

## CAPÍTULO 6

# Cerrando el círculo: la democracia y el descontento en relación con el desarrollo

La era posterior a la Guerra Fría ha sido testigo de una transformación sin precedentes y de amplia repercusión en el cuerpo normativo y la arquitectura institucional del derecho internacional<sup>1</sup>. Esta transformación fundamental en las relaciones internacionales se podría ver, por ejemplo, en la aparición de una nueva cultura política de la legitimidad sobre la base de los derechos humanos; en un nuevo régimen de derecho privado en las áreas del comercio y las finanzas que ha tenido enormes implicaciones para las nociones de soberanía y autonomía; en las nuevas nociones de sostenibilidad y uso de recursos naturales, y en una vasta red de instituciones internacionales, conformada tanto por los propios Estados como por actores de la sociedad civil e incluso del sector privado.

Se ha dado una verdadera juridificación de las relaciones internacionales. Durante los años noventa, los juristas comentaron exhaustivamente estos cambios e intentaron ofrecer un marco teórico dentro del cual se pudiera formular un “nuevo” derecho internacional (*véanse, p. ej.*, Franck 1995, Higgins 1994 y Falk 1998). Este capítulo pretende examinar un tema clave que ha llegado a dominar el panorama político y jurídico de la era posterior a la Guerra Fría: la democratización. En concreto, estoy interesado en examinar y explicar ciertas cuestiones como: ¿Cuáles son las fuerzas sociales, políticas y económicas que dirigen la democratización y quiénes son sus principales actores? ¿Cuál es la relación entre la tendencia a la democratización y la tendencia a la transformación en el mercado de toda la vida social en el Tercer Mundo, que ha sido blanco de intervenciones internacionales masivas desde el así llamado final de la Guerra Fría? ¿Cuáles son las consecuencias institucionales que produce la democracia como fin importante dentro del derecho internacional?

---

<sup>1</sup> Para una valoración meditada y equilibrada, véase Kennedy (1999).

El argumento en este capítulo es que la democratización ha suplantado a la modernización como discurso de la transformación social en el Tercer Mundo y, por lo tanto, como ideología gobernante del derecho internacional, entendido como el derecho que gobierna las relaciones entre Occidente y el Tercer Mundo<sup>2</sup>. La democratización también es la principal explicación de la expansión del derecho internacional mediante su institucionalización. Si la teoría de la modernización estaba basada en la idea de atraso económico del Tercer Mundo, la teoría de la democratización se fundamenta en su atraso político, el cual, se sugiere, también puede contribuir a su atraso económico. Este giro hacia la democratización de las relaciones internacionales no ocurre en el vacío, sino como producto distinguible y concreto de un intento por contener y canalizar la resistencia de masas de los movimientos sociales desde los años ochenta. Al igual que en los cincuenta y sesenta, las instituciones internacionales están experimentando un crecimiento y alcance sin precedentes, debido en gran medida a la interacción con los movimientos de masas democráticos en el Tercer Mundo. Ofrezco un examen detallado de cómo ha ocurrido ese fenómeno, mediante la elaboración de un mapa crítico de las operaciones de paz de la ONU dirigidas a la promoción de la democracia, por un lado, y del pensamiento sobre el desarrollo internacional más reciente, que ya ha comenzado a defender la democratización, por otro. Estos desarrollos institucionales se yuxtaponen, oponiéndose al activismo de los movimientos sociales del Tercer Mundo a favor de la democracia y contra el desarrollo. Desde este punto de vista, es claro que la tremenda expansión del dominio del derecho internacional y de las instituciones internacionales en las últimas dos décadas no puede entenderse sin una percepción adecuada de su relación con la resistencia de los movimientos de masas del Tercer Mundo. Esta dialéctica entre resistencia y renovación, como se verá, es un aspecto central en el derecho internacional “moderno”<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> No pretendo ofrecer con esto una definición de qué es el derecho internacional, sino simplemente señalar que proporciona el marco normativo para la regulación de las relaciones entre culturas y entre Estados. Véase Anghie (1999), donde también cita trabajos suyos anteriores en los que propugna “una dinámica de la diferencia” que gobierne el derecho internacional. Véase igualmente Berman (1999). Naturalmente, el derecho internacional también regula las relaciones *inter se* con Occidente o el Tercer Mundo. Véase, p. ej., Alexandrowicz (1967). Para un análisis amplio de las complejas conexiones entre derecho internacional y teorías de la dependencia y de la modernización en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, véase Rajagopal (1999a).

<sup>3</sup> Reompongo esta dialéctica de manera sistemática en Rajagopal (1999a). Esta puede comprenderse también como una dialéctica entre lo “internacional” y lo “local”, que es un aspecto bien conocido, aunque generalmente ignorado, del derecho internacional moderno, al menos desde el periodo de entreguerras. Para el trabajo académico pionero que establece el carácter central de este aspecto, véanse Berman (1992, 1993) y Kennedy (1987, 2000). Para un examen de cómo evolucionó esta interacción local-internacional durante el periodo colonial, véase Berman (2000).

Comienzo presentando un conjunto de aclaraciones teóricas sobre qué es lo que quiero decir con democratización. A inicios de los ochenta, tuvo lugar una ola de movimientos sociales y políticos en el Tercer Mundo (incluyendo Europa del Este y la antigua Unión Soviética), que culminó con el fin de la Guerra Fría y el consiguiente “triumfo” de la democracia. Muchos lo celebraron con abierto triunfalismo<sup>4</sup> y otros con estudiado optimismo<sup>5</sup>. Pensemos lo que pensemos de las reacciones, esas enormes movilizaciones de masas fueron antecedentes de dos acontecimientos trascendentales en la relación contenciosa entre Occidente y no Occidente. El primero de ellos es la conformación final de una nueva identidad para el nativo: la de hombre político. Si el sistema de Mandato de la Liga de las Naciones inició el proceso de construcción del hombre económico y las posteriores intervenciones institucionales lo robustecieron, ahora se comienza a ver al nativo como un animal político peculiar, incapaz de tratar con las contradicciones culturales, políticas y económicas de la modernidad que se han desatado sobre él en su encuentro con el desarrollo<sup>6</sup>. Para el nativo, ya no es suficiente ser capaz de producir para la economía; ahora también tiene que ser capaz de participar en la política. Ello ha implicado transformaciones importantes en el derecho internacional y en la matriz de las instituciones internacionales, al menos de dos maneras importantes.

En un primer nivel, el discurso de la democracia se ha intentado constituir a sí mismo como el discurso de liberación y resistencia “autorizado”, interpretado principalmente en términos de derechos humanos<sup>7</sup>. Como resultado de ello, ha habido una enorme proliferación de instituciones internacionales dirigidas a conseguir la transformación social del Tercer Mundo, principalmente bajo la rúbrica de la democratización y el mantenimiento de la paz. Sea cual sea el propósito inmediato del establecimiento de operaciones de paz, como el deseo de asegurar un cese el fuego o de permitir la transición a una fase de posguerra, el resultado neto de estas operaciones es que hemos contemplado el control más intenso de la resistencia popular, la venta al por mayor de la “modernización” (léase occidentalización) de las estructuras económicas y políticas en el Tercer Mundo, y una gigantesca expansión del tamaño y poder de las instituciones internacionales.

---

<sup>4</sup> La más famosa de estas reacciones es la de Fukuyama (1992).

<sup>5</sup> El principal proponente de la ola de la teoría de la democracia ha sido Huntington (1991). En ese libro discute una tercera ola democrática que ha barrido el globo terrestre desde 1974. Entre los internacionalistas, la mejor declaración del triunfo de la democracia estilo occidental se puede ver en Franck (1992), de una manera mucho más rigurosa y compleja que en Huntington.

<sup>6</sup> Para un argumento que delinea el proceso y las consecuencias de construir a los nativos como *homo oeconomicus*, véase Rajagopal (1999a).

<sup>7</sup> Para un incisivo argumento que sostiene que efectivamente ese es el caso, véase Mutua (1996a).

La articulación de un nexo inseparable entre paz, democracia y desarrollo se ha convertido en una característica central de las intervenciones internacionales en el Tercer Mundo, donde las operaciones de paz contribuyen tanto a la construcción de una economía de mercado “moderna” y a la aparición de instituciones políticas “democráticas” como al mantenimiento de la paz. En otras palabras, en lugar de comprender las operaciones de paz posteriores a la Guerra Fría y el giro hacia la democratización como respuestas puramente funcionales a un mundo caótico surgido tras el fin de la Guerra, sugiero que, desde una perspectiva de la economía política, podría ser más útil comprenderlas como intervenciones dirigidas a la incorporación del Tercer Mundo al mundo “moderno”. En este sentido, continúan meramente las transformaciones violentas que comenzaron con el colonialismo y el sistema de Mandato de la Liga de las Naciones.

El segundo resultado importante de esta relación compleja entre movimientos de masas democráticos del Tercer Mundo e instituciones internacionales es en la última década la invención de un nuevo conjunto completo de prácticas y discursos, que redefinen el significado del desarrollo como un discurso cultural particular que se apoya en ciertos valores. El efecto de estas nuevas prácticas ha sido añadir a las ya existentes otra capa de significados asignados al desarrollo: ahora el desarrollo ya no se dirige meramente al alivio de la pobreza, sostenible medioambientalmente, o a la igualdad de géneros, sino que también es dependiente de la democracia, perfeccionador de la democracia y constructor de la paz. El resultado es que las instituciones y los procesos de desarrollo, desde las instituciones multilaterales a los donantes bilaterales, han acogido la democratización como un componente central de sus intervenciones en el Tercer Mundo. Examinó ese hecho analizando el nuevo discurso que surge del Banco Mundial y de ciertos donantes bilaterales.

