⁴

La posibilidad, sin embargo, es una eventual expansión del Consejo de Seguridad para incluir miembros del Tercer Mundo y más miembros permanentes.

Como esta iniciativa ha tomado su ritmo, un número de países prominentes han estado maniobrando para beneficiarse de ella.³⁵ Tales maniobras políticas son naturales, pero es probable que se conviertan en una de las mayores dificultades para la expansión y reforma del Consejo de Seguridad. Sigue de lo anterior que las raíces de la ONU en un sistema de Estados soberanos con intereses nacionalistas y hasta chovinistas, no se limita únicamente a los países poderosos del Primer Mundo. Las divisiones entre los países relativamente débiles del Tercer Mundo puede que no sean menos profundas que aquellas entre el Primer y Tercer Mundo. Falta que veamos, entonces, si el ímpetu por un Consejo de Seguridad más representativo no encallará sólo por las resistencias de los países desarrollados, sino también por las rivalidades de sus contrapartes en desarrollo.

Queda también pendiente la cuestión de si la expansión del Consejo disminuirá su eficacia incrementando el número de posibles "situaciones de conflicto" entre los miembros. Este es uno de los reclamos adelantados por la Heritage Foundation que "sugiere que la expansión impedirá la habilidad del Consejo de Seguridad de actuar pronta y decisivamente. Pero estas preocupaciones no se limitan a los países desarrollados o a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Modesto Seara-Vázquez, una autoridad en organizaciones internacionales de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha argumentado que la expansión corre el riesgo de que el Consejo de Seguridad se convierta en otra versión del "grandemente inefectivo Consejo Económico y Social que ha incre-

²⁸ "UN Summit Draft Calls for Enlargement of Security Council," Kyodo News Service, agosto 3, 2000, file:///http://www.globalpolicy.org/security/reform/millref/000803.htm>

²⁹ "Security Council Takes New Step to Enhance Transparency of its Work," UN News Service, enero 4, 2000, file:///http://www.globalpolicy.org/security/reform/transpar.htm>

³⁰ Paul Knox, "UN Veto a Divisive Reform Issue," The Globe and Mail, julio 19, 1997, file:///http://www.globalpolicy.org/security/reform/globmail.htm>

³¹ "Report of the GA Working Group on the Security Council for 2000," General Assembly Official Records, Fifty-fourth Session, Supplement No. 47 (A/54/47), <http://www.globalpolicy.org/security/reform/oewg/scref00.htm>

³² "Reinvigorating the United Nations: Reform, Rights and Reconfiguration," discurso del Hon. Alexander Downer, MP, Ministro de Relaciones Exteriores, a la 52 Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 3 octubre 1997, file:///http://www.dfat.gov.au/media/speeches/foreign/1997/unga3october97.html>(visitado el 6 de febrero de 2002).

³³ Ver Barbara Crossette, "US Ready for Much Larger Security Council," The New York Times, abril 3, 2000, <http://www.globalpolicy.org/security/docs/ussezok.htm>

³⁴ Brett D. Schaefer, "The United States Should Oppose Expansion of the U.N. Security Council," The Heritage Foundation Roe Backgrounder No. 1140, septiembre 22, 1997, <http://www.heritage.org/library/categories/forpol/bg1140.html>

³⁵ Ver, por ejemplo, las declaraciones del 2001 del Embajador hindú Kamallesh Sharma a las Naciones Unidas, criticando "el no representativo y anacrónico" consejo y añadiendo: "creemos que desde cualquier perspectiva objetiva India estaría calificada para la membresía permanente". Sharma habló "del imperativo de extender la membresía del consejo ... para hacerlo más representativo de la membresía general y, particularmente, de la vasta mayoría de países en desarrollo". Ver "India Defends Claim to Permanent Seat on UN Security Council," PTI Indian News Agency, noviembre 1, 2001, file:///http://www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1/2001/1101india.htm>

mentado su membresía de 18 a 54 miembros."³⁶

1.4.2 Poder de veto. Para una organización supuestamente "fundamentada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros" la situación duradera del poder de veto de los grandes poderes -actualmente en ejercicio para los Estados Unidos, Gran Bretaña, Rusia, Francia y China- está abierta a acusaciones de ser antidemocrática, sirviendo sólo para congelar un conveniente alineamiento de poder. Un reclamo típico es un editorial del London Free Press de Canadá, que argumentaba que "El veto y los cánticos a puerta cerrada de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas están detrás de lo mucho que es disfuncional en la ONU estos días. Los objetivos nacionales estrechos, no el bien internacional, es lo que inspira las decisiones. El ideal altruista de naciones ha sido subvertido. Y una estructura de poder basada en un mundo de hace 55 años no tiene lugar en la ONU de hoy día".³⁷

Sin embargo, otros comentaristas, generalmente de los Grandes Poderes, han enfatizado la utilidad práctica del veto. Stephen Schlesinger, por ejemplo, contiene que "... el veto es tan vital hoy para los operaciones de las Naciones Unidas como lo fue cuando se fundó la organización en 1945. Hace cincuenta años, los Estados Unidos y sus cuatro aliados aclararon que no participarían en tal organización global a menos de que poseyeran dicho poder. En el pensamiento de Washington, la desaparición de la Liga de Naciones fue atribuible al fracaso de sus organizadores para restringir el veto a los poderes líderes de ese entonces ... Como el académico de Yale Jean Krasno ha notado, aunque el veto no es democrático, mantiene a los grandes jugadores en el juego, y no hay juego sin ellos".³⁸

Otras voces favorables a la causa de la reforma enfatizan que "extender el privilegio de veto sería

un viaje hacia lo desconocido";³⁹ Bruce Russett también advierte que "un consejo que cojea debido a nuevos Estados que manejan el veto o amenazan con éste podría no actuar rápida o decisivamente en una crisis, o quizás no actuaría del todo ... Un cambio importante en el veto ... requeriría negociaciones extremadamente complejas sobre la fórmula, y parece ser demasiado para intentarlo".⁴⁰

Tal desarrollo, sin embargo, implicaría el regreso decisivo de EEUU hacia el multilateralismo, que desafortunadamente no aparece en el horizonte. Después de los ataques del 11 de septiembre sobre Nueva York y Washington muchos comentaristas anticiparon precisamente tales transformaciones en la política exterior de EEUU, pero evaluaciones recientes han sido mucho más pesimistas. El retiro de EEUU del tratado de Misiles Anti Balísticos y de la conferencia internacional para erradicar las armas biológicas en el mundo parecen marcar un regreso a la vieja tendencia unilateral. Como Mark Matthews del Baltimore Sun notó en diciembre del 2001: "La mayoría de estas estrategias son ampliamente vistas por la línea dura como victorias administrativas internas, a menudo identificadas con el liderazgo del Pentágono, quienes son profundamente desconfiados de acuerdos internacionales que constriñan la libertad de acción americana en el mundo y son impacientes con el difícil proceso de construcción de consensos con los aliados."⁴¹ Con el aumento del poder relativo de EEUU en el dominio de la seguridad en los próximos años, debido a los incrementos masivos de presupuesto propuestos por la administración Bush en enero del 2002, la posibilidad de que tome el liderazgo en la reforma del Consejo de Seguridad -o acepten las iniciativas de otros- es muy poco probable.

³⁶ Todas las citas de este párrafo de Schaefer, "The United States Should Oppose ..."

³⁷ "Blessed Little Security," editorial en London Free Press, enero 3, 2000, <http://www.globalpolicy.org/security/docs/ussezok.htm>

³⁸ Schlesinger, "Can the United Nations Reform?"

³⁹ Abrams, "Reform Needs a Radical Approach," The Earth Times, octubre 1-15, 1997. <<http://www.unwatch.org/pbworks/radapprch.html>>

⁴⁰ Bruce Russett et al., "Breaking the Restructuring Logjam," in Russett, ed., The Once and Future Security Council (New York: St. Martin's Press, 1997), p. 162.

⁴¹ Mark Matthews, "Unilateral approach revisited," Baltimore Sun, diciembre 13, 2001.

1.5 PAZ Y SEGURIDAD EN LA ONU DEL SIGLO XXI

La última iniciativa de reforma a la ONU ha sido el incremento de operaciones de mantenimiento de paz alrededor del mundo. El mantenimiento de paz, un papel que no fue previsto originalmente para la ONU, se ha convertido en uno de los aspectos dominantes del funcionamiento de la organización. Junto con las operaciones humanitarias, los "cascos azules" de la ONU (mantenedores de paz provenientes de varias naciones miembro) son probablemente la cara más visible de la organización en numerosos países y en los medios alrededor del mundo.

En octubre del 2000, la ONU publicó su "Reporte del Panel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas", presidido por Lakhdar Brahimi, de Argelia. El Reporte fue producido por tres penosos fracasos en el mantenimiento de paz de la ONU durante los noventa: Somalia, Bosnia Herzegovina y Ruanda. Dado este record reciente, el reporte Brahimi comienza apropiadamente con un tono pesimista, declarando que en términos de prevención y resolución de conflictos, "Las Naciones Unidas han fracasado repetidamente en cumplir el desafío (de mantenimiento de paz) y no pueden hacerlo mejor ahora", "sin un compromiso renovado de parte de los estados miembros, un cambio institucional significativo y el apoyo financiero incrementado, las Naciones Unidas no serán capaces de ejecutar las tareas críticas de mantenimiento y construcción de paz que se les asignen en los meses y años venideros. Hay muchas tareas que no deberían ser encargadas a las fuerzas de mantenimiento de paz de la ONU y muchos lugares a los que no deberían ir. Pero cuando las Naciones Unidas envían fuerzas para mantener la paz, deberían estar preparadas para confrontar las fuerzas persistentes de la guerra y la violencia con la habilidad y determinación para derrotarlas".⁴²

Como este párrafo indica, el reporte Brahimi pone gran énfasis en la "necesidad de una doctrina robusta y mandatos realistas", junto con el apoyo

estratégico de los estados miembros. Propone el establecimiento de un Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad (ECPS) que reporte al Secretario General "para desarrollar estrategias para la construcción de la paz e implementar programas de apoyo a esas estrategias". Enfatiza la necesidad de "estándares de despliegue rápido", enfatizando que "las primeras 6 a 12 semanas que siguen a un alto al fuego son a menudo las más críticas para establecer tanto una paz estable como la credibilidad de una nueva operación". De acuerdo con esto, las Naciones Unidas debieran estar preparadas "para desplegar totalmente las operaciones tradicionales de mantenimiento de paz dentro de los 30 días de la adopción de una resolución del Consejo de Seguridad y dentro de 90 días en caso de operaciones complejas de mantenimiento de paz". Para este fin, el reporte propone el establecimiento de un Acuerdo de Sistema de Alerta de las Naciones Unidas (UNSAS) para ordenar "fuerzas coherentes, multinacionales del tamaño de brigadas y las fuerzas autorizadas necesarias" de miembros que se comprometan a enviarlas rápida y eficientemente a una situación de mantenimiento de paz.

1.5.1 Alianzas regionales. Así como la creciente relación estrecha de trabajo con las organizaciones no gubernamentales ha atraído atención considerable en años recientes⁴³ bajo un número de propuestas de reforma, así también lo ha hecho el potencial para una cooperación más cercana con los poderes regionales y mecanismos de seguridad regional colectiva como una manera de alentar esfuerzos más efectivos para los procedimientos de mantenimiento de paz en el mundo. Esto implicaría un tipo de subsidiaridad de las responsabilidades de mantenimiento de paz y seguridad de la membresía de las Naciones.⁴⁴

1.5.2 La fuerza permanente. Como ha notado el Informe Brahimi del 2001, las Naciones Unidas llamaron a la creación de "brigadas permanentes" con la contribución de Estados miembros. Esto puede ser visto como un paso hacia el establecimiento de una

⁴² "Report of the Panel on United Nations Peace Operations," resumen ejecutivo, octubre 20, 2000 file:///http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/report.htm>

⁴³ Ver, Antonio Donini, "The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and Innovation in the Relationship Between the UN and NGOs," en Thomas G. Weiss y Leon Gordenker, ed., *NGOs, the UN, & Global Governance* (Boulder y Londres: Lynne Rienner, 1996), pp. 83-101.

⁴⁴ Barnett, "Partners in peace?," *Review of International Studies*, 21, 1995, p. 423. Barnett añade (p. 433): "La arquitectura emergente de las operaciones de paz sugiere que el tema real no es si el manejo de la seguridad tiene un carácter regional o global, sino la relación entre las dos".

fuerza militar permanente de la ONU. La falta de tal fuerza ha menudo a dado paso a acusaciones de que la ONU no tiene "dientes" y es capaz de intervenir sólo cuando sus miembros acuerdan proveer, transportar y ofrecer sus contingentes de mantenimiento de paz -un proceso que consume tiempo y es a veces políticamente imposible. Mientras son bienvenidos los llamados para una estructura de fuerza más permanente, otros han llevado más lejos la idea de un ejército permanente. El académico Israel W. Charny, por ejemplo, ha hecho un llamado para la creación de un "ejército internacional de paz" que "entraría en acción automáticamente cada vez que se recibieran reportes auténticos de asesinato masivo de cualquier grupo de civiles no armados..."⁴⁵

Las dificultades de esta propuesta en la lógica de la gobernabilidad democrática global, ambiciosa y para algunos utópica, es que va de nuevo en contra del sistema de Estados soberanos. Necesitaría que los Estados favorecieran la creación de un potencial rival militar, sujeto únicamente a exigencias situacionales más que a un dictado del Consejo de Seguridad. Tal probabilidad parece remota en la actualidad y los esfuerzos para reforzar el mantenimiento de la paz -o el papel más general de la ONU en la seguridad colectiva- probablemente se mantendrán limitados a alteraciones de los arreglos existentes, más que a la implementación de los cambios necesarios, mientras no se construya la coalición política capaz de lograrlos.

Por supuesto los problemas de la paz y la seguridad no pueden ser agotados hoy en el marco de las acciones de la ONU. Esta claro que en un mundo que ha sufrido tantos cambios -nuevas guerras, nuevos conflictos, nuevas formas de militarismo-,⁴⁶ la política y las interpretaciones realistas de las relaciones

internacionales aparecen completamente rebasadas. Aunque a primera vista los atentados ocurridos el 11 de septiembre del 2001 parezcan reivindicar la visión tradicional (es decir, realista) de la seguridad, en realidad no hacen sino poner de relieve algunas de las nuevas tendencias. Por ejemplo, el agresor no es un Estado, la agresión no es, strictu sensu, un ataque militar, ni se trata de una guerra en el sentido convencional del término: a diferencia de una guerra territorial, no queda claro que implica "vencer" en una confrontación de este tipo, entre otras razones por que no se conoce con certeza ni los frentes de batalla ni la identidad de las partes beligerantes. Tampoco entran dentro de la concepción tradicional de la seguridad la naturaleza global aunque privada de la amenaza, ni tampoco la permeabilidad de los límites entre violencia política y crimen organizado transnacional. Todo ello pone de relieve un problema decisivo en las actuales circunstancias para lograr la seguridad y la paz en el marco de la ley internacional: no existe una definición consensual del terrorismo y esta parece librada a la conveniencia o inconveniencia casuística de quienes pueden juzgarlo.

Si ha principios de los noventa, al intentar definir la naturaleza del sistema internacional tras el fin de la Guerra Fría, Joseph Nye⁴⁷ afirmaba que existían cinco respuestas posibles: hegemonía unipolar, regreso a la bipolaridad, multipolaridad, formación de tres bloques económicos, e interdependencia a múltiples niveles. Hoy estos escenarios continúan siendo válidos, acaso con matices en los énfasis. En cualquier caso, desde la perspectiva de la construcción de una gobernabilidad democrática global, es fundamental la propuesta avanzada de realizar una Conferencia Internacional sobre Paz y Seguridad.⁴⁸ En ella puede darse curso a la concreción de un nuevo concepto de seguridad. La alternativa puede ser el caos y la crispación.

⁴⁵ Israel W. Charny, "An International Peace Army: A Proposal for the Long-Range Future," en Charny, ed., *Encyclopedia of Genocide* (ABC-CLIO, 1999), pp. 649-653.

⁴⁶ Kaldor, Mary, *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, (España: Tusquets, 2001); y "Más allá del militarismo: el armamentismo y su control", en la pagina web de The Centre for the Study of Global Governance.

⁴⁷ Joseph Nye, "What New World Order?", en *Foreign Affairs*, primavera de 1992.