Pero también argumento que estos movimientos evidentes hacia la democracia se quedan únicamente en la superficie. En concreto, las instituciones económicas internacionales, como las IBW y la OMC, siguen escapándose por completo de cualquier responsabilidad democrática genuina ante la sociedad<sup>8</sup>. De hecho, en la última década se ha podido contemplar una tremenda concentración de poder en manos de funcionarios civiles internacionales, a expensas de los ciudadanos comunes del Tercer Mundo. Para la corriente mayoritaria de internacionalistas, esta mayor institucionalización del derecho internacional representa un fortalecimiento muy necesitado del multilateralismo y un retroceso de la soberanía, ignorando así la crisis de legitimación democrática de las propias instituciones

<sup>8</sup> Para un apasionante análisis de cómo los movimientos sociales se han enfrentado a este déficit democrático, véase O'Brien *et al.* (2000). Sobre la dialéctica de los movimientos sociales y de las IBW, véase Rajagopal (2000a).

multilaterales<sup>9</sup>. Esta erosión gradual de la soberanía y del control democrático se verifica en instituciones multilaterales como la OMC y, en un grado variable, en instituciones regionales como la UE<sup>10</sup>. Ello se refleja, por ejemplo, en el debate sobre el concepto de “subsidiariedad”, por el cual los Estados miembros de la UE han intentado recuperar el control democrático de algunas de sus responsabilidades (véanse Berman 1994 y Cass 1992). En los Estados Unidos, la participación en el Nafta y posteriormente en la Ronda de Uruguay del GATT de 1994 ha hecho surgir cuestiones fundamentales sobre la soberanía, la democracia y el derecho constitucional en ese país (véanse, p. ej., Jackson 1997, Ackerman y Golove 1995, y Vagts 1997).

Los movimientos políticos y sociales a lo ancho del Tercer Mundo han reconocido ese hecho y se han unido contra esas instituciones. En efecto, por primera vez en la historia del derecho internacional existe un fuerte sentimiento cosmopolita y una energía popular contra ciertas instituciones económicas internacionales, como la OMC, y contra los aspectos económicos y culturales de la globalización que representan. A pesar de ello, la praxis de estos movimientos no tiene visibilidad en la reciente obra académica que celebra el triunfo de la democracia y el advenimiento de la sociedad civil, ni tampoco en el trabajo académico sobre derecho económico internacional. Para ser calificado como movimiento democrático “auténtico”, parece que hay ciertos límites que nunca deben cruzarse, como pretender articular un sistema de conocimiento local como alternativa real a una idea de “desarrollo” global. Sin embargo, la energía popular detrás de esos movimientos no puede ignorarse durante mucho tiempo sin tener que repensar seriamente los fundamentos éticos, naturales, normativos e institucionales del orden internacional de hoy y el correspondiente cambio en las formas de ver el mundo.

## LA ÚLTIMA FASE DE LA MODERNIZACIÓN Y EL DESARROLLO: LAS OPERACIONES DE PAZ

Con el final de la Guerra Fría, las operaciones de paz de la ONU se incrementaron sensiblemente en objetivos y tamaño. Como lo recoge el documento de la AGNU, *Una agenda para la paz*, elaborado en 1995, entre 1945 y 1987 tuvieron lugar 13 operaciones de paz, mientras que desde ese último año hasta 1995 se organizaron otras 13 (Naciones Unidas 1995a, 57). Estas nuevas operaciones se dieron gracias al breve período de opti-

<sup>9</sup> Véase el Simposio “*Unilateralism in International Law*” (Unilateralismo en el derecho internacional), en EJIL (vols. 1 y 2, 2000). Véase también Álvarez (2000), para una penetrante crítica a la “agenda multilateral mesiánica” de los internacionalistas.

<sup>10</sup> Para análisis inteligentes, véanse Kingsbury (1998) y Schachter (1997).

mismo y cooperación en el Consejo de Seguridad que siguió al período inmediatamente posterior a la Guerra Fría. Éstas difieren de las operaciones tradicionales de paz, que ponían el énfasis en el consentimiento, la neutralidad y la imparcialidad entre partes, en normas defensivas de combate y en una finalidad estrecha, que se reducía al mantenimiento de la paz. Las nuevas operaciones diferían en tal grado de las antiguas que se acuñó un nuevo término para referirse a ellas: “operaciones de paz multidimensionales”<sup>11</sup>. Estas nuevas operaciones eran empeños complejos y costosos que iban dirigidos a varias áreas como la repatriación de refugiados, la rehabilitación y reconstrucción económicas, los derechos humanos y el imperio de la ley, la asistencia electoral, el entrenamiento civil de la policía, la desmovilización de las Fuerzas Armadas y otras similares<sup>12</sup>.

Todo ello exigió profundos cambios en los requisitos organizacionales de instituciones internacionales como la ONU. Como lo expresó su Secretario General, “el mantenimiento de la paz requiere cada vez más que los funcionarios políticos civiles, los monitores de derechos humanos, los funcionarios electorales, los especialistas en ayuda humanitaria y a los refugiados, y la policía jueguen un papel tan central como el aparato militar” (Naciones Unidas 1995a, 59-60). Se ha producido con ello un inmenso impacto en las instituciones internacionales de al menos dos formas: primero, el tamaño y el alcance de las instituciones internacionales se ha expandido a niveles sin precedentes. Se han abierto más áreas del Tercer Mundo y de la vida de sus ciudadanos a “intervenciones” por parte de “expertos”, incluyendo antropólogos, juristas, economistas, geólogos, ingenieros, biólogos y otros. Un ejemplo significativo de esta expansión se puede ver en el hecho de que en 1993, cuando las operaciones de paz llegaron a su máximo nivel, los costes de mantenimiento de éstas alcanzaron los 3.600 millones de dólares al año, con un personal militar, policial y civil bajo la bandera de la ONU estimado en 528.000 personas (Naciones Unidas 1995a, 58)<sup>13</sup>. De las 54 operaciones promovidas desde 1948, dos tercios de ellas (36) se iniciaron entre 1991 y 2000, mientras que a finales del año 2000, 38.000 miembros de personal militar policial y alrededor de 3.500 funcionarios civiles esta-

<sup>11</sup> Véase, p. ej., Naciones Unidas (1995b). Véase también Doyle, Johnstone y Orr (1997). Para informes útiles sobre las operaciones de mantenimiento de la paz más antiguas, véanse Naciones Unidas (1990b) y Higgins (1969-81).

<sup>12</sup> El primer ejemplo de estas nuevas operaciones de paz es el camboyano, la Autoridad Transicional de Naciones Unidas en Camboya (Untac, por sus siglas en inglés), que tuvo amplios poderes delegados por los camboyanos en el período interino de 1992-1993, con el propósito de que organizara las elecciones y sirviera como mecanismo para la “transición” en la fase posterior a las elecciones. Sobre los acuerdos de paz camboyanos, véase Ratner (1993). Sobre la transición tras las elecciones, véase Jeldres (1993). Véanse también, p. ej., los informes anuales del Representante Especial de la Secretaría General para los Derechos Humanos en Camboya a la Asamblea General y a la Comisión de Derechos Humanos (1998b).

<sup>13</sup> Véase también la página web de la ONU, *infra*.

ban empleados por la ONU en misiones para el mantenimiento de la paz<sup>14</sup>, lo que representa un gigantesco aparato de administración dedicado a Estados “en problemas” o “fallidos”.

En un segundo nivel, la naturaleza de la presencia institucional internacional en el Tercer Mundo sufrió un cambio radical. Hasta finales de la Guerra Fría, las instituciones internacionales ocuparon un espacio “global” y estaban alejadas del Tercer Mundo, al que administraban, la mayor parte de ellas en capitales de Occidente, con visitas ocasionales al “campo”, según se necesitara. Ahora, en el período posterior a la Guerra Fría, las instituciones internacionales se han hecho “locales”, estableciendo presencia de “campo” en los países del Tercer Mundo en donde tienen actividad. Esa situación se verifica no sólo en las agencias para el desarrollo clásicas, como la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo de Emergencia de la ONU para los Niños (Unicef, por sus siglas en inglés, que tenía ya presencia en el “campo” desde hace varios años), sino en la generalidad de la ONU e incluso en las IBW. Por ejemplo, el Banco Mundial tiene hoy más de 100 oficinas de campo, mientras que el FMI tiene alrededor de setenta representantes residentes en 64 países. Hasta el final de la Guerra Fría, ambos tenían muy poca presencia de campo. Esta nueva aproximación basada en la presencia de campo se justificó mediante el razonamiento de que era necesaria una gestión más intensiva y eficaz de la realidad social del Tercer Mundo para conseguir el “desarrollo”. Como el Secretario General señaló en *Una agenda para la paz*.

La estabilidad social que se necesita para el crecimiento productivo se alimenta de las condiciones en las cuales la gente puede expresar fácilmente su voluntad. Para ello son esenciales instituciones fuertes de participación doméstica. Promover esas instituciones significa promover el poder de los desorganizados, los pobres y los marginados. *Con este fin, el objetivo de la ONU debería estar en el “campo”, en los lugares donde las decisiones económicas, sociales y políticas tienen lugar.* Con el objeto de ahondar en este programa, estoy tomando los pasos para racionalizar y, en ciertos casos, integrar las distintas agencias y programas de la ONU en países específicos. (Naciones Unidas 1995a, 70-71, énfasis mío)

En las relaciones internacionales se inventaron distintas terminologías para urgir y potenciar este nuevo tipo de operaciones del mantenimiento de la paz como instrumentos de la última fase de la modernización y el desarrollo en el Tercer Mundo. En esa terminología fue central la idea de “rescatar a los Estados fallidos”, como Somalia, Liberia, Afganistán e incluso Camboya<sup>15</sup>. Basándose en actitudes abiertamente racistas y pater-

<sup>14</sup> Información obtenida de la ONU en <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/pub/pko.htm>.

<sup>15</sup> Para una perspectiva crítica de esta idea, véase Gordon (1997).

nalistas hacia el Tercer Mundo, estos salvadores de “Estados fallidos” defendían la restauración de los fideicomisos de la ONU e incluso la recolonización (Helman y Ratner 1992)<sup>16</sup>, bajo el supuesto fundamento de que estos Estados habían “colapsado”.

Una segunda idea que actuaba junto con esa primera era la de promover la democratización en democracias o países “nuevos” o “restaurados” que estuvieran “en transición” hacia la democracia. Ese ha sido el principal fundamento para el nuevo paradigma del desarrollo, que combina los elementos del mantenimiento de la paz, la promoción de la democracia, la ayuda electoral, la construcción de instituciones y el imperio de la ley. Sin embargo, a lo largo de todo el proceso, la pretensión es que la ONU no promueve ninguna forma específica de gobierno o ideología, puesto que ello se opondría a los artículos 2 (4) y 2 (7) de la Carta de la ONU<sup>17</sup>. Como lo señala el Secretario General,

el sistema de Naciones Unidas, ayudando y apoyando los esfuerzos de los gobiernos por promover y consolidar democracias nuevas o restauradas, no sanciona ni promueve ninguna forma específica de gobierno... *es por ello que, en el presente informe, no intento definir democracia sino referirme a la democratización.* (Naciones Unidas 1996, párrafo 5, énfasis mío)

Presentada de esa forma, la democratización acaba siendo desagregada en una serie de etapas burocráticas emprendidas por la ONU únicamente en respuesta a los deseos de los países que piden ayuda y, por lo tanto, de conformidad con su soberanía. Como la CJI afirmó en la decisión *Nicaragua*, en relación con los compromisos manifestados por el gobierno sandinista de someterse a estándares electorales democráticos, el tribunal

[N]o puede descubrir, dentro del rango de materias abiertas al acuerdo internacional, ningún obstáculo o disposición que impida a un Estado efectuar un compromiso de este tipo. Un Estado, que es libre de decidir sobre los principios y los métodos de consulta popular dentro de su orden doméstico, es soberano a los efectos de aceptar una limitación de su soberanía en ese ámbito<sup>18</sup>.

De esta forma, el derecho internacional se autodefine como neutro y apolítico, aunque permita a la ONU comprometerse con la promoción de la democracia en países transicionales, una tarea que es abiertamente política.

<sup>16</sup> De hecho, los defensores incluyen hasta intelectuales radicales del Tercer Mundo. Véase Mazrui (1994, 18). Para una versión más blanda que se apoya en la misma idea, pero que redibuja los límites coloniales para restaurar los precoloniales, véase Mutua (1995b).

<sup>17</sup> El artículo 2 (4) prohíbe la violación de la integridad territorial o de la independencia política de los Estados, y el artículo 2 (7) prohíbe que la ONU intervenga en asuntos que caigan dentro de la jurisdicción doméstica de los Estados.

<sup>18</sup> *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. U.S.)*, Merits, ICJ Reports (1986), 14, 131.

De hecho, es a través de estas intervenciones a gran escala de la ONU en las “nuevas” democracias, muchas de las cuales habían sido campos de batalla en la Guerra Fría, que los movimientos armados más rebeldes se transformaron en partidos políticos, moderándose y conteniendo mediante ese proceso gran parte de su retórica revolucionaria. Recientes operaciones de la ONU donde han tenido lugar esas transformaciones incluyen Mozambique (Naciones Unidas 1996, párrafo 19),<sup>19</sup> Camboya<sup>20</sup> y El Salvador<sup>21</sup>. A pesar de este amplio papel en la transformación de las estructuras políticas internas de estos países, la ONU continúa haciendo un débil intento por retratarse como organización apolítica y neutral, mencionando por ejemplo que el proceso de formación de los miembros de los partidos políticos lo desempeñan “mejor” las ONG que la ONU<sup>22</sup>.

Sean cuales sean las intenciones detrás del establecimiento de las “operaciones de paz multidimensionales” con respecto a sus esfuerzos democratizadores, un claro resultado ha sido la expansión en número y tamaño de las instituciones internacionales, al igual que en su alcance. El espacio del ámbito de lo “internacional” se halla configurado de tal manera que lo hace mucho más poderoso y disputado de lo que nunca lo fue en las pasadas décadas, precisamente porque lo “internacional” y lo “local” no están ya separados por claros límites, algo que se hizo posible gracias al matrimonio entre desarrollo, democracia y paz. En este sentido, las complejas interacciones entre esas diferentes estrategias discursivas han tenido un impacto definitorio en la producción y reproducción de la realidad social en el Tercer Mundo.

### La santísima trinidad: desarrollo, paz y democracia

El aspecto más significativo y visible de las nuevas estrategias se puede encontrar en la vinculación de tres conceptos independientes que hasta

<sup>19</sup> En Mozambique, la operación de la ONU, Onumoz, jugó un papel importante en la transformación del movimiento de oposición Renamo en un partido político (Naciones Unidas, 1996).

<sup>20</sup> En Camboya, el partido gobernante de facto, el CPP, era de hecho un partido de la “oposición” que no fue reconocido por la ONU. La operación Untac, de la ONU, jugó un importante papel en la legitimación del CPP como partido gobernante y transformó su retórica socialista en una pro mercado. La operación de la ONU deslegitimó activamente al Khmer Rouge, una parte radical e inaceptable del “gobierno” reconocido como actor político por la ONU.

<sup>21</sup> En El Salvador, la misión de la ONU, Onusal, ayudó a transformar el FMLN en un partido político (Naciones Unidas, 1996, par. 21).

<sup>22</sup> El informe menciona como ejemplo el entrenamiento que mediante las ONG estadounidenses recibieron los partidos políticos camboyanos, el National Democratic Institute y el International Republican Institute. Estas organizaciones estaban alineadas con los dos mayores partidos políticos estadounidenses y se percibían como fuertemente prejuiciadas en contra del CPP, el partido gobernante. Además, algunos de los formadores de las “ONG” eran reconocidamente de dudoso carácter, como un antiguo agente de inteligencia estadounidense que había entrenado escuadrones de la muerte en Latinoamérica. Me baso en mis años de trabajo en Camboya para hacer estas afirmaciones.

ese momento no habían presentado relación entre ellos: el desarrollo, la paz y la democracia. El razonamiento detrás de las relaciones entre estos tres conceptos sigue más o menos el siguiente patrón. La paz es esencial para el funcionamiento de los mecanismos básicos de la democracia, al igual que para el desarrollo, mientras que una cultura de la democracia es muy probable que conduzca a la paz, tanto al interior de la nación –al aplacar el descontento y mitigar las tensiones– como internacionalmente –al permitir que los Estados democráticos confíen más los unos en los otros, como producto de la transparencia–. La relación entre desarrollo y democracia, aunque es más problemática, también se ve de forma positiva: la democracia permite que el desarrollo tenga éxito a través de sus métodos participativos, mientras que el desarrollo promueve los intereses que tiene una comunidad en defender su autonomía. Las bases doctrinales para esta santísima trinidad de desarrollo, paz y democracia se pueden encontrar en tres informes producidos por el Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, entre 1992 y 1997 (Naciones Unidas 1995a, 1996, 1997).

Aunque el primero de los informes, *Una agenda para la paz*, redactado en 1992, se conoce bastante bien en las obras académicas y políticas, son menos conocidos los otros dos, que le dieron continuidad en las materias de democracia y desarrollo. Me centraré en uno de ellos, *Una agenda para la democratización*, para probar mi argumento de que el discurso de la democratización en los años noventa está teniendo el mismo efecto sobre las instituciones internacionales y el derecho internacional que el discurso de la modernización tuvo sobre ellas en los años cincuenta y setenta.

El informe es bastante conciso y está escrito en el lenguaje burocrático de los informes de la ONU, pero no pierde de vista el momento histórico para el tópico y su relación con el Tercer Mundo. Así, comienza por posicionar firmemente el papel de la ONU en la democratización como sucesora natural de la descolonización. Después de mencionar la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales (Naciones Unidas 1960) como una de las bases jurídicas y doctrinales sobre las que se sustenta el papel de la ONU en relación con la democratización, el informe continúa: “al igual que los Estados recientemente independientes recurrieron entonces a la ONU en busca de apoyo durante la época de la descolonización, así hoy, siguiendo otra ola de conquistas de independencia política y estatal, los Estados miembros recurren a la ONU en busca de apoyo para su democratización” (Naciones Unidas 1996)<sup>23</sup>. Al igual que la descolonización fue la precursora política de la modernización en el Tercer Mundo, la

<sup>23</sup> Añade que casi un tercio de todos los Estados miembros, más de sesenta, han solicitado asistencia para elecciones desde 1989.

democratización podría ser la precursora de la globalización neoliberal. En esta narrativa de progreso, la ONU está ahí para “apoyar” a los Estados del Tercer Mundo en sus momentos de transformación, cuando lo que se podría afirmar es que la ONU se *constituyó* en gran medida gracias al Tercer Mundo, como he defendido en el capítulo 4. En otras palabras, no había nada que “apoyar” antes de que el Tercer Mundo apareciera en el plano internacional. El efecto político de este sutil reposicionamiento de la ONU frente a la descolonización y a la democratización no debería pasarse por alto: con independencia del resultado de esta nueva ola de democratización, la ONU ha obtenido beneficios al situarse como la organización a la cual recurren los Estados miembros en busca de “apoyo”; después de haber juzgado qué podía calificarse como anticolonialismo “genuino”, la ONU, como la voz de la “comunidad internacional”, intentaba evaluar qué constituía una democratización “genuina”<sup>24</sup>.

Continuando con esa narrativa de progreso, el informe hace la afirmación de que la Guerra Fría había “interrumpido por lo tanto el proyecto de organización internacional democrática comenzado por sus fundadores” (Naciones Unidas 1996, 13). Siguiendo con esa línea, el fracaso de la ONU, desde su fundación, a la hora de apoyar la democratización del Tercer Mundo no era consecuencia de errores fundamentales en la visión de los fundadores o del diseño institucional, sino debido a “aberraciones” como la Guerra Fría. El encuentro con la oportunidad “histórica” que proporcionaba la democratización del Tercer Mundo se convertía así en un *argumento interno* de prestigio y legitimación institucional.