⁴⁸ Mayor, Federico,

2. LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES

La reforma de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) es un tema extraordinariamente complejo. El documento se limitará a las propuestas de reforma de las tres principales instituciones que lo conforman -Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial de Comercio-, aunque los poderes del Primer Mundo recientemente están buscando cada vez más "desviar ... la resolución de algunos temas (en particular la supervisión y regulación de los mercados financieros) lejos de las instituciones de Bretton Woods y hacia sus contrapartes de Basilea".⁴⁹

⁴⁹ Roy Culpeper, "The United Nations and the World Economy: Fixing the System" <http://www.unac.org/unreform/culpeper.html>

2.1 LA EVOLUCIÓN DEL MANDATO DEL BANCO MUNDIAL Y EL FMI

Como Brett Schaefer argumenta, "El FMI y el Banco Mundial fueron concebidos y diseñados como actores complementarios. Su creación estaba basada en la premisa de que 'los mercados privados de capital (al menos de largo plazo) habían sido efectivamente destruidos durante la Gran Depresión', y que los gobiernos deberían crear una fuente de capital del sector público (el Banco Mundial) para llenar esta necesidad. Al Banco también se le dio la tarea de proveer de capital al Tercer Mundo bajo la premisa de que los mercados privados se resistirían a financiar sus esfuerzos de desarrollo. El FMI fue establecido para prevenir el trastorno de los mercados de tipo de cambio y para reforzar los sistemas monetarios y crediticios mediante la supervisión del sistema de tipos de cambio fijo. Para hacerlo, estableció un complejo sistema que fijó los valores de tipo de cambio de sus miembros en relación al oro, consultó con los miembros antes de ajustar ese valor y les aconsejó acerca de políticas económicas que podrían afectar los valores de tipo de cambio."⁵⁰

Sin embargo, en décadas subsecuentes los mandatos del Banco Mundial y del FMI cambiaron dramáticamente y en algunos aspectos comenzaron a traslaparse. Después del colapso del sistema de tipo de cambio fijo de Bretton Woods, con el retiro de los Estados Unidos del estándar de oro en 1971, el FMI comenzó a moverse hacia un papel más directo de préstamos de largo plazo para el desarrollo (la tarea tradicional del Banco Mundial) y a estabilizar a Estados afectados por crisis económicas de largo alcance, particularmente aquellas centradas en el pago de la deuda externa. Cada vez más, sus opera-

ciones se volvieron sinónimo de políticas de "ajuste estructural" impuestas a países receptores, las que en opinión de muchos ha hecho más para retrasar que para promover el desarrollo de los países. El Banco Mundial, mientras tanto, comenzó a aumentar sus Préstamos de Ajuste Estructural sólo para proyectos específicos y no para apoyar metas de desarrollo de largo plazo.⁵¹ Demandó el mismo tipo de "condicionalidad" en sus préstamos para el desarrollo que el FMI demandaba para la asistencia estructural de corto plazo. El problema de los mandatos sobrepuestos estuvo en el corazón de uno de los intentos recientes de desarrollo de propuestas de reforma para el Banco Mundial y el FMI de más largo alcance: la Comisión Consultiva Financiera Internacional, presidida por Alan Meltzer, que reportó al Congreso de los Estados Unidos en marzo del 2000.⁵²

La pregunta más amplia, hecha por críticos de izquierda y derecha, es si las iniciativas de desarrollo y ajuste estructural promovidas por el Banco Mundial y el FMI han sido exitosas en su meta de estabilizar las economías y promover el desarrollo nacional. Sorprendentemente, el análisis de Brett Schaeffer de la Heritage Foundation sugiere que "los receptores de los préstamos del Banco Mundial y el FMI están peor ahora -después de décadas de asistencia internacional- que lo que estaban antes de que la ayuda comenzara; la razón: los programas de rescate han eliminado el riesgo de las decisiones económicas defectuosas y frecuentemente dejan a los países receptores más endeudados, con menores estándares de vida, mayor desempleo y menos ahorros ... Entre países para los que hay datos

⁵⁰ Brett D. Schaefer, "Reforming International Financial Institutions," en The Heritage Foundation, "Priorities for the President," cap. 15 <<http://www.heritage.org/mandate/priorities/chap15.html>> Para otras descripciones de la fundación y operaciones tempranas de las instituciones de Bretton Woods, ver Susan George, *Faith and Credit: The World Bank's Secular Empire* (London: Penguin, 1994), capítulo 1; y Robert E. Wood, *From Marshall Plan to Debt Crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1986).

⁵¹ Schaefer, "Reforming International Financial Institutions," n. 15.

⁵² Allan H. Meltzer, "Reforming the International Financial Institutions: A Plan for Financial Stability and Economic Development," *Economic Perspectives*, febrero 2001 <http://www.usembassy.it/file2001_02/alia/a1021410.htm> Meltzer pone atención considerable en la distinción del mandato del Banco Mundial y el de los bancos regionales, que él cree son más eficientes en iniciativas de desarrollo regional. "También se deben tomar pasos para atender el traslape entre el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo. El Banco Mundial ha comenzado a crear sedes en los países receptores de préstamos. Esto es un desperdicio de recursos por una burocracia grande e inefectiva. Los bancos regionales de desarrollo ya tienen oficinas en todos los países relevantes. Muchos gobiernos y sus ciudadanos tienen vínculos cercanos de lenguaje, cultura y entendimiento con las agencias regionales. La efectividad mejoraría y el caro traslape se reduciría si los bancos regionales asumieran la responsabilidad de los programas de su región. El papel directo del Banco Mundial debería estar limitado a regiones que no tengan un banco regional y a África, donde los problemas de pobreza son más severos y difíciles de resolver y los bancos regionales tienen menos experiencia. El Banco Mundial debería continuar dando asistencia técnica y promover la transferencia de conocimiento en todas las regiones."

disponibles, el crecimiento del PIB per cápita fue, en promedio, significativamente más alto en países elegibles que no recibieron la asistencia de concesión del FMI que en países que la recibieron. Específicamente, entre 54 países que recibieron la asistencia del FMI de 1986 a 1997, el crecimiento total del PIB per cápita fue de 4 por ciento de 1986 a 1997. En comparación, países que eran elegibles pero no recibieron o pidieron asistencia de concesión del FMI tuvieron un cambio promedio de 24 por ciento en el PIB per cápita en ese periodo de 12 años.⁵³ Otras críticas llegan a conclusiones similares aunque con razones distintas.⁵⁴

Ningún elemento de las políticas del Banco Mundial y el FMI ha atraído denuncias más fuertes que los Programas de Ajuste Estructural (PAE), a menudo referidos como "políticas de austeridad," que acompañan normalmente la distribución de la ayuda para el desarrollo y la asistencia de corto plazo a la balanza de pagos.⁵⁵ Los PAE "típicamente requieren que los receptores de préstamos de ajuste implementen medidas como disminuir las barreras al comercio y a la inversión, devaluar la moneda, reducir o eliminar subsidios, controles de precios y programas sociales y privatizar empresas estatales ...Las políticas de ajuste estructural son parte de un modelo más amplio de desarrollo neoliberal que ve la privatización, desregulación, liberalización del comercio y su integración mundial como el camino a la salvación económica."⁵⁶

Para muchos observadores, el impacto de estas políticas ha sido catastrófico en aquellas sociedades que las han aplicado. Especialmente pernicioso, desde este punto de vista, es el hecho de que los PAE están diseñados sobre todo para reforzar las economías del Primer Mundo y las corporaciones que las dominan -por medio de la remoción de medidas proteccionistas que favorecen a sus industrias-, así

como para asegurar que los acreedores privados, generalmente bancos y corporaciones del Primer Mundo, no tengan pérdidas cuando el colapso económico golpea a un país, que es una de las disputas actuales en la Argentina. Las preguntas que el Nobel de Economía Joseph Stiglitz dirige son toda una denuncia: "¿Qué evidencia sugirió, por ejemplo, que liberalizar los mercados de capital en los países pobres resultaría en un crecimiento más rápido? ... ¿Qué pruebas había para asegurar que los altos intereses ayudarían a estabilizar las tasas de cambio en los países acosados por la deuda de corto plazo? ... ¿Por qué vociferar que los gobiernos no deberían intervenir en los mercados argumentando que los mercados son eficientes, pero de cualquier forma intervenir en los mercados cambiarios ... ¿Por qué se dispuso de miles de millones de dólares para salvar a los bancos, pero no se pudo gastar algunos cuantos millones para subsidiar los alimentos y el combustible en favor de los pobres de Indonesia? ¿Cómo es que algunos cuantos oligarcas pudieron exprimir miles de millones de dólares de Rusia a través de los activos regalados por el Estado bajo esquemas de privatización promovidos por el FMI, pero no hubo suficiente dinero para pagar las miserables pensiones de los ancianos? ... Todas las políticas tienen ventajas y desventajas. Algunas favorecen a ciertos grupos; otras presentan mayores riesgos. Lo mejor es dejar que los procesos políticos de cada país decidan qué política será adoptada; esta decisión no debe ser usurpada por burócratas internacionales sin importar lo competentes que sean. Al considerar que las decisiones en relación a las políticas son meras cuestiones técnicas los economistas violan preceptos éticos y profesionales básicos."⁵⁷

Para esos críticos la ironía es que "las opciones disponibles para los países en desarrollo son precisamente aquellas que fueron rechazadas por

⁵³ Schaefer, "Reforming International Financial Institutions."

⁵⁴ Ver por ejemplo, Gabriel Kolko, *Confronting the Third World: United States Foreign Policy 1945-1980* (New York: Pantheon, 1988), p. 232: "Si los bancos multilaterales no hubieran existido como instrumentos altamente desarrollados para mediados de los sesenta, hubiera sido esencial que Washington los creara, mas resaltan como un ejemplo brillante de la presencia de EEUU después de 1945 y de cómo buscó la extensión de su hegemonía sobre la economía mundial. Sin ellos, el poder económico de América y su control sobre las tendencias económicas básicas hubiera declinado mucho más de lo que lo hizo."

⁵⁵ Ver Walden Bello, "Building an Iron Cage: The Bretton Woods Institutions, the WTO, and the South," en Sarah Anderson, ed., *Views from the South: The Effects of Globalization and the WTO on Third World Countries* (San Francisco: Food First Books, 2000), pp. 65-66.

⁵⁶ Michael Renner, *Fighting for Survival: Environmental Decline, Social Conflict, and the New Age of Insecurity* (New York: W.W. Norton and Company, 1996), pp. 85-86, 88.

⁵⁷ Stiglitz, Joseph, "Cambio de guardia en el FMI", *El País*. www.elpais.es

cada Estado desarrollado exitoso, incluyendo aquellos en Europa occidental, Norteamérica y el sureste de Asia. Todos estos países desarrollaron su base industrial económica detrás de barreras de altos aranceles y otras medidas proteccionistas.⁵⁸ Y las medidas proteccionistas permanecen en su lugar a pesar de la OMC, haciendo escarnio de las prescripciones que las IFI le dan Tercer Mundo. "Mientras exponen las virtudes del libre comercio, Los Estados Unidos, Japón, miembros de la Unión Europea y otros países ricos continúan utilizando varios métodos -incluyendo altos aranceles, subsidios a la exportación y restricciones higiénicas- para proteger a sus propias industrias, previniendo efectivamente que los países en desarrollo obtengan una mayor porción de los mercados en los que pueden competir. El año pasado (2000), las 25 naciones más ricas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico gastaron más de \$360 billones en subsidios a la agricultura -suma equivalente al producto interno bruto de toda África Subsahariana."⁵⁹ Martín Khor, de la Red del Tercer Mundo calcula que, "solo en las industrias de baja tecnología, las naciones del Sur pierden 700,000 millones de dólares anuales debido a las barreras comerciales. Esto equivale a cuatro veces el flujo anual medio de capitales privados extranjeros durante los años noventa (incluida la Inversión Extranjera Directa)."⁶⁰

La noción de que el Banco Mundial y el FMI existen

para preservar la subordinación del Tercer al Primer Mundo se ha convertido en décadas recientes en una verdad que cada vez cuenta con más evidencia.⁶¹ Las instituciones de Bretton Woods tienen, sin embargo, sus defensores. Ellos incluyen a Nancy Birdsall, quien piensa que lejos de ser los perros falderos de los intereses de los gobiernos y corporaciones del Primer Mundo, las IFI ofrecen uno de los pocos foros razonablemente democráticos en los que las preocupaciones del Tercer Mundo pueden expresarse.⁶²

Si, como programa mínimo, estas instituciones han de reformarse y transformarse, hay un número de posibles caminos que pueden tomar las propuestas de reforma. Hemos anotado ya las propuestas de que los mandatos del Banco Mundial y el FMI sean revisados para eliminar áreas de traslape y la tendencia hacia la microgestión de las economías del Tercer Mundo.⁶³ Otras propuestas de reforma incluyen:

2.1.1 Democratizar el poder interno de decisión.

Aunque desde el punto de vista de la ingeniería política es un tema complejo,⁶⁴ no es imposible elaborar una propuesta que de más poder a los países del Sur en relación a los del Norte, que hoy monopolizan decisiones y ventajas.⁶⁵

2.1.2 Incrementar la transparencia y la rendición de cuentas. Como Brett Schaefer nota: "la mayor transparencia y rendición de cuentas parece ser un

⁵⁸ Noam Chomsky, "The Passion for Free Markets: Exporting American Values Through the New World Trade Organization," Znet <http://www.zmag.org/chomsky/articles/z9705-free-markets.html>

⁵⁹ William Drozdiak, "Poor Nations May Not Buy Trade Talks," The Washington Post, 15 mayo 2001.

⁶⁰ Khor, Martín, Khor, Martín, La globalización desde el Sur. Estrategias para el siglo XXI, (España: Icaria, 2001).

⁶¹ "Complete text of President Castro's speech at the opening session of the South Summit, abril 12, 2000" <<http://www.globalsolidarity.org/articles/castro-speech.html>>

⁶² Birdsall, Nancy, "The World Bank of the Future: Victim, Villain, Global Credit Union?," discurso en "Promoting Dialogue: Global Challenges and Global Institutions," American University, Washington, DC, 13 abril 2000 <http://www.odc.org/commentary/bird-au.html> Ella prefiere poner la responsabilidad en los países en desarrollo: "Una mejor unión de crédito del Banco Mundial depende al final de sistemas más abiertos y democráticos en cada uno de sus países accionistas. El destino de los pueblos de los países en desarrollo depende de sus propios gobiernos y decisiones sociales -mas que en las decisiones imposiciones o condiciones impuestas por el equipo del Banco Mundial. La izquierda constructiva del norte -los que apoyan desinteresadamente la justicia social y el uso sensible de los recursos de la tierra- harían bien en concentrar mayores esfuerzos en construir alianzas con y que apoyen las fuerzas de la apertura y la democracia en el sur."

⁶³ De acuerdo a Schaefer, "El FMI y el Banco Mundial no tienen hoy ni los recursos ni la autoridad para administrar o controlar los caprichos de la economía mundial. Además, a las instituciones les falta el conocimiento para micro-administrar a más de 60 economías alrededor del mundo, como lo intentan ahora, con el resultado predecible de que los países son a menudo forzados a adoptar agendas genéricas de reforma que pueden no ser apropiadas para su economía o para su situación." Schaefer, "Reforming International Financial Institutions."

⁶⁴ Sanahuja, José Antonio, "Globalización y democracia: propuestas para democratizar las instituciones financieras internacionales", Centro de Investigación para la Paz. <www.cip.fuhem.org>

⁶⁵ Nye, Joseph, "El déficit democrático de la globalización" en Foreign Affairs en español, otoño-invierno 2001.

área de reforma en la que todos los críticos están de acuerdo. Esto era de esperarse. Sea que los críticos quieran que las instituciones hagan más o menos, faciliten la globalización o la frenen, o extiendan más o menos el financiamiento, todos se dan cuenta de que una mayor transparencia es necesaria para evaluar si los objetivos están siendo alcanzados.⁶⁶

2.1.3 Reforzar el compromiso de las IFI con el bienestar social y el desarrollo sustentable. Hemos visto que muchos críticos enfatizan el impacto socioeconómico catastrófico de las medidas de ajuste de las IFI. Señalan que los programas de ajuste estructural incrementan el desempleo, la exclusión social y hacen miserables a los pobres. También han señalado una relación con la degradación ambiental, dado que los países pobres tratan de fortalecer sus cuentas de intercambio comercial mediante el incremento de exportaciones de productos naturales, que a su vez resultan en que nuevas áreas son abiertas a la explotación y a su eventual destrucción.⁶⁷

Uno de los esfuerzos más recientes -y sorprendentes- para reconceptualizar la relación entre el Tercer Mundo y el proceso de "globalización" dominado por los países desarrollados, y el desarrollo y globalización de las IFI, es la Resolución para el Desarrollo Sustentable Global, suscrita por una alianza de miembros del Congreso de los EEUU, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y expertos independientes.⁶⁸ Entre las medidas específicas de reforma están las siguientes:

-Un Acuerdo Global de Desarrollo Sustentable, producto de una serie de conferencias en la línea de las discusiones de Bretton Woods en los cuarenta.