En el siguiente nivel, el informe trata de la relación entre democratización y desarrollo, dejando claro que la modernización y el desarrollo han encontrado un paradigma heredero. Como declara el informe, “... una cultura de la democracia... ayuda a promocionar una cultura del desarrollo” (Naciones Unidas 1996, 9). Después de observar que “la actividad y las responsabilidades de la ONU en el ámbito de la democratización son un paralelo y un complemento de aquellas para el desarrollo” (Naciones Unidas 1996, 9-10), el informe explica la naturaleza de la “asistencia” que se proporciona para la democratización:

[L]a asistencia técnica se ha proporcionado tradicionalmente en el contexto del desarrollo económico y social...; la asistencia para las tareas gubernamentales fue virtualmente imposible más allá de eso, a causa del clima político reinante durante gran parte de la historia de la ONU. Mientras que la ONU proporciona todavía asistencia técnica en esas áreas, la ola de transiciones políticas y económicas de la que hemos sido testigos en el periodo posterior a la

<sup>24</sup> Para un excelente análisis de la política del nacionalismo anticolonial bajo gobierno británico y de sus efectos desradicalizadores en la política del Tercer Mundo, véase Furedi (1994).

Guerra Fría ha llevado a los Estados miembros a reorientar sus peticiones de asistencia técnica hacia áreas más relevantes para la democratización, definida ampliamente. (Naciones Unidas 1996, 5)

Este énfasis en la idea de asistencia “técnica” para la democratización encaja muy bien con la naturaleza de las intervenciones para el desarrollo, no sólo porque comparte un vocabulario común con el discurso del desarrollo, sino también porque esas intervenciones se adelantan dentro de los términos del “buen gobierno”, un elemento clave de la ideología del desarrollo en los años noventa (Naciones Unidas 1996, 9-10)<sup>25</sup>.

Examinando el conjunto, es difícil no llegar a la conclusión de que el proyecto en ningún caso es un apoyo sin ambages a la democratización. Más bien, es un apoyo al renacer de las ideologías del desarrollo y la modernización. Implícitamente, ahí vemos también la preocupación general sobre el papel institucional de la ONU, mucho más que en la democratización en sí. Así, el informe menciona cómo tras la Primera y Segunda Conferencia Internacional de las Democracias Nuevas o Restauradas, celebradas respectivamente en Manila en junio de 1988 (con la participación de 13 Estados) y en Managua en julio de 1994 (con la participación de 74 Estados), la ONU se amplió para satisfacer las peticiones de asistencia técnica: se creó una División de Asistencia Electoral (EAD, por sus siglas en inglés) en el Departamento de Asuntos Políticos, se establecieron varios fondos para la asistencia electoral y se formó una red de información para la ayuda electoral global con la participación de las ONG, coordinada por la EAD (Naciones Unidas 1996, 16). De hecho, este tipo de crecimiento explosivo de las instituciones internacionales después de la era de la Guerra Fría había ocurrido ya una vez, en el momento de auge de la modernización del desarrollo a finales de los cincuenta y principios de los sesenta (véase el capítulo 4). En nuestros tiempos, la democratización ha proporcionado la racionalidad perfecta para una expansión similar.

Sobre todo ello se cierne la sombra del tercer elemento de la santísima trinidad: la paz. Afirmando que “una cultura de la democracia es fundamentalmente una cultura de la paz” (Naciones Unidas 1996, 7), el informe discute cómo la explosión de las operaciones de paz en el periodo posterior a la Guerra Fría ha permitido que la ONU presione más efectivamente a favor de la democratización. Estas operaciones de paz han sido los vehículos primarios para el aumento del “camino hacia el desarrollo” del Tercer Mundo, desplegando el lenguaje de la “transición” y la “construcción de la paz”<sup>26</sup>, y abriendo esos países a una reestructuración económica y política

<sup>25</sup> El informe afirma que “... los procesos democráticos contribuyen a la ofensiva de las políticas estatales...”. Sobre buen gobierno, véanse, en general, Tendler (1997), Quashigah y Okafor (1999) y Gathii (1999a).

<sup>26</sup> Véase la sección sobre construcción de paz en posconflictos en Naciones Unidas (1995a, 61-62).

fundamental. Aunque ciertamente hay diferencias, el experimento de democratización de los años noventa tiene muchas similitudes históricas y disciplinarias con los esfuerzos de modernización de los años cincuenta y sesenta. Como entonces, las instituciones internacionales aparecen ahora como una variable crucial entre los movimientos democráticos de masas y la política de las élites, al igual que como el lugar de resistencia y dominación en la relación entre Occidente y no Occidente.

## LA RETÓRICA DE LA PARTICIPACIÓN, LA DEMOCRACIA Y EL MARCO INTEGRAL PARA EL DESARROLLO

Si el primer eje conceptual para la expansión de las instituciones internacionales en el periodo posterior a la Guerra Fría es el nexo entre democracia y paz, el segundo eje es el nexo entre democracia y desarrollo. Aunque la relación entre libertades políticas y mercados ha intrigado y animado a los pensadores de Occidente durante siglos, comenzando al menos desde los pensadores escoceses de la Ilustración, el discurso predominante sobre desarrollo no se ha ocupado usualmente de la democracia, al menos al inicio. Sólo recientemente ese discurso ha venido apoyándose con fuerza en la retórica de la participación, el otorgamiento de responsabilidad a los ciudadanos en la gestión de lo público y los derechos humanos y la democracia como aspectos esenciales para un “desarrollo” pretendidamente auténtico. La manifestación más reciente de esta nueva cara del aparato del desarrollo es el discurso que surge del Banco Mundial bajo la protección del Marco Integral para el Desarrollo (MID) (*véase* Wolfensohn 1999). Ello no ha ocurrido, naturalmente, de manera automática o como resultado de un proceso gradual de aprendizaje o de una benigna coincidencia, aunque esa es la historia que retroactivamente se nos cuenta desde las instituciones internacionales. Como se describe en un reciente artículo de opinión escrito por el presidente del Banco Mundial James D. Wolfensohn y por el profesor Amartya Sen,

el final de la Guerra Fría ha venido acompañado por un reconocimiento creciente de la importancia de la participación política, social y económica; por exigencias más amplias a favor de los derechos humanos y de la igualdad de géneros, y por una economía emergente globalizada. Todo ello ofrece una oportunidad sin precedentes de hacer que el desarrollo tenga éxito. (Sen y Wolfensohn 1999)

Ahí hay varias preguntas que no reciben respuesta: ¿Cómo es que el final de la Guerra Fría llegó a estar “acompañado” de todos estos procesos? ¿Es una mera coincidencia, un nuevo fenómeno, un viejo discurso que ha sido rebautizado? ¿La Guerra Fría estaba reteniendo todas esas fuerzas? ¿Para quién se supone que debe “funcionar” el desarrollo? ¿Por qué y cómo una mayor participación haría que funcionase el desarrollo?

Con el objeto de aclarar algunos temas que surgen de esos interrogantes y el impacto que tienen sobre la expansión de las instituciones internacionales y sobre la resistencia de masas del Tercer Mundo en el periodo posterior a la Guerra Fría, es importante delinear las principales formas en las que el discurso del desarrollo ha tratado la democracia y la retórica de la participación de los últimos cincuenta años. Simplificando, ha habido al menos dos corrientes teóricas que se han ocupado de esta relación.

La primera de esas corrientes estaba dominada por los teóricos del desarrollo político (como Daniel Lerner, Samuel Huntington y Sidney Verba) y economistas clásicos (como Paul Samuelson) que defendían que entre democracia y desarrollo económico se daba una compensación esencial. Basándose en la “prueba” empírica de la experiencia soviética (más tarde de los Tigres Asiáticos), que produjo un rápido incremento del desarrollo económico con altos costes humanos a través de un modelo severo, de arriba hacia abajo, sostenían que el crecimiento económico rápido podía ser puesto en peligro por la democracia, puesto que los regímenes democráticos podían aprobar medidas populistas como reformas agrarias o esquemas redistributivos (impuestos) que eran negativos para un crecimiento económico rápido. Los teóricos del desarrollo político como Samuel Huntington también sostenían que una mayor participación política era un obstáculo para el crecimiento económico y que los cálculos de igualdad reducían los beneficios económicos totales para cada miembro de la sociedad (Huntington y Nelson 1976). Muchos de estos teóricos del desarrollo político estaban influenciados en sus análisis por un temor a la sociedad de masas y por una profunda sospecha de la política de masas en el contexto de la Guerra Fría, cuando la política antiimperialista (léase antiestadounidense) se encontraba en su mayor nivel de popularidad entre las (masas) campesinas<sup>27</sup>.

En ello fueron ayudados por teóricos democráticos y políticos elitistas, comenzando con Joseph Schumpeter e incluyendo a Robert Dahl y a otros teóricos de la posguerra, que también consideraron al “pueblo” como algo menos importante que las instituciones y los mecanismos de la democracia. En otras palabras, el *proceso* era más importante que los resultados (Schumpeter 1942, Dahl 1956). Si el crecimiento económico iba a contribuir a la democracia de alguna forma, sería de manera indirecta, ampliando las opciones de las personas y a través del crecimiento de la clase media. Expresado someramente, todos estos grupos de académicos comprendieron el “desarrollo” en un sentido economicista, concedieron al aspecto económico prioridad sobre el aspecto político de la vida social y vieron la democracia como un bien de “lujo” que sólo se podían permitir los ricos, e incluso entonces sólo de manera procedimental, no sustantivamente.

<sup>27</sup> Para un agudo análisis del clima intelectual y político en el que se trabajaron las teorías políticas del desarrollo en los EE.UU., véase Gendzier (1985).