-Una Comisión de los EEUU sobre la Globalización, con cuerpos similares establecidos en otros países del mundo para "desarrollar el diálogo más amplio posible sobre el futuro de la economía global."

-Una Estrategia Financiera Global Sustentable, "Para reestructurar el sistema financiero internacional y evitar la recesión global, proteger el medio ambiente, asegurar el pleno empleo, revertir la polarización de la riqueza y la pobreza y apoyar los esfuerzos de políticas a todo nivel para movilizar y coordinar sus recursos económicos. La estrategia incluirá un impuesto internacional sobre las transacciones de divisas extranjeras."

-Una Comisión Global de la Verdad Económica, para "investigar abusos en el uso de fondos internacionales y abusos de poder de las instituciones financieras internacionales".

-Un Código de Conducta para Corporaciones Transnacionales, incluyendo "regulación del comportamiento laboral, ambiental, de inversión y social."

-Una Reforma de Acuerdos de Comercio Internacionales, iniciativa diseñada para renegociar todos los principales acuerdos internacionales de comercio con la meta de reorientar las políticas y programas del FMI, el Banco Mundial y la OMC.⁶⁹

Otras propuestas han sido avanzadas para atender el déficit de desarrollo de los países del Tercer Mundo y hacerlos menos vulnerable al tipo de crisis económica que usualmente lleva a que en primer lugar se recurra al Banco Mundial y al FMI. Una de las estra-

⁶⁶ Schaefer, "Reforming International Financial Institutions."

⁶⁷ De acuerdo a Bello y Cunningham, "Las políticas de ajuste apoyadas por el Banco Mundial y el FMI han estado entre las contribuciones más importantes a la destrucción ambiental del Tercer Mundo. Al presionar a los países a incrementar su comercio exterior para pagar la deuda externa, los programas de ajuste estructural los han forzado a super-explotar sus recursos exportables ... Los programas de ajuste estructural del Banco Mundial han estado entre las principales causas de empobrecimiento y son así una causa central de degradación ecológica. El empobrecimiento, clama el Banco Mundial, es una de las principales causas de la degradación ambiental por que 'campesinos hambrientos de tierras optan por cultivar colinas fácilmente erosionables y se mueven a las selvas tropicales en donde practican la ganadería en terrenos talados que dejan de utilizar después de pocos años'. Lo que el Banco Mundial no reconoce es que sus propios programas de ajuste estructural han estado entre las principales causas de la degradación ecológica." Bello y Shea Cunningham, "The World Bank & The IMF," Znet <http://www.zmag.org/ZSustainers/ZDaily/2000-04/06bond.htm>

⁶⁸ Jeremy Brecher and Brendan Smith, "You Mean There's An Alternative," Znet, 20 noviembre 1999 <<http://www.globalsolidarity.org/articles/castrospeech.html>> (visitado el 16 de febrero 2002). El texto completo de la resolución está disponible en <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c106:H.RES.479:>>

⁶⁹ Las citas de este pasaje se derivan del resumen ubicado en <http://bernie.house.gov/imf/global_summary.asp>

⁷⁰ Anuradha Mittal, "The South in the North," en Anderson, ed., Views from the South, p. 172. Michael Renner también apoya la "condonación de largo alcance de la deuda": "Los acreedores bilaterales y multilaterales necesitan reducir la inmensa carga de la deuda de los países más pobres del mundo. Fracasos en hacerlo -pretendiendo que estas deudas pueden ser pagadas- puede verse bien en las hojas de contabilidad de los acreedores, pero continuará contribuyendo a la inestabilidad y a los levantamientos sociales en países deudores, que a su vez pueden necesitar una inyección de gastos de emergencia más adelante." Renner, Fighting for Survival, pp. 144-45.

tegrías obvias sería la condonación de la deuda a gran escala o la formación de "cárteles de deudores" para negociar términos favorables con los bancos del Tercer Mundo. Anuradha Mittal, por ejemplo, llama a una "cancelación incondicional de la deuda".⁷⁰ Para América Latina, las razones económicas y políticas que arguye Carlos Alzamora son contundentes.⁷¹

Muchos comentaristas -y destacadamente la organización ATTAC- han recomendado también la propuesta del economista estadounidense James Tobin (el llamado "Impuesto Tobin"),⁷² por el cual un pequeño impuesto sería establecido sobre los miles de millones de dólares en inversiones especulativas que circulan cada día a través del mundo. Tobin propuso un impuesto de sólo 0.1%, pero otros, incluyendo a Fidel Castro, han argumentado por "un mínimo de 1% que permita la creación de un gran fondo indispensable -en el exceso de un trillón de dólares diarios- para promover un desarrollo real, sustentable y comprehensivo en el Tercer Mundo."⁷³

2.1.4 Fortalecer el compromiso de las IFI con la preservación ambiental. La acusación de que sus programas dañan el medio ambiente ha perseguido particularmente al Banco Mundial por décadas.⁷⁴

2.1.5 Institucionalizar cuestiones de género. Como generalmente en la esfera social, las críticas feministas han señalado desde hace mucho tiempo que las políticas del Banco Mundial y el FMI tienen un impacto negativo sobre las mujeres, quienes constituyen la mayoría de los adultos pobres. Como en las cuestiones ambientales, las sugerencias para reformar esta área tienden a enfatizar la necesidad de integrar la perspectiva de género en todos los aspectos de las políticas de las IFI. De acuerdo con

Gwin y Bates, "Una revisión interna del Banco Mundial en 1995 encuestó el portafolio entero del Banco y encontró que 615 de 4955 proyectos de 1967 a 1993 incluyó al menos medidas mínimas para atender explícitamente las necesidades de las mujeres...(Aunque) existe un consenso intelectual en el Banco alrededor de la importancia de invertir en las mujeres en los programas sociales, no lo existe con respecto al papel de las mujeres en el desarrollo económico. Esta orientación se deriva de un temprano y desproporcionado énfasis del Banco (y de los teóricos del desarrollo en general) sobre el comportamiento de la fertilidad de las mujeres así como de las percepciones sociales de los roles "naturales" de las mujeres..."⁷⁵

2.1.6 Integrar a las IFI con el sistema de las Naciones Unidas. En la evaluación de Roy Culpeper, "Desde inicios de los sesenta ... con respecto a las cuestiones económicas globales, los países industrializados de Occidente viraron crecientemente hacia las instituciones de Bretton Woods y se alejaron de la ONU. Su preferencia por el FMI y el Banco Mundial reflejó el hecho de que las estructuras de voto ponderado daban (y continúan dando) una influencia decisiva a los países industrializados en aquellas organizaciones, comparado con la ONU en la que eran una minoría."⁷⁶

De acuerdo con esto, un número de agencias, grupos de trabajo e individuos han propuesto una verdadera integración de las actividades de las IFI con la ONU, que es vista ampliamente como un foro en el que los países del Tercer Mundo pueden ejercer una influencia que no disponen en las IFI. Para poner un ejemplo, los representantes de ONG en el reciente Foro del Milenio en Nueva York "propusieron ...inte-

⁷¹ Alzamora, Carlos, La capitulación de América Latina. El drama de la deuda latinoamericana: sus orígenes, sus costos, sus consecuencias, (Perú: Fondo de Cultura Económica, 1998).

⁷² "En 1978, el premio Nobel de economía James Tobin propuso que a las transacciones de tipo de cambio se les pusiera un impuesto para detener la hemorragia de capital de la economía real (inversión y comercio) a las manipulaciones financieras que ahora constituyen en 95 por ciento de las transacciones de tipo de cambio (comparado con el 10 por ciento de un total más pequeño en 1970). Como Tobin observó en esta fase temprana, estos procesos llevarían al mundo hacia una economía de bajos salarios y crecimiento." Noam Chomsky, "Democracy and Markets in the New World Order," en Chomsky, Powers and Prospects: Reflections on Human Nature and the Social Order (Boston, MA: South End Press, 1996), p. 130.

⁷³ "Complete text of President Castro's speech ..."