Una segunda corriente, que tiene raíces intelectuales mucho más antiguas en Occidente, está formada por los teóricos políticos que comienzan al menos con los pensadores escoceses de la Ilustración como Adam Ferguson (1767) y con teóricos sociales como Karl Marx (1978) o P.J. Proudhon (1876), o más recientemente con Karl Polanyi (1944) y otros que creen que las fuerzas del capitalismo son esencialmente negativas para la democracia, al destruir la cultura cívica y el sentido de comunidad que hacen posible una sociedad. Después de la Segunda Guerra Mundial, la influencia de este grupo declinó, aunque uno podría ver la supervivencia de esa línea de crítica en el trabajo de teóricos sociales radicales –Ernesto Laclau (1985), Bowles y Gintis (1986), Charles Tilly (1975)–, economistas y críticos radicales de la dependencia –Schumacher (1973)– y teóricos democráticos y políticos –toda la crítica de los movimientos sociales, integrada por académicos europeos, asiáticos, latinoamericanos y estadounidenses, como Claus Offe (1984), Jürgen Habermas (1975, 1996), Frances Fox Piven (1977), Eric Hobsbawm (1959), Rajni Kothari (1989), etc.–. Este grupo ve el proceso de crecimiento económico como una apropiación violenta de los recursos, la autonomía y el espacio de los pueblos, y estima que la democracia es un fin que no puede ser sacrificado para otros fines. En síntesis, este grupo también vería el desarrollo en términos economicistas, pero concediendo prioridad a los aspectos políticos de la vida social sobre los aspectos económicos y entendiendo la democracia en términos sustantivos.

El discurso actual sobre la democracia y el desarrollo continúa reflejando ambas corrientes. La primera corriente de la “compensación” continúa siendo visible en el discurso de economistas como Robert Barro (1994), que declaró recientemente en el *Wall Street Journal*: “teóricamente el efecto de una mayor democracia sobre el crecimiento es ambiguo... la democracia no es la clave del crecimiento económico, y las libertades políticas tienden a erosionarse a lo largo del tiempo si no están en línea con el nivel medio de vida de un país”. Sin embargo, este tipo de argumento es cada vez más raro en el discurso del desarrollo, que ha terminado acomodando muchas de las críticas realizadas por la segunda corriente de académicos. Esencialmente, esa acomodación ha tomado una forma “modernista”, por la cual el propio significado de desarrollo, e incluso el de crecimiento, se ha ido reconfigurando para incluir elementos democráticos como la participación<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Naturalmente, no quiero decir que esta sea la primera vez que se usa la retórica de la participación en el discurso del desarrollo. De hecho, desde sus inicios, el discurso del desarrollo se ha intentado legitimar a sí mismo señalando su impacto positivo en el bienestar de las “masas”, mediante los programas para el alivio de la pobreza. Reflejo de ello fue el uso temprano del discurso de la participación en los proyectos de desarrollo comunitario de los años cincuenta en la India. Varios de los paradigmas del desarrollo posteriores continuaron reflejando esa preocupación superficial con el pueblo y la justicia social desde inicios de los setenta hasta los ochenta y noventa: “el crecimiento con igualdad”, “el crecimiento con redistribución”, “la perspectiva

Como indicó el Secretario General de Naciones Unidas Boutros Boutros-Ghali tras evaluar los fracasos del desarrollo sin democracia,

el desarrollo no puede florecer sin que exista un avance paralelo de otro concepto clave: la democratización. La paz es un prerequisite para el desarrollo; la democracia es esencial para que el desarrollo tenga éxito a largo plazo. El desarrollo real de un Estado debe basarse en la participación de sus ciudadanos: eso exige derechos humanos y democracia. (Naciones Unidas 1993)

Ese nuevo cambio está perfectamente representado en el discurso del desarrollo que maneja el Banco Mundial, ejemplificado en el MID. Redactado por su presidente, James Wolfensohn, este documento de política general para el desarrollo intenta redefinir el concepto de desarrollo extendiendo su significado, inicialmente antropocéntrico y economicista, a uno más amplio que incluya aspectos humanos y ecológicos. Como describe el documento, en esa nueva “visión” del desarrollo:

El Marco Integral para el Desarrollo que propongo subraya una imagen más amplia del desarrollo. No podemos adoptar un sistema en el cual lo macroeconómico y lo financiero se consideren separados de los aspectos estructurales, sociales y humanos, y viceversa. La integración de cada uno de estos temas es imperativa a nivel nacional y entre los actores globales. (Wolfensohn 1999, 7)

La clave para esta “imagen más inclusiva del desarrollo” es la participación. El documento del MID no menciona gran cosa acerca de la democracia o la participación, sino que simplemente plantea la necesidad de una mayor participación de la sociedad civil en los proyectos y de una “apropiación” local de ellos.

Una idea más clara de la relación del MID con la participación se puede obtener mediante el examen de los discursos recientes de Joseph Stiglitz, antiguo economista jefe del Banco Mundial. En un discurso titulado “*Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm*” (Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma del desarrollo integral), Stiglitz (1999) sostiene que los procesos participativos amplios, tales como la “voz”, la apertura o la transparencia, promueven verdaderamente el éxito del desarrollo a largo plazo. Stiglitz parte de la premisa de que el MID es un “momento transformativo” que involucra “grandes cambios en las relaciones tradicionales, en las formas tradicionales de pensamiento, de manejo de la educación y la salud, de la producción, hacia formas más ‘modernas’” (Stiglitz 1999, 3). En este mundo maniqueo de tradición contra modernización, la tradición es sinónimo de

---

de las necesidades básicas”, el “desarrollo participativo”, los “derechos humanos y desarrollo”, y ahora el “capital social” son algunos ejemplos. Por falta de espacio, no puedo ofrecer una cronología detallada de estas etapas.

atraso, de falta de tecnología, de estancamiento, de condiciones opresivas de los derechos humanos y de cada aspecto de la vida que se puede encontrar en el Tercer Mundo; mientras que lo “moderno” se ve como progresista, acogedor del cambio y garante de una mejora de los estándares de vida a través de una tecnología mejor, como ocurre en Occidente. En la construcción de ese mundo, Stiglitz no se distingue de los apóstoles de la teoría de la modernización de los años cincuenta como Arthur Lewis (1955). La única diferencia significativa en la práctica es que el concepto de “economía global” se ha abandonado<sup>29</sup>.

Habiéndose acomodado para un análisis del desarrollo dentro de la dicotomía “tradición frente a modernización”, Stiglitz defiende la idea de que los procesos participativos amplios guían la transición desde la tradición a la modernidad que conlleva el desarrollo, haciéndola efectivamente indolora y aceptable. Este énfasis en la participación tiene sentido porque, para esta nueva visión del desarrollo, la transición de la tradición a la modernidad involucra esencialmente un cambio de esquemas mentales<sup>30</sup>. Este cambio de esquemas mentales no puede forzarse desde fuera o desde arriba, sino que sólo puede internalizarse gradualmente desde abajo. En esta visión, la transición en sí no se cuestiona, ni tampoco la superioridad epistemológica de lo “moderno” sobre la “tradición”. En lugar de ello, se asume que la resistencia al cambio se debe a un déficit de información o a la falta de un interés adecuado, y que puede corregirse haciendo que la población “participe”. La posibilidad de que después de una “participación” plena los ciudadanos sigan prefiriendo lo “tradicional” en vez de lo “moderno” ni siquiera se contempla.

Incluso a pesar de ese defecto, el análisis de Stiglitz va mucho más allá que cualquiera de las teorías existentes del desarrollo, y ello aunque comparta todavía algunos puntos comunes con los paradigmas del desarrollo político recibidos del pasado. Estos puntos en común incluyen la continuidad con el énfasis sobre el proceso más que sobre la sustancia como corazón de la participación, por un lado, y la fe continua en los efectos benéficos del desarrollo económico, por otro, aunque él mismo reconozca que a menudo ese tipo de desarrollo “socava el desarrollo social” (Stiglitz 1999, 17). Las principales diferencias incluyen los elementos que describo en los párrafos siguientes.

Primero, Stiglitz define la participación como un proceso amplio que va más allá de la definición schumpeteriana de “el voto como democracia”, que era el estándar en las teorías políticas del desarrollo. En esta nueva

<sup>29</sup> Como afirma Stiglitz (1999, 3), “una economía dual no es una economía desarrollada”.

<sup>30</sup> Stiglitz (1999, 14) cita desde Lutero hasta J.S. Mill, pasando por Albert Hirschman, con un fuerte énfasis en el proceso de aculturación que es parte central de la modernidad.

definición, que se basa en gran medida en el concepto de “voz” de Albert Hirschman (1970), los procesos participativos se extienden no sólo a las decisiones del gobierno central, sino también a los niveles provinciales y locales, a los centros de trabajo y a los mercados de capital (Stiglitz 1999, 5). Reconoce explícitamente que la concentración de poder económico puede ocurrir de diversas maneras y que se necesitan distintas estrategias para combatirla, incluyendo la progresividad de los impuestos y un derecho de la competencia, a menos que estos sean una amenaza para los procesos participativos (Stiglitz 1999, 7)<sup>31</sup>. Segundo, como resultado de su comprensión amplia de qué es la participación, destaca la importancia de hacer que las empresas respondan por sus acciones ante la sociedad, extendiendo los procesos participativos al gobierno corporativo (Stiglitz 1999, 8-9)<sup>32</sup>, algo que va más lejos que cualquier definición de participación que se haya presentado hasta ahora y que claramente se inspira en la segunda corriente más radical de crítica que he mencionado anteriormente. Tercero, cita estudios que defienden que la participación popular mejora la eficacia de los proyectos del desarrollo. Mientras que los antiguos modelos habían asumido principalmente que eso era lo que ocurría, esos estudios recientes nos proporcionan la “prueba”. Por ejemplo, uno de los estudios que cita, de Lant Pritchett y Daniel Kaufmann (1998, 27), presenta la tesis de que existe un “vínculo sólido y consistente entre las medidas para ampliar las libertades civiles en un país y el cumplimiento de los proyectos apoyados por el Banco Mundial”<sup>33</sup>. Estudios como este continúan teniendo serios inconvenientes: sus muestras de datos se construyen a partir de información “parcializada”, que proviene de ONG políticamente comprometidas como *Freedom House*, y continúan padeciendo el problema de que ven la participación, la voz y las libertades civiles en términos instrumentales, como si fueran meras herramientas que hacen los proyectos más “eficientes”, en lugar de en sus propios términos. Sin embargo, no se puede negar que una comprensión más rigurosa debe tomar en cuenta el papel que juegan en la expansión del espacio político de la resistencia ante las intervenciones económicas ortodoxas.

Aún más interesante es que Stiglitz muestra una comprensión refinada del impacto ideológico y político del discurso de la participación en la política de masas y en la oposición radical. Primero, reconoce que incluso dados los cambios de la estructura del pensamiento exigidos por el desarro-

<sup>31</sup> Como él mismo escribe: “las ganancias temporales en eficiencia pueden compensar sobradamente las ineficiencias introducidas por el exceso de poder de mercado, o así lo sugiero; e incluso si ese no es el caso, se podrían presentar interrogantes acerca de los efectos potenciales adversos de la participación y la apertura”.

<sup>32</sup> Cita a James Wolfensohn: “los mercados libres no pueden funcionar a puerta cerrada”.

<sup>33</sup> La versión extensa de este estudio es Isham, Kaufmann y Pritchett (1997).

llo, continuará existiendo la resistencia. La mejor forma de tratar con la resistencia no es suprimirla, sino administrarla mediante procesos participatorios, porque así se “asegura que esas preocupaciones no sólo sean oídas, sino también atendidas: *como resultado, estos procesos disipan gran parte de la resistencia al cambio*” (Stiglitz 1999, 9) (énfasis mío). El impacto de la resistencia de masas en la producción del discurso y en la práctica institucional se reconoce, por lo tanto, sin ambages. Segundo, presenta el argumento de que la participación de las personas afectadas en los procesos de toma de decisiones democráticas asegura que los cambios que se efectúen sean políticamente sostenibles (Stiglitz 1999, 14-15). Cita las reformas económicas de la India como ejemplos de esos procesos internamente generados que han sido apoyados a lo largo de varios cambios de gobierno. Esta estrategia de permitir que la resistencia siga su curso es acreditada por la experiencia que proviene de la vieja administración colonial británica, con paralelos que pueden encontrarse fácilmente.

Esta nueva visión del desarrollo de Stiglitz se basa en gran parte en el trabajo académico de Amartya Sen y Albert Hirschman. En particular, el trabajo de Sen ha inspirado el MID. Como los propios Sen y Hirschman reconocen, “algunas de las ideas detrás de ese marco también se encuentran en un libro de futura publicación de uno de nosotros dos (Sen), que defiende que el desarrollo se puede ver como un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaban los ciudadanos” (Sen 1999a). En un período que se extiende por más de dos décadas, Sen y Hirschman han contribuido sustancialmente a la expansión del significado y el propósito del desarrollo, haciéndolo menos economicista y más ético. Sin embargo, es el trabajo académico más reciente de Sen sobre el discurso de los “derechos”, que pretende usar el potencial moral de ese discurso para proporcionar legitimidad a un nuevo concepto de desarrollo, el que ha tenido el máximo valor para el MID y para el giro general hacia la participación y la democracia. Esta nueva orientación comienza a ser apoyada por la investigación económica reciente, que intenta mostrar el impacto de la democracia y la descentralización en el nivel microeconómico, y menos estrictamente en el incipiente trabajo académico acerca de la nueva economía institucional y el capital social<sup>34</sup>. Los ejemplos incluirían un estudio sobre la correlación positiva entre participación y efectividad de proyectos (Pritchett y Kaufmann 1998), y otro que muestra una sólida asociación entre el desarrollo de la democracia y el nivel de salarios en la industria manufacturera de un país (Rodrick 1998). La impresión inevitable que se obtiene de toda esta proliferación de obras académicas y de discursos sobre políticas económicas y

---

<sup>34</sup> Sobre la nueva economía institucional y la democracia, véanse Haggard (1997), Ostrom (1997) y Picciotto (1997). Sobre el capital social, véanse Fukuyama (2000) y Putnam (1993). Para un análisis riguroso de la democracia y el capitalismo, véase Pierson (1992).

sociales es que la democratización está incorporándose como discurso central de las transformaciones sociales y económicas en el Tercer Mundo.

### Los nuevos actores institucionales en la democratización

Como ya mencionamos, el giro hacia la democratización en los años noventa fue testigo de una proliferación explosiva de instituciones internacionales, semejante a la primera ola de proliferación institucional que acompañó a la modernización en los cincuenta y sesenta. Aunque los gobiernos de los países occidentales siguen siendo los promotores más vigorosos de la democracia, a ellos se han unido numerosas ONG y organizaciones intergubernamentales (IGO).

*Agencias estatales.* Hoy en día el programa de asistencia democrática más grande, en términos tanto de objetivos como de presupuesto, es el de Usaid (US Agency for International Development). Con el anuncio de su "iniciativa democrática" en diciembre de 1990, la Usaid gastó, según estimaciones, unos 400 millones de dólares en 1994 para la promoción de la democracia (Diamond 1995, 13)<sup>35</sup>, y entre 1999 y el año 2000 se mantuvo el gasto entre los 350 y los 495 millones<sup>36</sup>. Es una innovación, puesto que hasta los años noventa la financiación de la Usaid estaba dirigida principalmente al desarrollo económico y social. Por ejemplo, la financiación de la promoción de la democracia por la Usaid en África se incrementó de 5,3 millones de dólares en 1990 a 119 millones en el año fiscal 1994 (Diamond 1995, 14). Otras agencias estadounidenses como la Agencia de Información de Estados Unidos e incluso el Departamento de Defensa de Estados Unidos también han abrazado la promoción de la democracia como nuevo objetivo. Este giro hacia la democracia es también evidente en la Unión Europea y en varias agencias bilaterales como SIDA (Swedish International Development Agency), Danida (Danish Agency for Development Assistance), Novib (Netherlands Organization for International Development Cooperation), CIDA y la International Japanese Aid Agency.

*Instituciones internacionales y regionales.* Además de los esfuerzos de la ONU para el establecimiento y el mantenimiento de la paz discutidos anteriormente, otras de sus agencias han ampliado considerablemente los objetivos democráticos. El PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), por ejemplo, dedica un tercio completo de su presupuesto a proyectos de buen gobierno<sup>37</sup>. Además, el Alto Comisionado para los Dere-

<sup>35</sup> La discusión que sigue se basa en la información contenida en el trabajo citado de Diamond. Para una valoración general de los esfuerzos de promoción de la democracia por los EE.UU., véase Carothers (1999). Para una crítica rigurosa de ese libro, véase Alford (2000).

<sup>36</sup> Véase [http://www.usaid.gov/pubs/account/fy\\_2000/2000\\_accountability\\_report\\_part\\_b.pdf](http://www.usaid.gov/pubs/account/fy_2000/2000_accountability_report_part_b.pdf) (visitada el 12 de julio de 2001).

<sup>37</sup> Entrevista con un funcionario de alto rango del PNUD. Durante 1994-1997, el 28% de los recur-

chos Humanos en Ginebra ha crecido enormemente en tamaño, fines y objeto mediante la apertura de 27 oficinas de campo en todo el mundo (de prácticamente no tener ninguna a principios de los años noventa) y la asistencia a los países para proyectos<sup>38</sup>. Además de las citadas, entre las organizaciones regionales, la UE, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Consejo de Europa han tenido un papel muy activo en la promoción de la democracia como precondition para la asistencia económica a los Estados europeos del Este o como precondition para la admisión a la UE. Mediante la creación del BERD (Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo), cuyo principal propósito es la promoción de la democracia, la UE ha jugado un papel agresivo en el fomento de la democracia en Europa del Este. La Organización de Estados Americanos (OEA) ha establecido una Unidad para la Democracia “para proporcionar apoyo a programas de desarrollo democrático” y su Consejo Permanente adoptó una resolución en 1991 que demanda “la promoción y la defensa de la democracia representativa” (Diamond 1995, 36-37).

*ONG.* Las ONG más prominentes en la promoción de la democracia son la Fundación Friedrich Nauman, la Fundación Konrad Adenauer, la Fundación Friedrich Ebert, la Fundación Hans Seidel (alemanas), la American National Endowment for Democracy (NED), la International Foundation for Election Systems (IFES) y la Asia Foundation (Diamond 1995, 15-19). Estas ONG tienen una posición muy importante en el nuevo discurso del desarrollo, a través de sus recursos y de la influencia resultante gracias a ellos. Por ejemplo, la Fundación Friedrich Ebert desembolsó 88,5 millones de marcos (alrededor de 55 millones de dólares) en 66 países del Tercer Mundo, con la ayuda de 97 expertos alemanes y 500 empleados locales. El NED, la IFES y la Asia Foundation han proporcionado también millones de dólares en ayuda para la democracia y se han constituido como parte importante de la arquitectura del desarrollo.

Esta amplia proliferación de instituciones internacionales, regionales y locales revela el importante lugar que ha llegado a ocupar la promoción de la democracia en el discurso del desarrollo y en la expansión progresiva del dominio del derecho internacional. Esta expansión no ha ocurrido de manera inocente, simplemente con el fin de promover la democracia, como tampoco financiar esquemas de desarrollo rurales o “aliviar la pobreza” fueron las razones de la proliferación de las instituciones internacionales en los años cincuenta. Más bien, he sugerido que esta expansión institucional se debe ver en una dialéctica compleja con los movimientos democráticos

---

son fueron asignados al buen gobierno. Véase [http://magnet.undp.org/about\\_us/Mdgdbr0\\_hm#2.Management](http://magnet.undp.org/about_us/Mdgdbr0_hm#2.Management) (visitada el 12 de julio de 2001).

<sup>38</sup> Véase <http://www.unhcr.ch/html/menu2/5/field.htm> (visitada el 24 de junio de 2001).

de masas del Tercer Mundo desde los años ochenta. Según han ido surgiendo más movimientos radicales de masas en torno a reivindicaciones por los derechos humanos y el derecho a la democracia, han surgido numerosas organizaciones internacionales con el propósito de programar ese nuevo espacio. El poder de programar implica el poder de seleccionar las voces “legítimas” en el Tercer Mundo, incluyendo aquellas que merecen financiación, de la misma forma que los programas de desarrollo rural y de alivio de la pobreza fueron dirigidos a “auténticas” élites del Tercer Mundo. Este proceso tiene como consecuencia la contención y la desradicalización de la resistencia de masas en el Tercer Mundo, como Stiglitz ha percibido tan claramente. Es a través de este proceso de contención y canalización de la resistencia de masas que el derecho y las relaciones internacionales han ampliado su alcance institucional y se han ocupado recientemente de la democracia. Parafraseando a James Fergusson (1994, 255), “el aparato de democratización” no es un mecanismo para promover el desarrollo participativo o la construcción de la paz; a lo que da pie es a una expansión incidental de las instituciones internacionales. Aparece principalmente como un mecanismo para la expansión y consolidación de las instituciones internacionales, que utilizan la democratización como su punto de entrada. En esto, se parece a la forma en que las instituciones del derecho internacional usaron la modernización como punto de entrada para la consolidación y expansión de su poder sobre el Tercer Mundo.

## LA DEMOCRACIA CONTRA EL DESARROLLO<sup>39</sup>: DIMENSIONES CULTURALES DE LA RESISTENCIA POPULAR

La burocratización de la resistencia democrática no es un proceso en una sola dirección: sufre la oposición de coaliciones contrahegemónicas en el Tercer Mundo. De hecho, los años ochenta y noventa han visto también el surgimiento de un “nuevo cosmopolitismo”: el antiinternacionalismo selectivo. Este nuevo cosmopolitismo –formado principalmente por una coalición ecléctica de intelectuales desprofesionalizados<sup>40</sup>, movimientos de base, ONG, principalmente del Tercer Mundo, pero apoyadas cada vez más por una red compleja y diversa de académicos y activistas en Occidente– difiere sustancialmente del cosmopolitismo más tradicional que ha caracterizado el derecho internacional durante el siglo XX.

Primero, a diferencia de la variedad tradicional, este nuevo cosmopolitismo no ve la internacionalización creciente como algo esencialmente bueno. Es bastante crítico con las dimensiones institucionales y económi-

<sup>39</sup> He tomado este título, escrito al revés, de Gendzier (1985).

<sup>40</sup> He tomado prestado este término de Gustavo Esteva, que se refiere a sí mismo de esta forma.

cas del proyecto internacional, mientras que apoya los ideales políticos y emancipatorios intrínsecos a las tendencias liberales de ese proyecto. En concreto, es bastante crítico con las instituciones financieras y económicas globales, como la OMC, las IBW y las CTN (corporaciones transnacionales) debido a su enorme poder, del que no rinden cuentas ante la sociedad y que conduce al debilitamiento de las estructuras democráticas en el Tercer Mundo (*véanse, p. ej.*, Mander y Goldsmith 1996, Korten 1995, Esteva y Prakash 1998). Segundo, el nuevo cosmopolitismo también difiere del viejo al preferir la democracia local y las estrategias basadas en la descentralización, en lugar de las basadas en los derechos<sup>41</sup>. Animando esta nueva sensibilidad se encuentra un compromiso con el incremento del espacio para la gente (*véase* Esteva 1987) y una estrategia posliberal para preservar la autonomía de las comunidades, en formas que difieren del estilo de la autarquía comunista de los años setenta que se representaba bien en el gobierno del Khmer Rouge. El alejamiento de una celebración acrítica del discurso de los derechos humanos es característico de este nuevo cosmopolitismo<sup>42</sup>. Ello no significa, sin embargo, que el discurso de los derechos humanos no sea parte del repertorio de acciones de los nuevos movimientos sociales cosmopolitas. Lejos de eso, lo usan activamente para promover sus fines y objetivos, en la medida en que sea compatible con ellos. Este hecho ha sido observado por científicos políticos que escriben acerca del modo en que las coaliciones transnacionales para la defensa de los intereses sociales han usado los derechos humanos en años recientes<sup>43</sup>. Tercero, el nuevo cosmopolitismo está favorablemente inclinado hacia una estrategia de resistencia basada culturalmente en lo local contra lo global del imperialismo económico y cultural de Occidente. En esta nueva visión, la cultura se constituye como una defensa contra el poder expansivo de la globalización, de una manera cosmopolita y no excluyente que permite comprometerse con aspectos particulares de otras culturas<sup>44</sup>.

Varios factores han ayudado a la aparición de este nuevo cosmopolitismo. Primero, la verdadera transferencia real de poder que ha ocurrido y está ocurriendo del nivel nacional al nivel internacional, más visiblemente

<sup>41</sup> La teoría liberal predominante ha visto tradicionalmente la democracia en términos de derechos. *Véase, p. ej.*, Dworkin (1978). Para un intento reciente (fallido) de articular una teoría política de los derechos que pueda unir a los pueblos liberales y no liberales, *véase* Rawls (1999), donde traza una distinción entre los derechos humanos y los derechos de los ciudadanos en democracias liberales.

<sup>42</sup> Para esa crítica de los derechos humanos, *véase* Esteva y Prakash (1998, 382).

<sup>43</sup> Los ejemplos más destacables son Keck y Sikkink (1998) y Risse, Ropp y Sikkink (1999). *Véase también* Falk (2000). Para un estudio detallado de casos de movimientos sociales transnacionales en distintos campos, incluyendo la paz y la seguridad, y el medio ambiente, *véase* Smith, Chatfield y Pagnucco (1997).

<sup>44</sup> En esta parte sigo las ideas de la teoría poscolonial. *Véase, p. ej.*, Guha y Spivak (1988).

en el caso de la UE, ha producido serias preocupaciones acerca de la capacidad de la gente de mantener el control democrático sobre los recursos naturales y sociales vitales. Como ya se ha observado, en la UE ese problema ha tomado la forma del debate sobre la “subsidiariedad”, que es un compromiso que intenta preservar algo de la autonomía local dentro de un régimen legal pluralista.

Segundo, los símbolos altamente visibles de la naturaleza hegemónica del capital global, como la OMC y el debate sobre el Acuerdo Multilateral sobre Inversión (AMI), han ayudado a que se produzca una movilización efectiva de la opinión pública. En 1998, el AMI, que había sido negociado en secreto por una coalición de 29 países ricos, sufrió la oposición de una efectiva coalición de organizaciones de base y de individuos cosmopolitas, que finalmente consiguieron bloquearlo. Uno de los principales argumentos contra el AMI es que era antidemocrático y que sustraería poderes de toma de decisiones fundamentales de las comunidades locales y de los gobiernos nacionales en beneficio de los burócratas internacionales (Barlow y Clark, 1998)<sup>45</sup>. Aquí tenemos un claro ejemplo de cómo la “ola democrática” puede funcionar también contra la proliferación de las instituciones y normas internacionales. Otros ejemplos de la democracia global funcionando contra la economía global incluyen las muy visibles demostraciones públicas contra la OMC y las IBW, comenzando con la batalla de Seattle de 1999 y siguiendo con las refriegas recientes en Québec sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Tercero, la variedad de organizaciones comprometidas en esta lucha democrática contra aspectos selectivos de lo “internacional” han tenido una serie de capacidades poco habituales. Esas organizaciones incluyen:

*ONG como International Rivers Network (IRN, Red Internacional de Ríos)*. Establecida en 1985 como una ONG dedicada a la preservación de ríos y cauces de agua como sistemas vivos, la IRN ha tenido un papel significativo en muchas campañas transnacionales, incluyendo la campaña contra la represa de Narmada, y tiene en marcha otra financiada internacionalmente que vigila y cabildea contra las principales agencias para el desarrollo y de asistencia<sup>46</sup>.

*“Think tanks” como el International Forum against Globalization (IFG, Foro Global contra la Globalización)*. Establecido en 1994, el IFG trabaja

<sup>45</sup> Para otras críticas, véase Third World Network (1997).

<sup>46</sup> Véase su página web, <http://www.irn.org>.

\* No existe una traducción adecuada en español. Un “think tank”, literalmente “tanque de pensamiento”, es una organización civil independiente, que funciona como un centro de investigación y pensamiento, generalmente sin ánimo de lucro, y con un cierto grado de especialización en cuanto a sus temas de estudio. Usualmente es traducido como “centro de pensamiento” (*N. del T.*).

para “invertir la tendencia hacia la globalización”, especialmente en sus manifestaciones institucional y económica, y para “redirigir la acción hacia la revitalización de las economías locales”<sup>47</sup>. Se opone explícitamente a la internacionalización progresiva de la economía mediante la OMC, el Nafta y las IBW, y al paradigma de crecimiento económico ilimitado, apoyando la revitalización de las comunidades locales. Tuvo un papel crucial en la campaña contra el AMI, que comprendió una campaña bien coordinada en los medios de comunicación occidentales.

*Plataformas de movimientos populares como Acción Global de los Pueblos (AGP).* La AGP, hasta ahora la única organización de ese tipo, es una plataforma global de movimientos populares de todos los continentes que se creó en febrero de 1998 contra el “libre comercio” y la OMC. Esta alianza se funda en un “rechazo muy claro de la OMC y de otros acuerdos para la liberalización del comercio”, “una actitud de confrontación”, “una llamada a la desobediencia civil no violenta” y “una filosofía organizativa basada en la descentralización y la autonomía”<sup>48</sup>. La alianza se organiza como instrumento para la coordinación y, por lo tanto, no tiene explícitamente miembros o personalidad jurídica. Aun así, ha orquestado varias demostraciones impresionantes contra la OMC y el AMI. De hecho, la visibilidad generada por esta coalición surgida de la profundidad del resentimiento popular contra la globalización económica, ha enervado a las élites gobernantes y las ha llevado a emprender acciones policiales contra ella o a esquivar a los activistas, como lo prueba la decisión de la OMC de celebrar una reunión ministerial en Doha, Qatar. Durante las fechas del “Diálogo de Negocios” de Ginebra, organizado por la Cámara Internacional de Comercio (CIC) el 23 y 24 de septiembre de 1998, la AGP había planeado promover demostraciones populares pacíficas. Sin embargo, la policía suiza disolvió un seminario sobre la globalización celebrado por la AGP, arrestó a todos los asistentes, los interrogó y expulsó a varios de los extranjeros presentes, admitiendo abiertamente que su acción era “preventiva” en relación con el “Diálogo de Negocios” organizado por la CIC<sup>49</sup>. La policía también invadió las casas y las oficinas de los organizadores, interrogó a seis personas y decomisó ocho computadores, más de 100 disquetes y documentación de la Plataforma. Esta violencia contra la AGP no ha atraído todavía la atención de grupos de derechos humanos como Amnistía Internacional y es improbable que se refleje en las discusiones sobre la OMC de los estudiosos del derecho económico internacional. La declaración final del “Diálogo de Ne-

---

<sup>47</sup> Véase su página web, <http://www.ifg.org>.

<sup>48</sup> Véase su página web, <http://www.nadir.org/nadir/initiativ/agp/>

<sup>49</sup> Véase “Alert! United Nations sold out to MAI and the TNC’s?” (¡Cuidado! ¿Se ha vendido la Organización de Naciones Unidas al AMI y las Corporaciones Transnacionales?) (Nota de prensa, PGA, 1 de octubre de 1998).

gocios” organizado por la CIC mencionó que los mercados necesitaban gobiernos “fuertes y eficientes” (léase endebles), una de cuyas cuatro funciones sería el control de los “grupos activistas de presión”. Esta paranoia, fuera de toda proporción, sin embargo nos dice algo sobre la creciente influencia de los grupos que pretenden desafiar lo internacional a través de la democracia.

De hecho, esta nueva sensibilidad ha crecido hasta ser lo suficientemente influyente como para encontrar apoyo dentro de la ONU. La Subcomisión de la ONU para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos ha adoptado recientemente resoluciones que piden mecanismos para defender los derechos económicos, sociales y culturales frente a la globalización y la desigualdad, y a la erosión de la soberanía popular resultante. En agosto de 1998, la Subcomisión de la ONU adoptó una resolución que pedía un escrutinio cuidadoso del AMI, “que podría limitar la capacidad de los Estados para tomar medidas activas que aseguraran el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas, creando simultáneamente beneficios para una minoría privilegiada y reducida a expensas de una mayoría cada vez más desamparada” (Naciones Unidas 1998a). En el año 2000, Naciones Unidas (2000) produjo un informe importante sobre el impacto de la globalización en los derechos humanos<sup>50</sup>. De hecho, este último informe se consideró tan crítico que la OMC tomó la inusual acción de protestar contra él ante el entonces Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, Mary Robinson (véase Singh 2000). Ello indica que incluso dentro de las organizaciones internacionales estatales hay un espacio político para construir alianzas contrahegemónicas.

Como destacaba el informe de la AGNU, *Una agenda para la democratización*, “la democratización dentro de los Estados no puede arraigar a menos que se extienda a la esfera internacional” porque “las decisiones no representativas sobre temas globales pueden ir contra la democratización dentro del Estado y socavar el compromiso del pueblo con ella” (Naciones Unidas 1996, 27). Esta llamativa disparidad, entre la defensa de la democracia al interior de los Estados y el cada vez más poderoso dominio internacional que se mantiene totalmente no democrático, ha sido señalada por los estudiosos (véase Crawford 1994), pero sigue siendo cierta hoy en día. Entretanto, están apareciendo nuevas formas de lucha democrática que desafían los viejos axiomas de que ser un internacionalista es estar a favor del “libre comercio” sin reservas y de una transferencia de poder de lo “nacional” a lo “internacional”. La nueva sensibilidad internacional generada por las luchas de estos grupos exige una identidad más ecléctica que se resista a los aspectos hegemónicos y no democráticos de lo “internacio-

<sup>50</sup> Véase también Naciones Unidas (2001b).

nal”, parcialmente a través del espacio provisto por lo “internacional” en sí, pero también mediante una defensa de lo nacional y local. En este sentido, se encuentra en contraste con la forma tan distinta en la que lo “internacional” se relaciona con lo “democrático” y por la que la esfera de lo “internacional” se expande en proporción a la resistencia del Tercer Mundo. Esta relación es, como se puede ver ahora, profundamente ambigua y dual<sup>51</sup>. Esta ambigüedad es capturada cada vez mejor en las recientes obras académicas sobre relaciones internacionales<sup>52</sup> y derecho internacional<sup>53</sup>, que proporcionan los cimientos para repensar el papel del derecho internacional en el siglo XXI.

## CONCLUSIÓN

En este capítulo se ha defendido que la democratización ha reemplazado a la modernización como discurso de transformación social del Tercer Mundo. Se han mostrado las consecuencias que tiene esta transformación para el derecho y las instituciones internacionales. La teoría de la modernización proporcionó el marco estructural para la integración de un Tercer Mundo recientemente independiente en la economía internacional; ahora la teoría de la democratización facilita los términos con los cuales el Tercer Mundo se incorpora a la economía global. Durante los días de apogeo del discurso de la modernización, las instituciones y el derecho internacional sufrieron una profunda expansión en su encuentro con el Tercer Mundo<sup>54</sup>. Ahora de nuevo están sufriendo una profunda expansión en el encuentro con los movimientos sociales del Tercer Mundo, en un momento en el que el discurso de la democratización ha asumido la primacía en varias áreas de las relaciones internacionales, que van desde la paz y la seguridad a las relaciones económicas. La exportación de políticas económicas concretas desde Occidente, incluyendo las neoliberales, se debe ver a través del prisma de la democratización, porque es ella la que proporciona la legitimidad para esa exportación.

En otro nivel, el discurso de democratización ha provisto los medios para la intensificación de la administración de la realidad social del Tercer

<sup>51</sup> Para una presentación cuidadosa que captura esta ambigüedad, véase Koskeniemi (1999).

<sup>52</sup> Véanse, p. ej., los trabajos de Nathaniel Berman (1999) y Anthony Anghie y David Kennedy (1999a). Véase también Falk (1998).

<sup>53</sup> En las relaciones internacionales, este tipo de trabajo académico prácticamente se encuentra dentro de la tradición crítica posmoderna que se centra en el papel de la cultura, pero tiene sus propios precursores. Se puede ver un ejemplo de esos precursores en Bull y Watson (1984). Para trabajos más recientes, véanse Walker (1990, 1993), Mazrui (1990) y Paolini (1999) (una crítica poscolonial y posmoderna).

<sup>54</sup> Para una presentación clásica del desafío del Tercer Mundo a la dominación occidental y su impacto en las relaciones y el derecho internacionales, véase Bull y Watson (1984).

Mundo por parte de las instituciones internacionales, expandiendo de esta forma su alcance y finalidad. Las instituciones internacionales han proliferado y ampliado su poder y alcance en el periodo posterior a la Guerra Fría, debido, entre otras cosas, a las operaciones de paz y a los proyectos para el desarrollo participativo. Estos proyectos y operaciones han tenido como impulso primario los distintos movimientos democráticos y populares en el Tercer Mundo. Según ha crecido la resistencia ejercida por estos movimientos, las instituciones internacionales han respondido aprovechando ese impulso democrático, de la misma forma que acogieron el impulso nacionalista en el momento de la descolonización. Como consecuencia, el discurso de la democratización ha terminado sustituyendo al discurso de la modernización.

También se ha defendido aquí que la “aparición” de la democratización como lenguaje de la transformación social del Tercer Mundo fue una necesidad, producto de la resistencia creciente de los movimientos sociales del Tercer Mundo al desarrollo. A medida que los movimientos sociales oponían más resistencia, más se renovaban y crecían el derecho y las instituciones internacionales. He sugerido que esta relación entre renovación y resistencia es un aspecto central del derecho internacional “moderno”.

La proliferación y expansión de las instituciones internacionales ha sido posible por la aparición de un nuevo discurso del desarrollo que pretende reformular las bases políticas de la vida social e individual en el Tercer Mundo, a través de operaciones de paz que rescaten a los “Estados fallidos” y mediante los paradigmas de “desarrollo integral”. La comprensión del papel de este nuevo discurso suministra un mejor entendimiento acerca de las explicaciones sobre el crecimiento del derecho internacional a través de sus instituciones, puesto que ahora ese crecimiento queda expuesto como algo ideológico y en compleja interacción con la resistencia de masas del Tercer Mundo. Esos dos aspectos son ignorados normalmente en las explicaciones sobre la nueva ampliación del dominio del derecho internacional.

La producción de este nuevo discurso tiene consecuencias no sólo para el derecho internacional o el desarrollo, sino que también concede un espacio para la resistencia. De hecho, es inevitable que la producción de un discurso tenga estas dimensiones múltiples. Si el discurso es el proceso mediante el cual la realidad social adquiere su ser, o al menos así lo entiendo yo<sup>55</sup>, entonces es inevitable que semejante proceso encuentre oposición. Los espacios democráticos son usados por los distintos movimientos popu-

<sup>55</sup> Como afirma Foucault (1972, 209), analizar algo como un discurso es “mostrar que hablar es hacer algo; es algo distinto de expresar lo que uno piensa;... mostrar que añadir una afirmación a una serie de afirmaciones preexistentes es realizar un gesto complicado y costoso”.

lares civiles para luchar contra el discurso dominante del desarrollo, aunque esas luchas están imbricadas y hacen parte de la producción de ese mismo discurso. He sugerido que esta dialéctica de resistencia y de renovación es la que explica la economía política del derecho internacional a través de sus instituciones.