⁷⁴ Andrea Durbin y Carol Welch, "Greening the Bretton Woods Institutions: Sustainable Development Recommendations for the World Bank and International Monetary Fund," www.foe.org/international/greenifis.pdf

⁷⁵ Mayra Buvinic, Catherine Gwin y Lisa M. Bates, "Investing in Women: Progress and Prospects for the World Bank" (resumen del reporte preparado para el Overseas Development Council, abril 1996) <http://www.google.com/search?hl=en&q=durbin+welch+greening+bretton+woods+institutions>

⁷⁶ Culpeper, Roy, "The United Nations and the World Economy: Fixing the System." <http://www.unac.org/unreform/culpeper.html>

grar el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio dentro de la ONU para reformar y democratizar todos los niveles de toma de decisión dentro de esas instituciones ."⁷⁷ Muchas otras propuestas podrían ser citadas. Culpeper desarrolla aquellas adelantadas por la Comisión para la Gobernabilidad Global, las Propuestas Uppsala (Childers-Urquhart) y el Reporte del Grupo de Trabajo Independiente sobre el Futuro de las Naciones Unidas.⁷⁸

Una última reforma propuesta con mucha simpatía de amplios sectores del Sur, enfatiza el papel potencial de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), la cual fue por algún tiempo el foro más visible y efectivo para las preocupaciones económicas del Tercer Mundo, crecientemente dejada de lado por la preferencia del Primer Mundo de trabajar mediante las instituciones de Bretton Woods y Basel. Aún en su forma más restringida, la UNCTAD ha jugado un papel extraordinariamente importante. En estimación de Walden Bello, "la UNCTAD debería ...adelantar un arreglo donde los temas del comercio, el desarrollo y el ambiente fueran formulados e interpretados por un cuerpo más amplio de organizaciones globales. La UNCTAD debería convertirse en un 'parlamento mundial sobre la globalización."⁷⁹

⁷⁷ "NGOs Urge U.N. to Abolish Veto, Absorb IMF, WTO, World Bank," Kyodo News Service, May 27, 2000 www.globalpolicy.org/security/reform/ngo.htm

⁷⁸ Culpeper, "The United Nations and the World Economy."

⁷⁹ Walden Bello, "UNCTAD: Time to Lead, Time to Challenge the WTO," <http://www.focusweb.org/publications/2000/UNCTAD.htm>

3. LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO

Desde su nacimiento en 1994 como sucesora del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), la Organización Mundial de Comercio se ha convertido en el foco de las protestas de los activistas en contra del sistema financiero internacional. A diferencia del Banco Mundial y el FMI, las críticas y propuestas de reforma para la OMC han venido en su gran mayoría -o casi exclusivamente- de actores del Tercer Mundo y sus "aliados" progresistas en el mundo desarrollado. Las críticas a la OMC y las propuestas de reforma son similares a aquellas hechas a las instituciones de Bretton Woods.

beneficios para el sector empresarial y los ricos, 4) desvíos de los costos a la población en general, 5) nuevas y potencialmente poderosas armas contra la amenaza de la democracia.⁸¹ Y la evaluación de Walden Bello es similar: "Lo que ha formado y reformado el régimen de comercio internacional han sido las percepciones cambiantes de las necesidades de los grupos de interés de Washington. No fue la necesidad global lo que dio nacimiento a la OMC en 1995. Fue la evaluación de los Estados Unidos de que los intereses de sus corporaciones no eran ya servidos por un GATT flojo y flexible, sino que necesitaba una amplia y poderosa OMC."⁸²

3.1 DOMINACIÓN CORPORATIVA Y DE LOS ESTADOS UNIDOS

Como con las IFI de Bretton Woods, la mayoría de los críticos de la OMC han señalado el grado de control ejercido sobre sus políticas por los Estados Unidos y los países desarrollados. La activista India Vandana Shiva se refiere a la OMC como la "Organización Mundial de la Tiranía."⁸⁰

Noam Chomsky pinta a la OMC como la principal herramienta para la imposición de la agenda americana de libre comercio sobre el mundo. "Las consecuencias esperadas de la victoria de los 'valores americanos' en la OMC son: 1) una 'nueva herramienta' para la intervención estadounidense de largo alcance dentro de la política interior de otros países, 2) la toma de un sector crucial de economías extranjeras por corporaciones de los EEUU, 3)

3.2 TRIP Y TRIM

Quizás los componentes más controversiales del mandato de la OMC son los acuerdos forjados sobre las Medidas Relacionadas al Comercio de Inversiones (TRIMs) y los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados al Comercio (TRIPs). En el caso de los TRIMs, "el punto más importante es que las políticas nacionales relacionadas a la inversión extranjera han caído ahora bajo el ámbito del sistema GATT-OMC ...En el acuerdo de TRIMs final, 'medidas de inversión' como contenidos locales (obligar a las empresas extranjeras a usar una cantidad mínima especificada de materia prima local) serán eliminadas. Esto desde luego tiene implicaciones serias en términos de promoción de medidas que promuevan la industria local. Al implementar los TRIMs, los países en desarrollo perderán algunas opciones de política importantes para perseguir su industrialización."⁸³

⁸⁰ Vandana Shiva, "This round to the citizens," The Guardian (UK), 8 diciembre 1999 <http://www.guardian.co.uk/Archive/Article/0,4273,3939018,00.html>

⁸¹ Chomsky, "The Passion for Free Markets." Chomsky se refiere a "las regularidades sorprendentes de la historia, entre ellas, que aquellos en una posición para imponer sus proyectos no sólo los promueven con entusiasmo sino que se benefician de ellos, sea que los valores profesados impliquen libre mercado u otros grandes principios -que en la práctica resultan estar finamente entonados a las necesidades de aquellos que dirigen el juego y se alegran por los resultados."

⁸² Walden Bello, "Why Reform of the WTO is NOT the Agenda," Znet <http://www.zmag.org/CrisesCurEvts/Globalism/notreformbello.htm>

⁸³ Martin Khor, "How the South is Getting a Raw Deal at the WTO," en Anderson, ed., Views from the South, p. 28. "En su pasión por industrializarse" escribe Bello, "Los nuevos países industrializados como Corea del Sur y Malasia hicieron uso de muchos mecanismos innovadores como requerimientos de equilibrio comercial que unieron el valor de las importaciones de componentes y materia prima de un inversionista extranjero al valor de exportación del bien final, o regulaciones de "contenido local" que obligaban a que un cierto porcentaje de los componentes utilizados para fabricar un producto fueran de origen local ... Gracias al acuerdo del TRIMs, estos mecanismos son ahora ilegales." Bello, "Why Reform of the WTO is NOT the Agenda."

Un tema particularmente contencioso es la aplicación de los TRIMs a la esfera de los servicios, que "representan un valor de transacciones comerciales de miles de billones de dólares."⁸⁴ La inclusión de los servicios marca una de las diferencias sustantivas entre la OMC y su predecesor, el GATT, que se dedicaba sólo a los bienes industriales. La presión para abandonar algunas medidas de dirección estatal del sector de los servicios (por ejemplo, mediante el otorgamiento preferencial de contratos a oferentes locales) es vista como una de las prescripciones más severas y potencialmente destructivas para el Tercer Mundo.

El acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados al Comercio (TRIPs), mientras tanto, ha sido denunciado como la dimensión más elitista y orientada al Primer Mundo de la agenda de la OMC. El acuerdo TRIPs obliga a los países firmantes a "introducir legislación sobre derechos de propiedad intelectual con estándares de protección similares al de los países del Norte," aunque "los actuales países industrializados no tuvieron patentes o leyes de derechos de propiedad intelectual, o leyes tan estrictas como las que se imponen mediante el TRIPs durante su periodo de industrialización, y esto les permitió incorporar a sus sistemas locales diseños de tecnología provenientes del extranjero." El TRIPs también se extiende a bienes agrícolas y médicos como lo presenciado recientemente en el intento de compañías farmacéuticas de EEUU y Europa para

presionar a países del Tercer Mundo como Brasil a abandonar sus programas de ofrecimiento de drogas genéricas a los enfermos de SIDA. Lo que es más, el acuerdo TRIPs "abre la puerta a las patentes de formas de vida como microorganismos y materiales genéticamente modificados ...(que) es probable que aceleren la pérdida de biodiversidad y que podrían amenazar ecosistemas naturales."⁸⁵ De acuerdo a Vandana Shiva, la tendencia hacia patentar los organismos vivos también "incentiva la biopiratería...el robo mediante patentes de la biodiversidad y del conocimiento indígena (del Tercer Mundo)."⁸⁶

3.3 PROBLEMAS DE DEMOCRACIA I TRANSPARÈNCIA

Como sus contrapartes de Bretton Woods, la OMC ha sido rotundamente acusada por el carácter elitista y secreto de sus procesos de formación de políticas y de paneles de revisión. "Tan poco democrática es la OMC", escribe Walden Bello, "que sus decisiones se toman informalmente, por medio de comités convocados en los corredores de las reuniones ministeriales por los grandes poderes comerciales. Las sesiones formales se reservan para discursos."⁸⁷ De acuerdo a Susan George, "Las condiciones bajo las cuales son nombrados los paneles de la OMC, que han resuelto más de 170 disputas hasta ahora, son obscuras. Los nombres de los "expertos"

⁸⁴ Susan George, "Globalising designs of the WTO," *Le Monde diplomatique*, julio1999 <http://www.en.monde-diplomatique.fr/1999/07/05george> "el aparentemente inocente término servicios, incluye casi toda actividad humana imaginable: distribución, mayoreo, minoreo y franquicias; construcción, arquitectura, decoración; ingeniería civil, mecánica y de otros tipos; servicios financieros, bancarios y de seguros; investigación y desarrollo; servicios de bienes raíces, rentas, créditos y ventas; comunicaciones, servicios postales, telecomunicaciones y audiovisuales, tecnologías de la información; viajes y turismo, hoteles y restaurantes; servicios ambientales como construcción y mantenimiento de carreteras, recolección de basura, desecho del drenaje, distribución de agua; protección del paisaje y planeación urbana; servicios recreativos, culturales y deportivos, incluyendo entretenimiento, bibliotecas, archivos y museos; publicaciones, pinturas, publicidad; transportación por todo medio imaginable incluyendo viajes espaciales y también educación (primaria, secundaria, terciaria) y salud humana y animal. Todo esto cubre más de 160 sub-sectores y actividades."

⁸⁵ Khor, "How the South is Getting a Raw Deal," p. 27.

⁸⁶ Shiva, "War against Nature," p. 117. Noam Chomsky cita el acuerdo TRIPs como más pruebas de que la OMC no está, de hecho, interesada en promover el desarrollo. "En regímenes anteriores de patentes, se tenían patentes de procesos...Los patentes de procesos significaban que si alguna compañía farmacéutica encontraba un modo de producir una droga, alguien más inteligente podría encontrar una manera mejor de producirla porque lo que estaba patentado era el proceso. Así, si la industria farmacéutica brasileña encontraba un método más barato y mejor de hacerla, bien, podría hacerlo. No violaría patentes. En lugar de esto, el régimen de la OMC insiste en patentes de productos, con lo que no se puede encontrar un mejor proceso. Hay que darse cuenta de que eso impide el crecimiento y el desarrollo. Su meta es cortar la innovación, el crecimiento, e desarrollo para mantener utilidades extremadamente altas." Chomsky, "Unsustainable Non Development."

⁸⁷ Bello, "Building an Iron Cage," p. 86. En el mismo volumen, Dot Keet contiene que "para mucha de la Ronda Uruguay, la mayoría de los representantes de los países en desarrollo fueron poco menos que espectadores en las llamadas negociaciones y acuerdos multilaterales -pero en la práctica bilaterales- que estaban siendo construidos por los países más poderoso del mundo." Keet, "Implications for Developing and Least Developed Countries" Anderson, ed., *Views from the South*, p. 127.

que se sientan en ellos y que se reúnen detrás de puertas cerradas y no oyen a testigos exteriores no se hacen públicos...Sin advertencia, la OMC ha creado de esta forma una corte de "justicia" internacional que está haciendo leyes y estableciendo jurisprudencia en la cual las leyes nacionales son "barreras" al comercio y está liquidando toda consideración ambiental, social o de salud pública."⁸⁸

Sin embargo, esta noción no ha dejado de ser desafiada. Philippe Legrain, el ex asesor especial del Director General de la OMC, argumenta que la organización "Ya es más democrática de lo que se piensa. Todos los acuerdos se alcanzan por consenso. Todo país tiene veto -no como en la ONU, donde sólo los grandes poderes lo tienen- y los acuerdos de la OMC se ratifican por los parlamentos".⁸⁹ A la réplica de Legrain la ponen en duda todos los mecanismos informales de decisión de la OMC, aunque le da alguna sustancia el reciente incremento aparente del poder de cabildeo del Tercer Mundo en los pasillos de la OMC.

3.4 LAS PROPUESTAS DE REFORMA DE LA OMC

Como con las IFI de Bretton Woods, muchos de los críticos de la OMC proponen su abolición.⁹⁰ Sin embargo, la mayoría de los comentaristas arguyen la posibilidad de reformar el sistema más que cancelarlo del todo "Si la OMC fuera herida mañana, el mundo no dejaría de comerciar. Pero sin la OMC las reglas de acceso al mercado serían pro-

bablemente establecidas por los países poderosos y sus compañías, a expensas de los débiles."⁹¹ Admítase, otra vez como programa mínimo, la necesidad de la reforma de la OMC. ¿Cómo podría rediseñarse esta organización para atender a las fuertes críticas que le han sido dirigidas?

En el caso de las instituciones de Bretton Woods, muchos comentaristas consideran que el camino de reforma más significativo es el otorgamiento de más poder real a los países del Tercer Mundo, junto con un mayor reconocimiento de las consecuencias sociales de la agenda neoliberal de la OMC y la necesidad de "discriminación positiva" a favor de los pueblos pobres del mundo. En resumen, se urge a la OMC a desarrollar una conciencia social.⁹² no es claro cómo se debe expresar esa conciencia social. Una arena de debate particularmente interesante concierne a la discriminación con base en "Procesos y Métodos de Producción." ¿Deberían los países tener el derecho y ser incentivados a erigir aranceles en contra de productos hechos por niños, prisioneros o en condiciones ambientales inseguras? Susan George, por ejemplo, responde que sí.⁹³ Para muchos representantes de países en desarrollo el tema no es tan simple. A menudo sospechan de intentos para limitar el comercio mediante el recurso a reclamos acerca de procesos y métodos de producción. "Cuidando celosamente el único poder de negociación que tienen -bajos salarios y métodos de producción baratos y contaminantes- algunos gobiernos del Sur ven la introducción de reglas en estas áreas como una forma disfrazada de protección."⁹⁴

⁸⁸ Susan George, "Trade before freedom," *Le Monde diplomatique*, noviembre 1999 <<http://www.en.monde-diplomatique.fr/1999/11/02george>> (visitado el 16 de febrero 2002). Juniper y Denny argumentan de manera similar que "Los juicios de los paneles de resolución de disputas de la OMC se llevan a cabo en sesiones cerradas por burócratas no elegidos. Los gobiernos nacionales no tienen poder de decisión. Tampoco los consumidores de la UE preocupados acerca del impacto de cosechas genéticamente modificadas sobre el ambiente, o los sembradores de plátanos en el Caribe cuya vida está amenazada por la "competencia" de enormes compañías productoras de fruta de EEUU." Tony Juniper y Charlotte Denny, "Planet profit," *The Guardian* (UK), 17 noviembre 1999. <<http://www.guardian.co.uk/Archive/Article/0,4273,3931052,00.html>>

⁸⁹ Philippe Legrain, "Dump those prejudices," *The Guardian* (UK), 12 julio 2001 <<http://www.guardian.co.uk/Archive/Article/0,4273,4220221,00.html>>

⁹⁰ Bello, "Why Reform of the WTO is NOT the Agenda."

⁹¹ Juniper and Denny, "Planet profit."

⁹² Ver Mittal, "The South in the North," p. 171: "Los mercados no tienen la primera ni la última palabra en el desarrollo humano. Mucho de lo esencial para el desarrollo humano se provee fuera del mercado, pero está siendo destruido y aplastado por las presiones de la competencia global. Cuando el mercado domina los resultados sociales y políticos, las recompensas de la globalización se distribuyen desigualmente...Cuando pierde el control la motivación por la utilidad, se sacrifica el respeto por la justicia y los derechos humanos."

⁹³ George, "Fixing or nixing the WTO."

⁹⁴ George, "Fixing or nixing the WTO."

La erosión del control estatal sobre la economía nacional es una preocupación que parece unir a la mayoría de los críticos de la OMC. Apuntando a la historia de la industrialización del mundo desarrollado dirigida por el Estado, enfatizan la necesidad de permitir a los países del Tercer Mundo emplear medidas proteccionistas cuando se considere necesario para la estabilidad social y el crecimiento económico.⁹⁵ Esto implica un proceso de "desglobalización" dirigido a crear un mercado interno fuerte y reorientando hacia éste la economía real mientras se evita la dependencia excesiva en la inversión extranjera.⁹⁶

Muchos han enfatizado también la necesidad de solidaridad del Tercer Mundo en la OMC -un mayor monitoreo de los procesos de política interna, por ejemplo, junto al análisis de las implicaciones de las políticas de la OMC para el mundo subdesarrollado. Las coaliciones y la construcción de consensos son claves aquí. Dot Keet escribe que "la OMC no es una asamblea de naciones o una cámara de debates, como la ONU. Es una cámara de negociaciones que, en un análisis final, refleja el balance de poder eco-

nómico y político, así como habilidades tácticas. En este contexto, es esencial que los países en desarrollo formen alianzas estratégicas entre ellos donde sostengan sus intereses comunes vis-à-vis los poderes hegemónicos y acuerden intercambios tácticos sobre temas específicos donde difieran entre ellos."⁹⁷

Algo de esto está comenzando a pasar. Los países del Tercer Mundo y sus defensores en los países desarrollados están comenzando a coordinar sus esfuerzos para establecer una mayor presencia en el proceso de hechura de políticas de la OMC. Lo que sorprende de este movimiento son las diferencias entre las posiciones de negociación de países del Tercer Mundo y la agenda avanzada por los activistas en Occidente, que tienden a ser altamente escépticos de las condiciones prevalecientes del libre comercio. Algunos poderes líderes del Tercer Mundo, en contraste, apoyan el libre comercio pero en sus propios términos.⁹⁸ Es probable que esta compleja situación se vuelva aún más compleja en años venideros, produciendo alianzas y permutaciones de poder imposibles de predecir en este momento.

⁹⁵ Bello, "Building an Iron Cage," p. 76.

⁹⁶ Ver Walden Bello, "The Struggle for the Future: De-Globalization," *Economic Justice Journal On Line*, 3: 4 (septiembre 2000), <http://www.50years.org/ejn/v3n4/bello.html> (visitado el 16 de febrero 2002). Ver también la síntesis de propuestas para una nueva alineación de poder del Foro Social Mundial de Porto Alegre, Brasil, en http://www.forumsocialmundial.org/br/esp/rofficial_podermundial_por.asp

⁹⁷ Keet, "Implications for Developing and Least Developed Countries," p. 148.

⁹⁸ Rana Foroohar, "The Poor Speak Up," *Newsweek International*, 11 febrero 2002 <http://www.msnbc.com/news/698916.asp>

4. ALGUNAS CONCLUSIONES Y POSIBILIDADES DE ACCIÓN

El análisis anterior sugiere que los impedimentos para una reforma de largo alcance de las instituciones y perspectivas de las Naciones Unidas, así como en las Instituciones Financiera Internacionales, residen, más que nada, en la naturaleza mixta de la organización, ese compromiso entre las dos lógicas con preeminencia de una de ellas, la lógica de los estados. Como un conjunto de delegados de Estados soberanos, las Naciones Unidas han estado discapacitadas desde su inicio por las disparidades y rivalidades inherentes al sistema estatal. Sobre todo, la lucha por la reforma ha dado paso a visiones mutuamente irreconciliables del papel de la ONU. Para simplificar, la perspectiva del Primer Mundo de que la organización debería servir como una extensión de las políticas exteriores de los países con más poder y una perspectiva del Tercer Mundo que enfatiza mayor democracia en la toma de decisiones y los objetivos de desarrollo de los países pobres del mundo. La reforma necesitará entonces de la disminución de la influencia internacional de los grandes poderes y un compromiso de parte de los Estados del Tercer Mundo en sus tratos con los países ricos, así como del activismo y la audacia intelectual de los individuos y las organizaciones de la lógica de la democracia global. En muchos casos, es de estas desde donde han venido los vientos más fuertes para la construcción de un sistema de gobernabilidad democrática global, asociados con funcionarios comprometidos de las propias organizaciones y con constelaciones de países del Sur, y en algunas ocasiones también del Norte.

El ingrediente crucial faltante, en este punto, ha sido la voluntad política necesaria. "Tenemos una paradoja que nos hace pensar que mientras la necesidad objetiva de las Naciones Unidas es más grande hoy que lo que lo fue cuando se creó, hay poca evidencia de la voluntad y visión política ilustrada que llevaron a la creación de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods después de la Segunda Guerra Mundial. Sin una revitalización de la voluntad política ilustrada inspirada por una visión trascendente de los riesgos y oportunidades que confronta la comunidad humana al entrar en el siglo XXI, existe poca probabilidad de efectuar los cambios fundamentales

requeridos en estas instituciones para permitirles responder a estas necesidades."⁹⁹ Esta afirmación es válida no solo para los procesos de reforma de la ONU, sino también para todos los procesos de construcción de una gobernabilidad democrática global. Como lo dice para el caso específico de la OMC, pero válido también para el conjunto del proceso, está claro que existe una posibilidad para los líderes y activistas reformistas de "mantener la presión y la movilización y montar una ofensiva de contra propuestas con el objetivo último de construir una genuina democracia internacional." Así escribe, con razón, Susan George, añadiendo: "Esto necesitará un sostenido esfuerzo colectivo para la discusión y la acción. Pero no puede ser planeado en detalle en este momento."¹⁰⁰

¿Es concebible construir la voluntad política necesaria para lograr la gobernabilidad democrática global? Es probable que la perspectiva unilateral continúe dominando la política exterior del Estado más poderoso de la tierra, lo cual hará extremadamente difícil reunir tal voluntad. Pero existe la posibilidad de que una coalición de Estados del Tercer Mundo que buscan ampliar sus márgenes de autonomía, con aliados en las naciones más progresistas del mundo desarrollado y la iniciativa eficaz de la sociedad civil internacional, pueda surgir para contrarrestar la tendencia unilateral de los EEUU y presionar por reformas significativas. En muchas áreas esto encontrará la resistencia del único superpoder. Pero aún los poderes unilaterales pueden ser persuadidos mediante la acción concertada para modificar o revertir su curso. Aunque enormemente difícil, es posible que tal fuerza pueda influenciar la política mundial en una dirección más positiva. Un intento de construcción de coalición de este tipo tendría sin duda que trascender sus propias dificultades y controversias internas. Es acaso el reto político más significativo en la situación actual, el nudo gordiano en la construcción de una gobernabilidad democrática global. Es difícil ver, en ausencia de tal iniciativa, cómo los intentos de reforma de las Naciones Unidas podrían ser transformados de meramente cosméticos o elitistas, en visionarios y a la altura de las necesidades de la humanidad.¹⁰¹

⁹⁹ Strong, Maurice, "The United Nations at 50.," discurso en Saskatoon, marzo 3, 1995. <http://www.ecouncil.ac.cr/about/speech/strong/saskatoo.htm>

¹⁰⁰ George, "Fixing or nixing the WTO."

¹⁰¹ Mayor, Federico, Un mundo nuevo, (España: Ediciones UNESCO, 2000).

En el proceso de construcción de la gobernabilidad democrática global, la dos lógicas que coexisten en un escenario internacional tan fluido y cambiante se multiplican como en un calidoscopio. Acaso una red como ésta pueda actuar con inteligencia para construir esa voluntad política necesaria sin la cual no se podrá enfrentar una situación tan difícil como la actual. La esencia de la construcción de la gobernabilidad democrática global es de carácter político. Esta red, a medio camino entre el Club de Atenas y el Foro Social Mundial de Porto Alegre, puede encontrar su sentido en acciones de enlace entre la expresividad de la protesta de quienes hace mucho ganaron las calles y la capacidad instrumental de quienes tienen experiencia en la construcción de un orden global. Auspiciar un nuevo diálogo entre el Norte y el Sur, recolocar los temas del desarrollo -y del desarrollo sustentable- en la Agenda internacional; regionalizar y descentralizar iniciativas y espacios de encuentro que vayan construyendo la democracia; denunciar lo erróneo de idea imperante de que no hay más opción que la vigente. Y, sobre todo, hablar claro: hay que evitar que al viejo silencio de los silenciados y al reciente de los que prefirieron callar,¹⁰² se agregue uno nuevo, el silencio de los que hablan.

¹⁰² Mayor, Federico, *La nueva página* (España: Galaxia Gutenberg, 1994).



Foro Mundial de
Redes de la Sociedad Civil - UBUNTU
www.ubuntu.upc.edu
info.ubuntu@ubuntu.upc.edu



Campaña Mundial para una profunda Reforma
del Sistema de Instituciones Internacionales
www.reformcampaign.net
info.campaign@reformcampaign.net

Secretariado Ad Hoc
Universitat Politècnica de Catalunya
Edificio Nexus II
C/ Jordi Girona 29
08034 Barcelona - España

Tel. +34 93 413 7773
Fax +34 93 413 7777

Promovido por:



Con el apoyo de:

