

PARTE III

¿CÓMO CONSTRUIR INSTITUCIONES EQUITATIVAS PARA EL GOBIERNO GLOBAL?

CAPÍTULO 10

Las instituciones para la gobernanza económica en una economía política global: consecuencias para los países en vías de desarrollo

INTRODUCCIÓN

A lo largo de las últimas décadas se ha hecho común en todo el mundo una mayor apertura al comercio y a los flujos financieros, que ha estimulado, conjuntamente con un cambio tecnológico acelerado, un nuevo dinamismo económico mundial en una variedad de sectores. La apertura ha tenido consecuencias económicas y políticas positivas. Las elites que viven ancladas en el pasado encuentran más difícil usar las maquinarias políticas globales para proteger sus activos de competidores innovadores. Los gobiernos opacos, arbitrarios y caprichosos pagan un precio económico más alto del que pagaban hace cincuenta años. Sin embargo, la nueva economía política de la globalización deja todavía mucho que desear¹.

Algunos de los fracasos de esta nueva economía son exactamente los que se podrían esperar de un mercado que se constituye partiendo de una base en la que existe una distribución original de recursos enormemente desigual y que, a continuación, permite que el capital y los bienes se muevan libremente, mientras que en gran medida deja a los trabajadores atrapados dentro de las fronteras nacionales. La desigualdad creciente, en el interior de las naciones y comparativamente entre ellas, no es sorprendente, aunque siga siendo preocupante². Otra causa de preocupación es la volatilidad de los nuevos mercados financieros globales, cuyo devastador impacto en las economías en vías de desarrollo se demostró imponentemente durante la crisis financiera asiática entre 1997 y 1998. Tal vez lo más sorprendente sea el fracaso de la economía globalizada para igualar el récord de crecimiento que se produjo en la economía mundial, que era por entonces menos abierta, durante la «Edad de Oro» del capitalismo que siguió a la Segunda Guerra Mundial (aproximadamente el periodo 1945-1973).

¹ Cf. Nayyar (1999).

² Para datos y una discusión sobre los niveles crecientes de desigualdad global, véanse Steward (1999); UNCTAD (1997); Korzeniewicz y Moran (1997).

Pero la apertura por sí misma no es suficiente. Para que la producción y el intercambio basados en el mercado sean capaces de producir un crecimiento mayor del bienestar, se requiere algo más complicado que simplemente hacer que las fronteras nacionales sean más permeables para la economía (Rodrik 1997). La economía política global se construye a partir de los flujos de información y los intercambios de mercado, pero también gracias a un conjunto intrincado de normas cuyo mantenimiento y cumplimiento requiere de organizaciones concretas, a nivel nacional y global. Las instituciones para la gobernanza que formulen y hagan cumplir las normas globales y nacionales son tan importantes como las propias normas. A menos que las normas se encuentren asociadas a organizaciones robustas, los actores del mercado no pueden contar con un cumplimiento obligatorio predecible. A menos que los problemas de desigualdad y volatilidad sean abordados en términos institucionales, irán a peor. Hace tiempo que se debía haber comenzado a pensar en términos institucionales sobre estos problemas del desempeño económico global³.

Hoy en día, las cuestiones institucionales son especialmente importantes porque el mundo se encuentra en medio de un proceso general de construcción de instituciones a nivel global. Las instituciones para la gobernanza global que se están construyendo en nuestros días puede que terminen por desempeñar un papel análogo al que los Estados-nación adquirieron gradualmente en sus territorios nacionales durante los últimos cuatrocientos años. Sería necio, incluso irresponsable, desaprovechar las oportunidades actuales de darle una mayor relevancia al problema acerca de cómo deben estructurarse las instituciones para la gobernanza global.

Revisar el conjunto completo de pruebas y argumentos sobre las instituciones para la gobernanza global sería una tarea ingente. Este capítulo tiene fines más modestos. Usa una simple organización, la Organización Mundial del Comercio (OMC), como prisma para examinar un conjunto muy limitado de cuestiones acerca de la construcción institucional en la economía política global actual. No intentaré evaluar en qué medida las normas y los mecanismos para la solución de disputas de la OMC han con-

³ Se han desarrollado en paralelo varias formas de «análisis institucional» durante algún tiempo. La «nueva economía institucional» de Douglas North (1990) y Oliver Williamson (1985) ha intentado contrarrestar la sordera institucional de la economía walrasiana. La sociología económica, por ejemplo, Block (1990; 1996); Fligstein (1996); Granovetter (1985); White (1981), proporciona un enfoque diferente. La tradición de análisis histórico comparativo en la sociología, la economía y la ciencia política también proporcionar una rica fuente de ideas institucionales (Evans 1995a; 1995b). Las tradiciones «institucionales neoliberales», por ejemplo, Keohane (1984), y el «constructivismo social», por ejemplo, Ruggie (1998) en ciencia política, han intentado introducir perspectivas institucionalistas en las organizaciones internacionales. A pesar de esta panoplia de recursos intelectuales potenciales, el análisis de las instituciones para la gobernanza económica global contemporánea está apenas comenzando. Para algunos ejemplos prometedores, véanse Finnemore (1996), o Barnett y Finnemore (1999). Véase también el cap. 6 en este libro.

tribuido a aumentar la apertura comercial, o si han contribuido sin darse cuenta a introducir ciertos prejuicios en el derecho y la práctica del comercio internacional, o si los han reducido en su caso. En lugar de ello, prestaré atención a las tensiones políticas que rodean el papel institucional potencial y real de la OMC. Consideraré primero la relación de la OMC con las formas anteriores de gobernanza económica (es decir, con el Estado-nación) y, a continuación, la política en torno a la posible expansión del papel de la OMC en la gobernanza futura, con el propósito de que la OMC se ocupe no sólo de la apertura comercial, sino también de la desigualdad. Tres preguntas nos servirán de guía a lo largo del estudio:

- a) ¿La aparición de la OMC como una institución para la gobernanza socava la función tradicional de los Estados-nación en relación con la gobernanza?
- b) ¿La OMC podría convertirse en un foro que resolviera las preocupaciones de los países en vías de desarrollo acerca de las crecientes disparidades entre el Primer Mundo y el Tercer Mundo?
- c) ¿La OMC podría llegar a ser un instrumento para atacar la creciente desigualdad global mediante instituciones como los «estándares laborales mínimos»?

Estas tres preguntas reúnen características económicas e institucionales. Las respuestas que inspiran, especialmente las dos últimas, están pensadas para estimular la discusión y ampliar los temas en los debates en torno al futuro de la OMC como organización. Sin embargo, antes de abordar estas tres preguntas conviene presentar brevemente a la OMC como organización.

LA OMC COMO ORGANIZACIÓN Y ENTIDAD POLÍTICA

Deben destacarse cuatro características de la OMC como organización. La primera y más obvia es su importancia para la gobernanza económica global; la segunda, es el carácter sorprendentemente democrático de sus procedimientos formales para la adopción de decisiones; la tercera, son las tensiones y las contradicciones entre las realidades oficial y oficiosa, tanto en términos de su funcionamiento para la gobernanza, como en relación con sus procedimientos para la adopción de decisiones; por último, tal vez la característica más importante sea su vulnerabilidad política, como le ocurre en general a todas las instituciones para la gobernanza global.

El carácter formalmente democrático de la OMC (en contraste con el Fondo Monetario Internacional, por ejemplo) es, a primera vista, sorprendente. Cada uno de los 135 Estados miembros de la OMC tiene un voto igual. Puesto que no existe ningún equivalente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la OMC es incluso más democrática (en el sentido

wesfaliano*) que las Naciones Unidas. La administración de su Consejo General permite que los representantes de todos los países importantes (con la notable excepción de China y Rusia) participen en relativa igualdad (al menos formalmente) y las conferencias ministeriales de la OMC se han visto acompañadas de amplios debates públicos.

Si pasamos de la teoría a la práctica, el término oligarquía describe mejor que el de democracia la adopción de decisiones en la OMC. El precedente establecido en el GATT de que todas las decisiones deben adoptarse por consenso permite que Estados Unidos y otras naciones poderosas establezcan el programa de trabajo. Sin embargo, la oligarquía informal está en tensión con la democracia formal, y ello presenta algún potencial interesante de cambio.

El contraste entre las realidades formal e informal también se aplica al poder y el protagonismo de la OMC en el sistema de comercio mundial, pero de una manera distinta. Como encarnación institucional del GATT, la OMC es el foro central para la reglamentación del comercio internacional⁴. Como Ruggie (1994) ha subrayado correctamente, la regulación del comercio internacional ha terminado por realizar juicios de valor sobre las políticas domésticas «relacionadas con el comercio», lo cual puede significar cualquier cosa que vaya de la reglamentación medioambiental a las leyes tributarias. Ello genera la percepción de que el poder de la OMC puede atravesar incluso las fronteras nacionales. Es más, a diferencia de organizaciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la OMC tiene la capacidad de legitimar sanciones en caso de que no se respeten sus decisiones. Es, por tanto, un fiel reflejo de la percepción general de la importancia de la OMC lo que escribió un antiguo miembro de la Secretaría de esa organización, destacando su «nuevo papel como la principal organización económica internacional» (Blackhurst 1997, 533).

Lo sorprendente es que si se estudia la OMC en términos *formales*, no parece una organización muy poderosa: su poder jurídico se encuentra estrictamente limitado y sus fundadores fueron muy cuidadosos a la hora de que no supiera ninguna a la soberanía nacional. No se atribuyó ningún poder formal a la Organización para que dictase políticas comerciales nacionales o para que pudiera castigar (directamente) a los países que se negasen a respetar las obligaciones de apertura comercial con las que se habían comprometido legalmente. Su único poder formal es legitimar el derecho de los países a imponer sanciones comerciales bilaterales cuando sus intereses se hayan visto perjudicados por restricciones comerciales que violen sus acuerdos.

* Véase nota del traductor en p. 249.

⁴ Véase Krueger (1998).

Si la OMC se ve como una organización poderosa es porque se considera la representante de los intereses de las principales potencias económicas mundiales. La OMC existe porque poderosos actores nacionales deseaban remitir la resolución de las disputas comerciales internacionales a una organización internacional cuyas decisiones fueran consideradas legítimas debido a su carácter formalmente democrático y a que las personas encargadas de adoptar decisiones fueran burócratas que no estuvieran obligados con ningún país concreto. El poder *informal* de la OMC reside, por tanto, en el hecho de que es la representación concreta del consenso y de la solidaridad informales que hacen que el sistema comercial internacional funcione.

El que la OMC se vea como «agente» de poderosos intereses internacionales es una posición envidiable en muchos aspectos. Sin embargo, el hecho de que también sea el reflejo oficial más visible de un consenso informal la convierte, por eso mismo, en el objetivo obvio para cualquier nación o grupo que no esté de acuerdo con ese consenso. Aquellos perjudicados por los efectos del comercio internacional no tienen ningún otro lugar al que acudir dentro de la esfera internacional. El que sea la organización pública individual más visible a la cual puedan pedírsele responsabilidades por las consecuencias de lo que de otro modo sería un sistema comercial internacional acéfalo, la hace susceptible de canalizar el malestar político. Ese malestar es todavía mayor debido a la ambivalencia con la cual se contemplan las instituciones para la gobernanza global por los líderes políticos nacionales.

En el clima político actual, la idea de «libre mercado» es, sin duda, hegemónica en lo ideológico, pero las interferencias con la soberanía siguen siendo problemáticas en lo político. En consecuencia, las organizaciones que deben proporcionar las bases institucionales del «libre mercado» se benefician sólo parcialmente de la hegemonía ideológica de los mercados libres. Como ha señalado Steven Weber (1999), estas organizaciones inspiran poca lealtad política. El Estado-nación supuestamente anacrónico como institución parece carismático cuando se le compara con el promedio de las instituciones para la gobernanza global. Si las organizaciones para la gobernanza global quieren cumplir su misión, deben compensar de alguna forma su propia vulnerabilidad política.

La OMC, como cualquier otra institución para la gobernanza global, existe porque las corrientes internacionalistas más vanguardistas a la que pertenecen algunos de los líderes de Estados Unidos y de otros países desarrollados (entre los que se encuentran políticos y administradores de empresas) se dieron cuenta de que un mercado global requería un complejo conjunto de bases institucionales. Como subraya correctamente la teoría «realista» de las relaciones internacionales (Waltz 1979)*, en un mundo wesfaliano existen fuertes elementos anárquicos a nivel global. La anar-

* Véase nota del traductor en p. 98

quía es contraria a las relaciones estables de mercado y lo es más todavía a las inversiones a largo plazo. Reducir el nivel de anarquía con el propósito de conseguir la estabilidad y la previsibilidad necesarias para que pueda funcionar la economía mundial es el único propósito de las instituciones para la gobernanza global. La estabilidad y la previsibilidad requieren aplicar algún tipo de limitación que afecte a fuertes y débiles. La institucionalización es una concesión recíproca por la cual los fuertes aceptan restricciones con el propósito de conseguir el consentimiento fiable de los participantes más débiles (y también entre sí).

No obstante, ese complejo internacionalismo está lejos de ser universal entre las elites políticas más importantes. Una de las principales razones por las cuales las instituciones para la gobernanza global son políticamente vulnerables es debido al peculiar carácter ideológico de la nación que posee el poder hegemónico económico, político y militar de este «nuevo orden mundial» en nuestros días: Estados Unidos⁵. Existe una poderosa corriente ideológica elitista en Estados Unidos que desconfía de cualquier clase de institución pública para la gobernanza, y es profundamente recelosa de cualquier posible reducción de la soberanía incondicional de Estados Unidos. Este segmento de la elite política conservadora apoya el libre mercado, pero tiene poco aprecio por la infraestructura institucional necesaria para hacer que funcionen los mercados, en especial a nivel global. La desconfianza hacia cualquier forma de gobierno, combinada con una xenofobia profundamente arraigada, convierte en enemiga a cualquier institución para la gobernanza global.

La hostilidad de los conservadores tradicionales (principalmente de los estadounidenses), que son hipersensibles a cualquier acción de la OMC que interfiera, en su opinión, con la soberanía de Estados Unidos, es casi inevitable. Además, una sociedad civil más activa ha comenzado a interesarse seriamente por la política de la globalización y a mostrar su descontento. Si la única respuesta que ofrece la OMC es la pasividad y la defensa del *statu quo*, los grupos cívicos frustrados intentarán con toda la razón que sus gobiernos nacionales retiren el apoyo a la Organización. Una alianza conservadora y progresista de grupos políticos, cuyo único punto de acuerdo fuera que hay que dismantelar la OMC, no es en absoluto absurda, sobre todo en Estados Unidos.

Esa fragilidad política es una causa de preocupación, pero también supone un impulso para la innovación institucional. La búsqueda de la supervivencia institucional debería estimular un pensamiento más creativo y audaz por parte de la OMC y de sus partidarios acerca de cómo podría generar una base más extensa de apoyo político cumpliendo con su misión.

⁵ Cfr. Evans (1997).

Lo primero debe ser considerar sus relaciones con los Estados miembros. Infortunadamente para la OMC, la política actual desprecia a menudo la incapacidad formal de la OMC para amenazar la soberanía nacional, y parte del presupuesto de una relación de suma cero entre el poder nacional y la gobernanza global. Cuestionarse la existencia de esa relación de suma cero es un buen punto de partida si se quiere reexaminar el papel de la OMC.

LA GOBERNANZA ECONÓMICA NACIONAL Y GLOBAL, ¿UNA RELACIÓN DE SUMA CERO?

A pesar de la cuidadosa redacción de su articulado para dejar claro que la OMC no podría interferir con la soberanía de los Estados miembros, se ha extendido la firme creencia de que en el «mundo posterior al establecimiento de la OMC» los países en vías de desarrollo no pueden adoptar estrategias ambiciosas e independientes dirigidas al desarrollo que sean contrarias a la apertura comercial. En algunos lugares, esta creencia se asocia a aquella de que la época del «Estado desarrollista» intervencionista se ha acabado y que los países en vías de desarrollo volverán ahora a la sabiduría tradicional del modelo anglosajón del «Estado guardian». En otros lugares crece la desesperación, cuyo origen sería la creencia de que los Estados del Tercer Mundo no pueden desarrollar estrategias nacionales agresivas que pretendan contrarrestar las tendencias naturales de los mercados globales a exacerbar las desigualdades existentes entre el Primer Mundo y el Tercer Mundo. Ambas reacciones están probablemente equivocadas.

El deseo de las elites políticas nacionales de intentar estrategias agresivas dirigidas a fomentar la acumulación de capital local seguramente ha declinado a lo largo de los últimos veinte años. Existe, sin duda, un mayor temor a aprobar políticas que puedan despertar una reacción negativa de «los mercados». Sea como fuere, es un peligroso error extrapolar estas tendencias y concluir que la capacidad para la gobernanza económica nacional se ha convertido en algo irrelevante. Mientras que el papel del Estado-nación en la gobernanza económica está cambiando⁶, las noticias sobre su decadencia son ciertamente prematuras. A pesar de haberse demostrado que el poder preeminente y la autoridad del Estado-nación se han erosionado notablemente en ciertos aspectos⁷, son igual de convincentes los argumentos a favor de la importancia persistente del mismo⁸.

⁶ Cfr. World Bank (1997).

⁷ Por ejemplo, Cable (1995); Strange (1995).

⁸ Por ejemplo, Evans (1997); Fligstein (1996); Wade (1996a).

La extrapolación añadida de que la erosión del poder económico del Estado-nación puede atribuirse al crecimiento del poder de las instituciones para la gobernanza global como la OMC, es todavía más difícil de defender. Semejante extrapolación ignora el contenido de las normas de la OMC, es incapaz de apreciar la diferencia entre globalización y gobernanza global, e interpreta de manera errónea la historia de los Estados del Tercer Mundo que han tenido políticas económicas efectivas. Como señala Amsden (1999), una interpretación estricta de las normas de la OMC muestra que muy pocas de las estrategias utilizadas por los «Estados desarrollistas» entre 1970 y 1980 serían contrarias a sus normas. En el caso de los países muy pobres, la flexibilidad que se concede a las políticas públicas dirigidas a conseguir la transformación de la economía local es casi ilimitada. Si la globalización ha producido políticas económicas más cautelosas, ese cambio no se debe a los efectos que haya tenido la OMC como institución.

Una variedad de influencias está reconfigurando la actividad del Estado-nación. La mayoría de ellas sólo se relacionan tangencialmente con la OMC. Es evidente que el menor número de funciones de los Estados refleja el reconocimiento saludable de que se desempeñan mejor cuando intentan hacer sólo lo que son capaces de hacer. En aquellos Estados cuyos resultados en el pasado han demostrado su capacidad para la gobernanza, principalmente los llamados «Estados desarrollistas» de Asia del Este⁹, se pueden observar en funcionamiento dinámicas ideológicas y políticas más complejas, aunque nuevamente son en gran medida independientes de la función institucional de la OMC.

La globalización (que es diferente de las instituciones para la gobernanza global) indudablemente ha presionado a los Estados para que sus políticas económicas se ajusten a la ortodoxia anglosajona. La liberalización de los mercados de capital y un incremento impresionante en el volumen de transacciones financieras internacionales han convertido la sabiduría de «los mercados» en una profecía que se cumple por sí misma. Si las políticas se consideran demasiado heterodoxas, probablemente tendrán efectos perjudiciales simplemente porque la opinión del mercado se reflejará en flujos de capital adversos, con la consecuente alteración económica que producen. Sólo una minoría reducida de los Estados que han mantenido un modesto control sobre sus mercados de capital (por ejemplo, China, Malasia y Vietnam) tienen cierta flexibilidad frente a esa profecía que se cumple por sí misma¹⁰.

⁹ Existe una enorme obra académica sobre estos Estados, que no revisaré aquí. Véanse, por ejemplo Akyüz y Gore (1996); Amsden (1989); Chang (1994); Evans (1995a); Kim (1987); Koh (1995); Noble (1988); Quah (1982; 1984; 1993); Wade (1990); World Bank (1993).

¹⁰ Es interesante observar que estos países han disfrutado también de historiales excepcionalmente buenos en el desarrollo económico en comparación con otros países en vías de desarrollo.

Las limitaciones impuestas a las elites económicas nacionales de los países en vías de desarrollo (incluyendo los burócratas estatales) por la hegemonía creciente de los modelos anglosajones de comportamiento del Estado pueden verse relacionadas muy de cerca con el problema de la profecía que se cumple por sí misma¹¹. Especialmente tras el «cambio *gestalt*»^{*} que supuso el periodo 1997-1998, en el cual los Estados desarrollistas de Asia del Este se redefinieron en la mentalidad popular como lugares donde reinaba un «capitalismo de amiguetes» inefectivo¹², se ha visto notablemente debilitada la creencia en la eficacia de la acción económica estatal. La vulnerabilidad de los Estados desarrollistas –como se demostró en la crisis 1997-1998– abrió el espacio político para una nueva generación de economistas educados en Estados Unidos que dieron la mayor relevancia al pensamiento tradicional anglosajón sobre la función del Estado. Los medios de comunicación internacionales azuzaron a los encargados de las políticas públicas en los países en vías de desarrollo para que aprendieran la lección de la crisis asiática y para que la leyeran no como un aviso sobre los peligros de abrir los mercados de capital sin desarrollar primero la estructura normativa adecuada, sino más bien como la prueba de que la participación del Estado en la gobernanza económica debía reducirse.

Esa respuesta está mal concebida. Cuando los que elaboran las políticas públicas piensan acerca de los problemas de la gobernanza global, se les anima a que olviden los activos para la gobernanza que acumularon durante los años de construcción institucional que se invirtieron en el establecimiento del moderno Estado-nación. El valor de las estructuras estatales eficientes construidas gracias a burocracias meritocráticas, a las remuneraciones producto de carreras a largo plazo en la administración, y a las relaciones entre gobierno y empresas, en las que se combinan el escepticismo con la comunicación y el apoyo con la disciplina, está refrendado por los logros a largo plazo que consiguieron los Estados desarrollistas de Asia del Este (Amsden 1989; Wade 1990; Akyüz 1999) y por el examen comparativo sistemático de la covariación entre el desempeño burocrático y el desempeño económico en un conjunto numeroso de naciones¹³.

El reconocimiento de esa lección esencial supone prestar atención a la importancia fundamental de la construcción de capacidad en el nivel nacional. Para los Estados desarrollistas, el problema que hay que solucionar es cómo recuperar la capacidad anterior de la estructura estatal y no cómo imaginar formas de disminuirla. Para los Estados menos afortunados, el

¹¹ Sobre la República de Corea, véase, por ejemplo, Amsden (1994) o Chang (1998).

^{*} Véase nota del traductor en p. 243.

¹² Véase Wade (1998)

¹³ Véanse World Bank (1997); Evans y Rauch (1999); Rauch y Evans (2000).

problema sigue siendo cómo poner en práctica la lección evidente de que la clave para tener mercados eficaces y crecimiento económico es la capacidad para la gobernanza eficaz a nivel nacional.

Un enfoque que fomenta la construcción de capacidad nacional pone énfasis en la importancia que tiene reconciliar la tarea del establecimiento y fortalecimiento de las instituciones nacionales con el desafío que supone instaurar instituciones para la gobernanza a nivel global, de tal manera que se produzca una relación de suma positiva, más que una relación de suma cero. Este enfoque es también consistente con los argumentos más sobrios y reflexivos que han sido presentados por los analistas a nivel global en relación con los requisitos de una efectiva «nueva arquitectura financiera». Por ejemplo, Eichengreen (1998, 8) defiende que «aumentar la capacidad para supervisar el sector financiero de los encargados de las políticas públicas (a nivel nacional)» es una de las precondiciones para que los beneficios de abrir los mercados de capital superen a los riesgos, al menos en lo que se refiere a los países en vías de desarrollo.

La conclusión que se deriva de lo anterior es clara. Es un error ver la relación entre las instituciones para la gobernanza global y nacional como una lucha de suma cero en la que se está repartiendo una cantidad física de control de la esfera pública. Tiene más sentido analizar cuidadosamente los aspectos complementarios. A menos de que se puedan construir (o mantener) cimientos institucionales sólidos a nivel nacional, la clase de régimen internacional que se está construyendo actualmente puede terminar siendo inviable. Esta conclusión directa nos lleva, a su vez, a la cuestión más difícil de la complementariedad en la dirección opuesta. Si la capacidad de gobierno a nivel nacional es esencial para que la OMC consiga sus fines ¿es posible también mejorar la capacidad de la OMC para que con ello se mejore la capacidad de los países en vías de desarrollo con el propósito de que consigan su sempiterno objetivo de intentar reducir la distancia que los separa de los países industriales avanzados?

¿LA OMC PODRÍA SER UN FORO PARA QUE LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO ABORDARAN LAS DESIGUALDADES CRECIENTES ENTRE EL PRIMER MUNDO Y EL TERCER MUNDO?

Algunos ven a la OMC como el instrumento a través del cual los países industriales avanzados, en general, y Estados Unidos en particular, imponen los intereses de sus elites empresariales al resto del mundo. Otros la consideran un proveedor neutral de normas y reglas colectivas que benefician a todas las naciones que participan en el comercio mundial. Aunque estas dos visiones parecerían ser diametralmente opuestas, no lo son. To-

das las naciones que participan en el comercio tienen un interés en la existencia de algún conjunto de reglas transparentes que puedan considerarse legítimas por sus socios comerciales. En ese sentido, la OMC es un bien colectivo. Al mismo tiempo, no existe ningún conjunto de normas que sea neutral. Cualquier conjunto real de normas representa una selección entre el universo teórico de reglas posibles, y el proceso de selección beneficiará a algunos países (y grupos de las naciones) más que a otros. Puesto que el poder económico de Estados Unidos y de los países industriales avanzados no puede terminar sino reflejándose en el proceso de negociación de las normas, sería raro que el conjunto de normas resultantes no terminase reflejando distintivamente los intereses de esas naciones. El hecho de que entre las prioridades iniciales para la elaboración de normas del régimen de la OMC aparecieran los derechos de propiedad intelectual y en el comercio de servicios, cuestiones ambas de interés primordial para Estados Unidos y otros países industriales avanzados, es consistente con esta premisa.

Aceptar el hecho de que las normas comerciales internacionales no pueden sino reflejar intereses particulares plantea dos cuestiones conexas. La primera es si los Estados menos poderosos están en peor situación debido a la presencia de una expresión de la gobernanza global como la OMC que si no existiera. Algunas organizaciones no gubernamentales, como Public Citizen, afirman que esos Estados están en peor situación¹⁴, pero probablemente se equivocan.

El «régimen de la OMC» (en el sentido específico de un régimen comercial elaborado por la Organización y cuyo cumplimiento obligatorio se vigila bajo sus auspicios organizativos) debe compararse, no con alguna forma idealizada de democracia global de la economía, sino con la alternativa más probable: una economía globalizada configurada primordialmente por los esfuerzos bilaterales de Estados Unidos y de otros países industriales avanzados. Cuando se pone el contraste en estos términos, es razonable defender que el cumplimiento de las normas comerciales a través de una organización como la OMC crea mayores oportunidades para los Estados del Tercer Mundo de continuar teniendo políticas económicas diferenciadas. Es incluso más plausible defender que tener un organismo como la OMC como filtro institucional aumenta la capacidad de los Estados del Tercer Mundo de defenderse frente a las acciones arbitrarias que contraen el «libre comercio» y frente al autointerés de las empresas de Estados Unidos en detrimento de los países más pobres. Desde el punto de vista del Tercer Mundo (y también de los Estados desarrollistas futuros), el tipo de institucionalización representada por la OMC es casi con toda seguridad preferible a un régimen regulado principalmente por el poder no mediado del caudillo hegemónico sobre la base de la «*realpolitik*»*.

¹⁴ Véase Wallach y Sforza (1999)

* Véase nota del traductor en p. 249..

En un mundo donde lo único que existiese fuera la «*realpolitik*», en el que los países poderosos intimidasen sin más a los débiles y les obligaran a firmar cualesquiera acuerdos que los fuertes consideraran beneficiosos para ellos, no existiría la necesidad de una institución como la OMC. La OMC puede a veces reforzar los abusos bilaterales, pero también restringe esos abusos. Al final, es más determinante para ella el establecimiento de normas y la construcción del consenso que el ejercicio crudo del poder. En cualquier disputa bilateral, la OMC hace más complicado, y no más fácil, que Estados Unidos imponga sus preferencias en relación con el régimen comercial global.

La segunda cuestión, más interesante, es si la institucionalización podría crear nuevas oportunidades no pretendidas para los actores más débiles que les permitieran modificar las normas para que reflejasen mejor sus intereses. En otras palabras, ¿la OMC podría ser un foro en el cual los países en vías de desarrollo podrían presionar para que se aprobaran normas que se ocuparan mejor de las crecientes desigualdades entre el Primer Mundo y el Tercer Mundo? Para responder a esta pregunta debemos regresar a la tensión entre democracia formal y oligarquía informal que caracteriza a la OMC como organización. Obviamente, si un gran bloque de países en vías de desarrollo presionase para que se votara una determinada cuestión argumentando que no es posible alcanzar un consenso, se colocaría en una difícil posición política a Estados Unidos y a los países industriales avanzados. En resumen, las normas formales pueden ser el fundamento de la intimidación política.

¿Es impensable que pueda hacerse efectiva en la práctica esa intimidación? La reciente experiencia en el proceso de elección del director general de la OMC sugiere que no. Una serie de votaciones simuladas dejaron claro que el candidato que favorecían los países en vías de desarrollo tenía suficientes votos para ser nombrado, aun cuando los votos nunca se contaron oficialmente. En consecuencia, los países en vías de desarrollo no tenían ninguna razón para modificar su nominación. El resultado fue un embarazoso punto muerto, que requirió elegir un director general interino. Al final, se alcanzó a una solución de compromiso¹⁵. La lucha dejó claro que si los países en vías de desarrollo deciden colectivamente presionar a favor de alguna cuestión, no será fácil que Estados Unidos y la Unión Europea ignoren simplemente su posición.

¿Sería probable que los países en vías de desarrollo tuvieran éxito en conseguir un compromiso equivalente en una cuestión comercial sustantiva, como la reducción de los subsidios agrícolas de la Unión Europea? no es

¹⁵ En lugar de que los candidatos tengan un mandato de cuatro años, el mandato será de tres.

probable, pero los obstáculos al éxito de esa iniciativa tienen menos relación con la OMC y más con los obstáculos generales a la acción política concertada de los países en vías de desarrollo. En primer lugar, como defiende Amsden (1999), los líderes políticos de los países en vías de desarrollo tienden a cumplir lo más rápido posible con las normas globales, en lugar de desafiarlas. En segundo lugar, cualquier intento por enfrentarse esas normas tendrá que superar los graves problemas de acción colectiva generados por la diversidad de intereses concretos que se incluyen tras la rúbrica general de «países en vías de desarrollo».

Lo que es importante destacar aquí es que los principales obstáculos a la acción política efectiva de los países en vías de desarrollo existirían con independencia de la presencia o no de la OMC. El efecto de la OMC como institución bien pudiera ser positivo. Es un foro en el cual es posible, en principio, la acción colectiva. De hecho, la estructura formalmente democrática de la OMC debería ser un incentivo para que los países en vías de desarrollo trabajaran hacia la identificación de intereses compartidos y superaran la multitud de obstáculos existentes a la acción colectiva. Cuantos más países confíen en la OMC para resolver sus disputas comerciales, y cuanto más profundamente institucionalizado sea ese proceso, mayor será el incentivo para intentar utilizar la organización como un mecanismo de solución de los problemas colectivos.

Se podría argumentar que si los países en vías de desarrollo consiguen alguna vez llegar a usar la OMC para defender sus intereses colectivos, los países más avanzados simplemente se retirarán de la organización. Sin embargo, es improbable, puesto que abandonar la OMC tendría un impacto negativo importante en la confianza de los inversores en la predictibilidad de la economía política global, y eso es algo que los países industriales avanzados intentarían evitar a toda costa. Una vez más, estaríamos ante un balance entre los beneficios de la institucionalización y el coste de las limitaciones que impone.

La conclusión es ambigua. La OMC proporciona un foro potencialmente muy útil, en el cual los países en vías de desarrollo podrían explorar formas de reconfigurar las normas con el propósito de reducir las disparidades entre el Primer Mundo y el Tercer Mundo, pero es dudoso que los países en vías de desarrollo lleguen a aprovechar alguna vez ese potencial. Pudiera ocurrir perfectamente que la «sociedad civil» fuera más agresiva a la hora de intentar aprovechar el potencial político de la OMC, a pesar del hecho de que en la carta de la Organización sólo se reconoce la participación de los Estados-nación.

LA OMC ¿PODRÍA CONVERTIRSE EN UN FORO PARA IMPULSAR LOS «ESTÁNDARES LABORALES MÍNIMOS»?

La idea de que los líderes políticos de los países en vías de desarrollo pudieran usar la OMC para promover intereses compartidos por todos ellos es radical, pero la idea de que la «sociedad civil» pudiera encontrar en la OMC un vehículo para impulsar sus intereses, definidos más socialmente que nacionalmente, todavía lo es más. En este momento, los grupos defensores del medioambiente definen con vehemencia a la OMC como «el enemigo» al que hay que desenmascarar y destruir, si es posible. Para otros grupos de la sociedad civil, la OMC ha aparecido sólo recientemente en la pantalla de su radar político. Sin embargo, la posibilidad de expandir la concepción que tiene la OMC de qué se considera un «libre mercado» legítimo más allá de la definición reducida de los derechos de propiedad es probable que se convierta en parte de los debates futuros sobre su función como organización.

La idea de que ciertos derechos humanos básicos trascienden la soberanía nacional y deben regularse a nivel global se acepta progresivamente. La posibilidad de que los estándares laborales mínimos pudieran convertirse también en parte del conjunto esencial de normas globales que no pueden derogarse por los Estados-nación (a pesar de su soberanía) no puede descartarse. Tan pronto como se discute la posibilidad de cumplir estándares laborales esenciales, la atención no puede sino dirigirse hacia la OMC.

La idea es simple. La definición global de qué es el «libre mercado» ya incluye un extenso catálogo de restricciones donde destacarían por el nivel de restricción al que están sujetos comprar y vender partes del cuerpo humano, cocaína o incluso la fuerza laboral de no ciudadanos, por ejemplo. No existe ninguna razón lógica por la cual la ausencia de «estándares laborales mínimos», y muy especialmente del derecho a asociarse, no debiera considerarse una causa que permitiera declarar la competencia desleal de un país en sus prácticas comerciales, de la misma forma que la ausencia de derechos de propiedad intelectual se considera una violación que afecta a las normas de la libre competencia. Impedir que los trabajadores se organicen reduce los costos de producción de una manera similar a la que lo hace eximir a los productores del pago de los derechos de propiedad. Ambas cosas pueden considerarse subsidios (Watchel 1998). Hasta ahora, la OMC ha tenido cuidado a la hora de reconocer la posibilidad lógica de involucrarse con definiciones más amplias de qué es competencia legítima en los mercados globales, pero la posibilidad sigue estando ahí, acechando en un segundo plano.

En 1996, durante la primera Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Singapur, los países escandinavos estuvieron, como era previsi-

ble, a favor de que se incluyeran los estándares laborales mínimos en el mandato de la OMC. Todavía más sorprendente es que también Estados Unidos intentase (sin éxito) que se incluyeran en el mandato de la OMC referencias a un compromiso con los «estándares laborales mínimos». La respuesta fue el epítome de la escapatoria cauta: la Conferencia emitió una declaración en la que se decía que «renovamos nuestro compromiso con el cumplimiento de los estándares laborales mínimos internacionalmente reconocidos...». Naturalmente, la declaración ministerial fue cuidadosa en que ese compromiso se mantuviera en el plano retórico, insistiendo en que los estándares laborales no eran «de su competencia», sino de la Organización Internacional del Trabajo. No obstante, no es probable que el problema se esfume sin más. El presidente Clinton presionó nuevamente en la Conferencia Ministerial de la OMC de 1998 en Ginebra para que ésta participara en la protección de los estándares laborales fundamentales.

La política en torno a la cuestión de los estándares laborales fundamentales y de la OMC es intrincada, pero las posiciones típicas a favor o en contra son relativamente simples. Aquellos que están satisfechos con su desempeño económico global bajo las normas existentes se oponen contundentemente, porque no quieren que nada ponga en peligro lo que ya es considerado como la misión básica crucial de aumentar la apertura comercial, que ya es suficientemente difícil de por sí. Desde esta perspectiva, recargar a la OMC con *cualquier* tarea adicional terminaría por hundir esa misión crucial. Incluso el Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC, o en inglés, como se suele nombrar, TRIPS) se contempla a veces como un error. Desde este punto de vista, una misión tan conflictiva como los estándares laborales fundamentales sería demasiado arriesgada.

Para aquellos que se perturban al observar el innegable aumento de la desigualdad global, la idea de que la gobernanza global no debería ponerse en riesgo no es lo suficientemente convincente. Para esta corriente, la misión que hay que cumplir es la de aumentar la igualdad y el bienestar mundiales, y no se pueda conseguir con la gobernanza actualmente existente. La gobernanza global debe, por tanto, ampliarse en una dirección que produzca mejores resultados en términos de equidad y bienestar. Los estándares laborales fundamentales son la posibilidad de ampliación más evidente.

Para los movimientos obreros de los países desarrollados, que han visto su poder de negociación erosionado por la globalización, tiene sentido usar las instituciones para la gobernanza global como un instrumento para conseguir sus objetivos. Dentro de esa estrategia, la OMC es un objetivo obvio. Watchel (1998) argumenta que «... la OMC podría convertirse en un vehículo crítico para conseguir que se promuevan los derechos de los tra-

bajadores en todo el mundo» y que, por consiguiente, «el movimiento obrero organizado y sus socios harían bien en convertir la OMC en una cuestión prioritaria». Richard Freeman (1998), aunque es escéptico acerca de la probabilidad de que se hagan cumplir estándares laborales globales en el grado que se requerirían para que éstos reportasen beneficios materiales comunes a los trabajadores del Tercer Mundo, está de acuerdo con Watchtel en que el movimiento obrero debería presionar a organizaciones como la OMC para que incluyeran esos estándares en sus programas políticos. En opinión de Freeman (1998, 31), «... las campañas por los estándares laborales podrían ser la punta de lanza que consiguiera introducir directamente las preocupaciones de los trabajadores en los debates sobre cómo se gobierna el comercio y las finanzas mundiales, y ello podría suponer un gran cambio».

Si el movimiento obrero tiene alguna posibilidad de éxito dependerá de cómo estos debates se infiltren en la política nacional, especialmente en la política nacional de Estados Unidos. La posición «reformista» de este país con respecto a los estándares laborales fundamentales en las Conferencias Ministeriales de 1996 y 1998 tiene sentido desde el punto de vista político (en especial para un gobierno del Partido Demócrata). Institucionalizar los estándares laborales fundamentales es una cuestión irrenunciable desde el punto de vista del movimiento obrero de Estados Unidos, que es una de las bases políticas fundamentales del Partido Demócrata. Para el electorado conformado por la clase empresarial, cuyos intereses deben equilibrarse con los del movimiento obrero por el gobierno, la cuestión es mucho menos relevante.

Mientras que las empresas transnacionales estadounidenses se benefician de la incapacidad para organizarse efectivamente del movimiento obrero en los países en vías de desarrollo, las empresas transnacionales estadounidenses más avanzadas son conscientes de que los costes laborales son una fracción bastante pequeña de los costes totales, así que la difusión de «estándares laborales mínimos» sería, como mucho, un quebranto menor en sus cuentas globales de beneficios. Por todo ello, desde el punto de vista del gobierno de Estados Unidos, políticamente tiene mucho sentido apoyar estándares laborales fundamentales.

Para las elites políticas de los países en vías de desarrollo el cálculo es, obviamente, muy diferente. Teniendo en cuenta la lógica económica de la globalización, cualquier cosa que pueda suponer una amenaza para el acceso a los mercados de los países desarrollados es aterradora. Los estándares en cualquier área, ya sea en salud y seguridad laboral, medioambiente o trabajo, se ven primordialmente a la luz de esa amenaza. Al mismo tiempo, mejorar el poder de los movimientos obreros locales supone una amenaza para los privilegios económicos y políticos de las elites hoy existentes en la mayoría de los países en vías de desarrollo. Puesto que lo que realmente intentan los estándares laborales fundamentales es de proteger el derecho

de sindicación de los trabajadores, y puesto que hasta la presión internacional más pequeña y esporádica a favor de este derecho sería un gran beneficio para los movimientos obreros del Tercer Mundo, es probable que las elites políticas existentes vean «los estándares laborales fundamentales» como una amenaza para su poder local y para las estrategias económicas que han adoptado en respuesta a la globalización.

Los movimientos obreros de los países desarrollados no tienen ninguna oportunidad de obtener la victoria a nivel global sobre los estándares laborales fundamentales a menos que puedan construir alrededor de esa cuestión alianzas efectivas con los movimientos laborales de los países en vías de desarrollo. Un serio esfuerzo en esa dirección debería encontrar una audiencia receptiva en los países en vías de desarrollo. Los trabajadores del Tercer Mundo valorarían la oportunidad de poder elegir por sí mismos si quieren participar o no en una «carrera hacia los mínimos» en relación con sus salarios con el fin de conservar sus cuotas en los mercados de exportación, o si prefieren estimular la inversión local para conseguir una mayor productividad mediante salarios locales más altos. Un derecho de sindicación mejor protegido mediante la legitimación internacional de los estándares laborales fundamentales aumentaría la capacidad de los trabajadores de realizar esa elección. Siguiendo esta lógica, el movimiento obrero del Tercer Mundo tiene un claro interés en aliarse con el movimiento obrero de los países desarrollados y en oponerse al punto de vista de sus elites nacionales.

Nada de lo anterior indica que exista una probabilidad alta de conseguir que «los estándares laborales mínimos» se incluyan en el programa político de la OMC. Incluso con el apoyo importante de los movimientos obreros en los países desarrollados, es difícil imaginar que los movimientos obreros del Tercer Mundo consigan suficiente influencia política como para cambiar la posición de sus gobiernos en los foros internacionales. Sin embargo, el valor de la batalla puede ser independiente de la probabilidad del éxito de conseguir que se aprueben nuevas normas globales.

En tanto la lucha política por los estándares laborales fundamentales dé al movimiento obrero de los países desarrollados nuevos incentivos para construir alianzas con sus contrapartes en los países en vías de desarrollo, tendrá valor por sí misma, con independencia del resultado. Si Richard Freeman (1998) considera que el valor de la lucha por los estándares laborales fundamentales es que puede conseguir que el movimiento obrero ocupe un lugar en las mesas de negociación en las cuales se decide qué características tendrá la gobernanza global, en ese mismo sentido aquellos que se lamentan de la falta de solidaridad entre los movimientos obreros del Primer Mundo y el Tercer Mundo podrían pensar que el principal valor de una campaña a favor de los estándares laborales fundamentales sería estimular las alianzas entre esos movimientos, superando divisiones. En

este enfoque, la OMC sería útil para facilitar un objetivo institucional a los movimientos obreros, con independencia de si esa organización termina o no obligando a cumplir ciertos estándares laborales¹⁶.

El movimiento obrero en los países desarrollados tiene incentivos obvios para comprometerse con una lucha en pro de los estándares laborales fundamentales dentro del programa político de la gobernanza global, para lo cual debe presionar a los gobiernos de los países desarrollados y construir alianzas con los movimientos obreros del Tercer Mundo. Existen buenas razones para defender que los efectos colaterales positivos de esa estrategia harían que mereciera la pena, incluso si no tuviera éxito en su objetivo principal. Los argumentos a favor de esa estrategia dejan intactos los temores de los partidarios del conjunto actual de normas globales, que creen que si se llegara a ganar esa lucha la carga política resultante rompería la frágil estructura de la OMC. Una vez más, regresamos a los peligros y a las oportunidades inherentes que nos trae el periodo actual de construcción institucional a nivel global.

OPORTUNIDADES Y PELIGROS DE LA EXPANSIÓN DE LA GOBERNANZA GLOBAL

Fueron tres premisas las que proporcionaron el punto de partida de este análisis. La primera, que estamos en un periodo de construcción institucional a nivel global que constituye una oportunidad única para explorar nuevas soluciones a los problemas globales. La segunda, que el mayor reto al que se enfrentan las instituciones para la gobernanza global es encontrar formas de invertir la tendencia hacia la desigualdad creciente (en el interior de los países y entre ellos) que ha caracterizado el proceso actual de la globalización. Hoy en día no parece suficiente que simplemente con estimular la liberalización del comercio se pueda enfrentar ese reto, sino que son esenciales formas innovadoras de pensamiento acerca de cómo estructurar los mercados globales. La tercera, es que debido a que las instituciones para la gobernanza global se encuentran «en construcción», tanto políticamente como en términos organizativos, son vulnerables, y se debe considerar seriamente el peligro de que se vean debilitadas por la oposición proveniente de numerosos lados. Probablemente, si se quiere asegurar la supervivencia de las organizaciones para la gobernanza es esencial la construcción de alianzas políticas con un amplio rango de Estados-naciones y con grupos que representen a la sociedad civil, aunque esa construcción implique riesgos al lado de las oportunidades.

¹⁶ Los «acuerdos laborales suplementarios» del Área de Libre Comercio de América del Norte nos ofrecen un interesante precedente en este punto. A pesar de ser extremadamente débiles, han tenido el efecto de ayudar a estimular la solidaridad transfronteriza entre los movimientos obreros de Estados Unidos y México (cfr. Kay 1999a; 1999b).

Como punto de partida se escogieron tres preguntas para explorar las consecuencias de estas premisas con respecto a la OMC. Se pensaron para estimular el debate en torno a las relaciones de la OMC con los Estados-nación y la sociedad civil, especialmente con el movimiento obrero, el cual, a pesar de la aparición de una multitud de nuevos grupos y programas políticos, sigue siendo el grupo organizado más grande dentro de la sociedad civil. En ambos casos, son claras las oportunidades que hay de construir nuevas relaciones que podrían ayudar a expandir y fortalecer la gobernanza en una dirección en que fuera receptiva al problema de la desigualdad. En ambos casos, es también evidente que se requerirá de una voluntad y habilidad política extraordinarias para poder aprovechar estas oportunidades.

La primera pregunta era la más fácil de responder porque implicaba estudiar la relación de las nuevas instituciones globales con las instituciones para la gobernanza nacional ya existentes. La pregunta era si la importancia creciente de las instituciones globales debería considerarse amenazante en cierta forma para la actividad tradicional de las instituciones nacionales o si más bien era posible una visión sinérgica y de suma positiva en esa relación. Mi conclusión fue que sería un error ver el régimen de la OMC como una relación de suma cero en relación con el poder de las instituciones de gobierno nacionales. El funcionamiento efectivo del régimen de la OMC depende del estímulo y fortalecimiento de la capacidad organizativa a nivel nacional. Si no es así, los mercados globales carecerán de la capa fundamental de capacidad reguladora nacional que proporciona la primera línea de defensa frente a la intolerable volatilidad. Las instituciones para la gobernanza global, a menos que trabajen para fortalecer las instituciones nacionales, especialmente en los países en vías de desarrollo, recortarán su propia infraestructura institucional.

La segunda pregunta que se planteó fue si los países en vías de desarrollo podrían ser capaces de usar a la OMC como un instrumento para expandir la gobernanza global en una dirección que se ocupara más directamente de las cuestiones de desigualdad entre países y de permitir a los países pobres «alcanzar el nivel de los países ricos». La respuesta fue que ni la estructura formal, ni la política internacional informal de la OMC, excluirían esa posibilidad. Si los países en vías de desarrollo trascendieran sus divisiones internas, construyeran un programa político de actuación común e intentaran hacerlo cumplir con una determinación política real, la estructura formalmente democrática de la OMC haría difícil que se pudiera excluir ese programa político. Por otro lado, la importancia fundamental que tiene la OMC en la política económica de los países desarrollados haría muy costoso para éstos abandonarla sin más. No obstante, es difícil imaginar que se cristalicen la voluntad y la habilidad políticas requeridas para expandir la gobernanza global en una dirección que beneficie específicamente a los países en vías de desarrollo.

La tercera pregunta, si la OMC podría convertirse en un foro del que emergieran definiciones de base más amplias de qué es lo que constituye un mercado legítimo, y donde pudiera caber la idea de «estándares laborales mínimos», es todavía más difícil de responder. La estructura formal para la adopción de decisiones en la OMC ofrece poco apoyo para una respuesta afirmativa, pero el hecho de que esa expansión se favorezca por bases políticas fundamentales (es decir, por el movimiento obrero) dentro de los países industriales avanzados aumenta la probabilidad de que esa cuestión se abra camino en el proceso informal de fijación del programa político de la OMC.

Las respuestas a la tercera pregunta dependerán de las valoraciones que se hagan de la vulnerabilidad. Expandir las concepciones de la gobernanza global es una forma de expandir la base de aliados políticos. La convergencia entre los intereses de las instituciones para la gobernanza global y aquellos del movimiento obrero o de otros grupos es menos improbable de lo que pudiera parecer hoy en día. Al final, las instituciones como la OMC de lo que se encargan es de la regulación. El movimiento obrero tiene un interés claro en una regulación global más fuerte, siempre y cuando se incluyan, naturalmente, los derechos laborales al lado de los derechos de propiedad como parte de esa reglamentación.

No puede considerarse como una posibilidad absurda un acuerdo global mediante el cual se crease una alianza amplia en apoyo de las instituciones para la gobernanza global y en el que se combinara la protección de los derechos laborales y los derechos de propiedad. Un acuerdo de ese tipo sería bastante «racional» desde el punto de vista de las elites orientadas transnacionalmente, que forman la base política principal de la gobernanza global. Equivaldría, después de todo, a la recreación, a escala mayor, del «liberalismo solidario»¹⁷ que subyació a la «Edad de Oro» del capitalismo tras la Segunda Guerra Mundial.

Todo ello nos lleva hacia tres posibles escenarios futuros. El primero, y siempre más probable, es una continuación del *statu quo*: la gobernanza global seguiría siendo lo que es, seguiría empeorando la distribución de recursos y se fracasaría en extender las mejoras en bienestar a una parte mayor de la población mundial, y tampoco se modificaría la vulnerabilidad política. Un segundo escenario, más pesimista, tampoco puede excluirse. La vulnerabilidad política llevaría a la creación de coaliciones entre conservadores que defienden la soberanía nacional y progresistas enfurecidos por la falta de soluciones para los problemas de desigualdad. El proyecto actual de construcción institucional global colapsaría (de la misma manera que los proyectos de construcción institucional nacional han colapsado en

¹⁷ Cfr. Ruggie (1982).

ciertos territorios). El deterioro de las instituciones para la gobernanza global haría más difícil que se fomentara la construcción de la capacidad institucional nacional. Los resultados, en términos de crecimiento global y de bienestar general, serían peores que el *statu quo* actual. El tercero de los escenarios, más optimista, es el menos probable, lo cual no puede sorprendernos. Nuevas alianzas políticas permitirían que las instituciones para la gobernanza global se ocuparan de un número más grande de cuestiones, facilitando que se mejorara la distribución de recursos en el interior de las naciones y entre ellas.

Intentar formular estrategias concretas para evitar el escenario pesimista y hacer que el panorama más optimista sea posible iría más allá del propósito de este capítulo. Mi propósito aquí ha sido simplemente sugerir que las instituciones para la gobernanza global como la OMC son «obras en construcción», cuya evolución futura dependerá de la imaginación y creatividad políticas conjunta de todos aquellos que tienen intereses en la economía política global. Expandir la gobernanza global de tal manera que pueda solucionar las deficiencias actuales de la globalización es un reto político e institucional. Pensar acerca de la variedad existente de organizaciones globales como lugares donde se abren nuevas oportunidades políticas, más que como nuevas fuentes de restricciones, es una manera de comenzar a abordar ese reto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Akyüz, Yilmaz (ed.) (1999). *East Asian Development: New Perspectives*. London: Frank Cass.
- Akyüz, Yilmaz y Charles Gore (1996). «The Investment-Profits Nexus in East Asian Industrialization». *World Development* 24(3), 461-470.
- Amsden, Alice (1999). «Late Industrialization». Ensayo preparado para la *Unctad X High-level Round Table*, Bangkok, febrero.
- _____ (1994). «The Spectre of Anglo-Saxonization is Haunting South Korea». En Lee-Jay Cho y Yoon Hyung Kim (eds.). *Korea Political Economy: An Institutional Perspective*. Boulder CO: Westview Press.
- _____ (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Nueva York: Oxford University Press.
- Barnett, Michel y Martha Finnemore (1999). *The Politics, Power and Pathologies of International Organizations* (manuscrito no publicado).
- Blackhurst, Richard (1997). «The WTO and the Global Economy». *World Economy* 20, 527-544.
- Block, Fred (1996). *The Vampire State and Other Stories*. New York: The New Press.
- _____ (1990). *Postindustrial Possibilities: A Critique of Economic Discourse*. Berkeley: University of California Press.
- Boli-Bennett, John y George M. Thomas (1999). *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*. Stanford: Stanford University Press.

- Cable, Vincent (1995). «The Diminished Nation State: A Study in the Loss of Economic Power». *Daedalus*, 24(2), 23-54.
- Castells, Manuel (1997). *The Information Age*. Oxford: Blackwell.
- Chang, Ha-Joon (1998). «Korea: The Misunderstood Crisis». *World Development* 26(8).
- _____ (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. London and Basingstoke: MacMillan.
- _____ (1993). «The Political Economy of Industrial Policy in Korea». *Cambridge Journal of Economics* 17(2), 131-157.
- Chang, Ha-Joon, Hong-Jae Park y Chul Gyue Yoo (1998). «Interpreting the Korean Crisis: Financial Liberalisation, Industrial Policy and Corporate Governance». *Cambridge Journal of Economics* 22(6).
- Eichengreen, Barry (1999a). *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*. IIE Press.
- _____ (1999b). *An Independent and Accountable IMF*. London: CEPR Press.
- _____ (1998). «Capital Controls: Capital Idea or Capital Folly». Manuscrito no publicado.
- _____ (1995). *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, Peter (2000). «Counter-Hegemonic Globalization: Transnational Networks as Political Tools for Fighting Marginalization». *Contemporary Sociology* 29(1).
- _____ (1997). «The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization». *World Politics* 50(1), 62-87.
- _____ (1995a). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____ (1995b), con Atul Kohli, Peter Katzenstein, Adam Przeworski, Susanne Rudolph, James Scott y Theda Skocpol. «The Role of Theory in Comparative Politics: A Symposium». *World Politics* 48(1), 1-49.
- Evans, Peter y James Rauch (1999). «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth». *American Sociological Review* 64(5), 748-765.
- Finnemore, Martha (1996). «Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism». *International Organization* 50(2), 325-47.
- Fligstein, Neil (1996). «Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions». *American Sociological Review* 61, 656-673.
- Freeman, Richard (1998). «What Role for Labor Standards in the Global Economy?» *NBER Discussion Paper*, Cambridge MA.
- Granovetter, Mark (1985). «Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness». *American Journal of Sociology* 91(3), 481-510.
- Haworth, Nigel y Steve Hughes (1997). «Trade and International Labor Standards: Issues and Debates over Social Clause». *The Journal of Industrial Relations* 39(2), 179-195.
- Kay, Tamara (1999a). «Labor Relations in a post-NAFTA Era». Manuscrito no publicado, Berkeley, CA.
- _____ (1999b). «Overview of NAO submissions». Manuscrito no publicado, Berkeley, CA.

- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Keohane, Robert (1984). *After Hegemony*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Kim, Byung Kook (1987). *Bringing and Managing Socioeconomic Change: The State in Korea and Mexico*. Tesis doctoral, Department of Political Science, Harvard University.
- Koh, Gillian (1995). «A Sociological Analysis of the Singapore Administrative Elite: The Bureaucracy in an Evolving Developmentalist State». Tesis doctoral, University of Sheffield.
- Korzeniewicz, Roberto y Timothy Moran (1997). «World-Economic Trends in the Distribution of Income, 1965-1992». *American Journal of Sociology* 102(4), 1000-1039.
- Krueger, Anne O. (1998). *The WTO as an International Organization*. Chicago: University of Chicago Press.
- Nayyar, Deepak (1999). «Globalization and Development Strategies». Ensayo preparado para la *UNCTAD X High-Level Round Table*, Bangkok, febrero 2000.
- Noble, Gregory W. (1998). *Collective Action in East Asia: How Ruling Parties Shape Industrial Policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- North, Douglas (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Quah, Jonathan (1993). «The Rediscovery of the Market and Public Administration: Some Lessons from the Singapore Experience». *Australian Journal of Public Administration* 52(3), 320-28.
- _____ (1984). The Public Policy Making Process in Singapore. *Asian Journal of Public Administration* 6, 108-126.
- _____ (1982). «The Public Bureaucracy and National Development in Singapore». En Khrisna K. Tummala (ed.). *Administrative Systems Abroad*. Washington DC: University Press of America.
- Rauch, James y Peter Evans (2000). «Bureaucratic Structures and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries». *Journal of Public Economics* 75(1), 49-71.
- Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik (1999). «Trade Policy and Economic Growth: A Sceptic's Guide to the Cross-National Evidence». *NBER Paper 7081*, Washington DC, National Bureau of Economic Research.
- Rodrik, Dani (1997). *Has Globalization Gone Too Far?* Washington DC, Institute for International Economics.
- Ruggie, John (1998). *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. New York: Routledge.
- _____ (1994). «At Home Abroad, Abroad at Home: International Stability and Domestic Stability in the New World Economy». *Millenium: Journal of International Studies* 24(3), 507-526.
- _____ (1982). «International Regimes, Transactions And Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order». *International Organization* 36(2), 195-231.
- Steinberg, Richard H. (1995). «Consensus Decision-Making at the GATT and WTO: Linkage and Law in a Neorealist Model of Institutions». *BRIE Working Paper* 72. Berkeley CA: University of California, Berkeley Roundtable on International Economy.

Stewart, Frances (1999). «Income Distribution and Development». Ensayo preparado para la *Unctad X High-level Round Table*, Bangkok, febrero 2000.

Strange, Susan (1995). «The Defective State». *Daedalus* 24(2), 55-74.

Unctad (1997). «Income Inequality and Development. Trade and Development Report, 1997». *United Nations Publication* no. E.97. II.D.8, New York and Genève.

Wachtel, Howard (1998). «Labor's Stake in the WTO». *The American Prospect*. 37, 34-38.

Wade, Robert (1998). «The Asian Debt and Development Crisis of 1997: Causes and Consequences». *World Development* 26(8), 1535-1553.

_____ (1996a). «Globalization and its Limits: Reports of the Death of the National Economy Are Greatly Exaggerated». En Suzzane Berger y Ronald P. Dore (eds.). *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca NY: Cornell University Press.

_____ (1996b). «Japan, the World Bank and the Art of Paradigm Maintenance». *New Left Review* (mayo-junio), 217.

_____ (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's Industrialization*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Wallach, Lori y Michelle Sforza (1999). *Whose Trade Organization? Corporate Globalization and the Erosion of Democracy*. Washington DC: Public Citizen.

Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. Reading MA: Addison-Wesley.

Weber, Steven (1999). «Ethics, Actors, and Global Economic Architecture: What Is the Role of International Organizations?» Ensayo presentado en el seminario *Carnegie Council Workshop*, junio.

White, Harrison C. (1981). «Where Do Markets Come From?» *American Journal of Sociology* 87, 517-47.

Williamson, Oliver (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.

Wolfe, Robert (1999). «The World Trade Organization». En *Trade Politics: Environments, Issues, Actors and Processes*. New York: Routledge.

World Bank (IBRD) (1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.

_____ (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy (A World Bank Policy Research Report)*. New York: Oxford University Press.

CAPÍTULO 11

La reforma organizativa y la expansión de la voz del Sur en el Fondo Monetario Internacional

Peter Evans y Martha Finnemore

Con más de mil economistas profesionales seleccionados mediante concurso público, el personal y la administración del Fondo Monetario Internacional (FMI) constituyen una acumulación única de capital humano a nivel global. El Fondo debería ser una de las organizaciones mundiales líderes en la prestación de servicios públicos. Para los países en desarrollo, en los que el capital humano especializado es un bien escaso, el valor potencial de ese activo es especialmente grande. Sin embargo, en el Sur el alto conocimiento técnico del Fondo se ve menos como un activo y más como una fuente de control externo e indeseado que se usa para impulsar los intereses de las instituciones financieras privadas y de los países ricos. Tener que relacionarse con los economistas del Fondo es el precio que debe pagarse para mantener el acceso a los flujos financieros que controla el organismo, en lugar de verse como un medio para acceder a un bien público intangible fundamental.

Para el FMI, la percepción de que es una institución de propiedad de los países del Norte y controlada por ellos, que actúa como el «agente de la ley de la comunidad de acreedores» (Lissakers 1991, 201), es obviamente un problema no sólo para esa organización, sino también para los países miembros del Sur. Todo el mundo reconoce que cuando los países miembros se «apropian*» de los programas del Fondo, las posibilidades de éxito aumentan. La calidad de la información que la institución usa para la supervisión y el diseño de programas depende también del nivel de participación de los países miembros.

Hay dos formas mediante las cuales se puede incrementar el nivel de «apropiación» de los programas del FMI en el Sur. La primera y más sencilla sería expandir el grado de control formal de la región en la estructura del proceso de decisión del Fondo, realineando los votos para que reflejen la realidad de que los países en vías de desarrollo son sus principales clientes y la mayor fuente de sus ingresos operacionales. Esta ruta es

* La noción de «apropiación» que utiliza el FMI y el Banco Mundial se refiere a la necesidad de que las personas a las que van dirigidas sus programas y créditos asuman estos últimos como algo propio, como algo deseable por ellos, y no como imposiciones de entes extraños. (N. del T.)

conceptualmente simple, pero políticamente difícil, y tal vez imposible, sin cambios fundamentales en la realidad subyacente, es decir, en el poder económico y político desproporcionado que tiene el Norte. Una forma más sutil y también más factible políticamente sería incrementar la «voz»¹ del Sur en el Fondo: aumentar el grado en el cual las perspectivas que derivan de la experiencia y los intereses de los países miembros del Sur se incorporan a la investigación, la formulación de políticas y el proceso de decisión dentro del FMI.

Tener más voz es menos dramático que cambiar el sistema de votación, pero no menos importante. Una voz efectiva, para nuestros propósitos, tiene dos componentes: tener la oportunidad de formular ideas claras e informadas, y también la oportunidad de impulsarlas dentro de una institución. Tener más votos es una victoria vacía sin un conjunto de propuestas políticas bien desarrolladas que puedan, a su vez, ser efectivamente impulsadas dentro de la estructura organizativa necesaria para el cumplimiento efectivo de las políticas. El poder de los votos es innegable y son los votos los que triunfan en el caso de intereses abiertamente enfrentados. Sin embargo, el curso de la política y los programas del FMI dependen tan a menudo de la influencia de las preconcepciones y de las ideas que hacen que las propuestas sean persuasivas, como de la imposición abierta de ciertos intereses. Tener voz es algo importante y, sin negar en absoluto la importancia de los votos, en estas páginas nos ocuparemos de esa voz.

Hay dos características de la estructura del Fondo que son particularmente importantes e influyen en la capacidad que el Sur pueda tener de presentar sus ideas. Un hito en el establecimiento de las políticas del Fondo es el valor que se le da al consenso, tanto entre su personal burocrático como en su Directorio Ejecutivo. El grado en que las políticas del FMI se validan mediante el consenso, especialmente entre los directores ejecutivos, incrementa la importancia de tener una voz efectiva, puesto que la presencia de una oposición considerable a las políticas adoptadas cercena la pretensión de que existió consenso. También existen oportunidades de tener voz gracias al personal del Fondo. Sabemos que en cualquier gran organización burocrática, los incentivos, las orientaciones y los fines del personal explican una parte importante de la variación en la dirección y el desempeño organizativos. Ello es especialmente cierto cuando las actividades del personal dependen de expertos altamente especializados, y cuando los fines y resultados de la organización son complejos y difíciles de evaluar. Reconocer las lecciones que nos da la teoría organizativa nos permite concluir con firmeza que la manera en la que el personal se recluta, forma, organiza y remunera debe ser un elemento determinante básico de cómo

¹ Sobre la noción de «voz,» véase Hirschman (1970).

el Fondo define y ejecuta su mandato. Por tanto, el fundamento de una voz efectiva debe partir del reclutamiento, las experiencias y las trayectorias profesionales del personal del Fondo.

En resumen, la pregunta que plantea este capítulo es: ¿qué tipo de reformas organizativas podrían aumentar la voz que tienen los países miembros en vías de desarrollo dentro del Fondo? Contestaremos la pregunta al final proponiendo varias reformas organizativas específicas. Sin embargo, antes de eso desarrollaremos dos ideas preliminares. La primera es que la naturaleza cambiante del Fondo en el contexto político global actual hace que la receptividad a los intereses y las perspectivas de los países en desarrollo sea casi una necesidad. La segunda es que las reformas organizativas importantes son factibles a pesar de la *realpolitik** que inspira el gobierno del Fondo, y de las restricciones técnicas dentro de las cuales sus políticas y programas deben operar.

EL CONTEXTO POLÍTICO DE LA GLOBALIZACIÓN Y LA EVOLUCIÓN DEL PAPEL DEL FONDO

Según crecen la magnitud, la velocidad y la volatilidad de los flujos financieros globales, y declina la capacidad de las autoridades públicas nacionales para administrar esos flujos, la intervención del FMI se ha hecho más crucial. Aunque las instituciones financieras y otros agentes privados que considerados colectivamente constituyen «los mercados» dominan el sistema financiero internacional, el Fondo es un catalizador esencial de la acción colectiva necesaria para que el sistema siga funcionando.

Según ha ido evolucionando la economía global en los últimos cincuenta años, también ha evolucionado la función del Fondo. Los fines iniciales de incrementar la apertura a los movimientos de capital y del comercio global se han logrado en gran medida. Los retos actuales son diferentes y más difíciles. Por un lado, la tarea de crear una garantía institucional fiable contra la amenaza de la volatilidad y la crisis se ha hecho más compleja con el aumento de la velocidad y el volumen de los flujos. Más inmanejable aún es el hecho de que la apertura ha demostrado ser insuficiente para producir los tipos de transferencias reales de recursos entre el Norte y el Sur de las cuales dependen las soluciones a la pobreza suministradas por el mercado. La dificultad de responder efectivamente a estos nuevos retos hace que la legitimidad del Fondo sea más frágil.

Los problemas del Fondo proceden, en primer lugar, del fracaso de la globalización orientada hacia el mercado en proporcionar un crecimiento sostenido, disminuir la desigualdad y mejorar el bienestar de la mayoría de

* Véase nota del traductor p. 249.

los ciudadanos del mundo que viven en el Sur. El crecimiento ha sido desequilibrado. La desigualdad ha aumentado. Aun cuando se ha conseguido aumentar los ingresos económicos, a menudo ese incremento ha ido acompañado de una pérdida de bienestar a causa de la erosión de los bienes culturales y sociales colectivos. El descontento con los resultados de la globalización es evidente, pero es difícil que la sociedad pueda exigir responsabilidad por la configuración del proceso de globalización a los actores privados fundamentalmente responsables. Los «mercados» no responden, ni frente a los ciudadanos, ni frente a comisiones parlamentarias. En consecuencia, el resentimiento generado por la globalización se dirige hacia las instituciones públicas encargadas de intentar disminuir los efectos negativos de aquélla, y el Fondo es uno de los objetivos principales.

Irónicamente, aunque los ciudadanos enojados que se manifiestan enérgicamente durante las reuniones del Fondo son la amenaza más visible, son otras personas críticas, con un punto de vista diferente, las que tienen mayores posibilidades de reducir la capacidad de la institución para seguir haciendo lo que hace. Para aquellos convencidos de que la solución a los problemas de globalización es simplemente una supremacía más profunda de las fuerzas del mercado, el Fondo es superfluo, cuando no un impedimento. La Comisión Meltzer, con su obsesión con el Fondo como un peligro moral, es un buen ejemplo. Desde el punto de vista del FMI, la cuestión es cómo podría generarse una base política suficiente para prevenir que acabe paralizado entre los gritos gemelos de «¡Desfondemos el Fondo!» y «¡Dejemos que los mercados actúen!» Proporcionar un servicio más efectivo a los miembros pertenecientes a los países en desarrollo debe ser un elemento fundamental en la construcción de una base política más amplia.

Mientras que el contexto global actual hace más vulnerable políticamente al Fondo, también incrementa la importancia de las ideas y del saber experto en su actividad. La capacidad del Fondo para actuar como un catalizador de la acción colectiva, y su potencial para diseminar y legitimar ideas e información sobre la economía global y sobre las economías nacionales individuales, se hacen más importantes a medida que declina su fuerza financiera en comparación con la de los mercados privados².

Una característica fundamental de las ideas del Fondo sobre cómo ayudar a sus miembros a responder frente al cambio global ha sido la

² Naturalmente, incluso en los primeros años de operación, la interpretación que hizo el Fondo de la noción de «enfoque de la absorción» para analizar los desequilibrios de la balanza de pagos tuvo un importante efecto a la hora de determinar a qué datos los banqueros centrales y los ministros de economía prestarían atención, y la manera en que interpretarían sus consecuencias; véase Finnemore (2000), Pollak (1997). Como lo expresa Finnemore (2000, 9), «el personal del Fondo hizo importantes contribuciones y “creó” conocimiento en los campos de la economía relevantes para su trabajo.» Véase también DeVries (1987) y James (1996). Las ideas del Fondo fueron tan importantes, sino más, que los préstamos que ofreció al Sur a la hora de conformar las políticas de esta región del mundo.

profundización de su contribución a las instituciones locales de los países miembros del Sur. En los años ochenta y noventa el Fondo, convencido de que resolver los problemas de la balanza de pagos y conseguir la estabilidad macroeconómica era imposible a menos que los deudores pudieran ser convencidos de reestructurar sus economías domésticas, y obligado también a asumir mayores riesgos a causa de la magnitud creciente del comercio mundial y de los flujos de capital, se vio forzado a realizar por ello préstamos cada vez mayores en proporción a la cuota de los países, comenzó a centrar su atención en el desarrollo de las «condicionalidades^{*}» que los países miembros debían aceptar para que pudieran considerarse candidatos aceptables para un crédito. Las condicionalidades se veían también como un servicio a los acreedores del sector privado, puesto que su aceptación daba a los Gobiernos un medio para «mostrar la previsibilidad de sus políticas» (Kapur 2000, 5). En los noventa, las condicionalidades relativas a la gobernabilidad se pusieron de moda, y se comenzó a prestar cada vez más atención a las cuestiones institucionales, incluso superior a la que se prestaba a las variables controlables mediante los parámetros económicos tradicionales.

La expansión de las condicionalidades es, en muchos sentidos, una lógica producto del desigual éxito de los programas del Fondo³. Para comenzar, la suposición subyacente a las políticas anteriores a 1980 de que el desempeño económico podía separarse de la red continua de relaciones institucionales que lo determinaba fue sólo una ficción conveniente. A medida que se hizo más obvio cuán difícil era cambiar un conjunto específico y restringido de parámetros sin modificar las partes circundantes de esa red continua, la tentación de ampliar el alcance de las condicionalidades se hizo irresistible. Es una dirección difícil de invertir. Aunque el nuevo director gerente del Fondo desearía cambiar la inercia del proceso hacia una dirección con «condicionalidades de menor alcance» (FMI 200b, 322), hay demasiados aspectos de la economía doméstica y de su administración que son críticos para el fin esencial que tiene la institución de conseguir la estabilidad macroeconómica, y ello no permite que regrese al mundo más sencillo de sus prácticas financieras anteriores⁴.

Junto con el cambio hacia un grupo más extenso de condicionalidades, el Fondo ha intensificado su énfasis en las cuestiones de pobreza y des-

* Véase nota del traductor p. 280.

³ Véase Killick (1995).

⁴ Véase, por ejemplo, la respuesta del Fondo a la evaluación externa sobre su trabajo de supervisión que recomendó que se enfocara «únicamente en las principales áreas de las política de los tipos de cambio y de las políticas económicas macroeconómicas directamente asociadas.» A juicio del Fondo, esa opinión «era contraria a las demandas de los miembros del FMI y de la comunidad internacional a favor de un mayor énfasis entre las interacciones entre macroeconomía y políticas estructurales y sociales» (FMI 2000a, 29).

igualdad a través de las iniciativas para los «países pobres muy endeudados» (PPME) y el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP)*. Al igual que las condicionalidades, ello ha obligado al Fondo a involucrarse más intensamente en la vida institucional de los países que piden los préstamos. La presidencia de las reuniones anuales del Fondo en el año 2000 abrió la reunión subrayando dos cuestiones análogas: «La gran tragedia económica de nuestro tiempo es la pobreza... Las desigualdades crecientes suponen el mayor riesgo para el futuro de la economía global.» El nuevo director gerente subrayó ese aspecto al declarar: «Los países miembros quieren que el FMI permanezca fuertemente comprometido con sus países miembros más pobres.» La posición de las directivas sobre la importancia del compromiso del Fondo con las cuestiones relativas a la pobreza es completamente consistente con la posición del G-7⁵ expresada durante su cumbre de julio de 2000 celebrada en Japón (donde se acordó que la responsabilidad del FMI por la estabilidad macroeconómica era «una herramienta esencial para lograr el crecimiento y la reducción de la pobreza»), y con el informe que los ministros de economía del G-7 presentaron allí (y en el que se declara que el FMI tiene una misión crítica que desempeñar en apoyo de la estabilidad económica de los países más pobres, a través del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza)⁵.

Tanto las condicionalidades como la responsabilidad por la reducción de la pobreza acrecientan la importancia de conocer y de tener experiencia «sobre el terreno» acerca de las instituciones de los países miembros en los cuales el Fondo desarrolla sus programas. De hecho, incluso los análisis macroeconómicos que abordan la estabilidad financiera requieren ese conocimiento institucional. La preocupación por la capacidad de asumir «compromisos creíbles» como un elemento fundamental para construir relaciones sólidas con la comunidad financiera internacional es un ejemplo de ello. Sólo instituciones sólidas pueden asumir compromisos creíbles. Los compromisos de un banco central concreto, que formalmente sea independiente, pero cuya organización sea débil, pueden ser menos creíbles en la práctica

* Para mayores detalles, véase el sitio de la Global Development Network, <http://www.gdnet.org> (N. del T.)

* El G-7 agrupaba a los siete países industrializados con mayor producción económica: Estados Unidos, Canadá, Francia, Reino Unido, Alemania, Italia y Japón. En 1997, Rusia quedó formalmente integrada en el grupo, con lo que hoy en día se debe hablar más bien de G-8, aunque Rusia tenga un PIB comparativamente pequeño en relación con los otros miembros. Estos ocho países producen conjuntamente el 65 por ciento del producto bruto mundial. (N. del T.)

⁵ Para una discusión más completa, véase Mohammed (2001). Obviamente, la reducción de la pobreza es todavía más esencial en la actividad del Banco Mundial, pero la opinión, popular en algunos círculos políticos de que hay una «división del trabajo» entre el Fondo y el Banco, por la cual se dispensa al Fondo de preocuparse directamente por la reducción de la pobreza, no es apoyada ni por los pronunciamientos de la dirección del Fondo acerca de sus políticas, ni por su más poderoso miembro, ni por un examen de las prácticas reales del organismo.

que los de otro banco central que de manera formal no sea independiente, pero que sí sea organizativamente fuerte. El examen superficial de los dos casos no es probable que baste para evaluar las diferencias entre los dos.

La necesidad de recurrir al uso del conocimiento local en los programas y las políticas dirigidas a la reducción de la pobreza es igualmente defendible. Asegurarse de que las políticas macroeconomías son consistentes con la reducción de la pobreza es una tarea que depende sustancialmente del conocimiento detallado del funcionamiento de las instituciones locales. Para permitir que el personal del Fondo desempeñe el mismo tipo de trabajo innovador para el cumplimiento de las condicionalidades y de la reducción de la pobreza que ha tenido en el diagnóstico de los flujos macroeconómicos se requiere una diversificación de su capital humano y epistemológico.

Los intentos por cambiar el sentido de la actividad del Fondo y los contenidos de sus políticas y programas deben reconocer las diversas relaciones de aquel con los distintos grupos de países miembros. Hoy en día, la base política del Fondo, con sus 184 miembros, la gran mayoría de los cuales son naciones pobres del Sur, es enormemente diferente de la base política que constituían sus 29 miembros originales, la mayoría de ellos países industrializados del Norte. El objetivo de proteger el sistema de tipos de cambio de Bretton Woods entre los países industrializados del Norte ya no existe, y los programas importantes en el Norte desaparecieron hace un cuarto de siglo.

El Norte y el Sur se aproximan hoy al Fondo desde perspectivas esencialmente distintas. Desde el punto de vista de los «acreedores estructurales» del Norte, los términos de los programas de préstamo del Fondo son reglas que deben imponerse a los demás (Kapur 2000). Mientras que el Norte se beneficiaría de la disminución de la tensión global que resultaría de un mejor desempeño económico en el Sur, los intereses que se imponen de manera más inmediata sobre los actores reguladores en el Norte son los de las instituciones financieras privadas y las corporaciones transnacionales, que reconocen las naciones industriales como su hogar. Estos actores privados tienen tres clases de intereses. Primero, quieren asegurarse de que no se les excluye de las oportunidades potencialmente rentables de hacer negocios en el Sur. Segundo, están ansiosos por minimizar los riesgos que puedan producir las administraciones económicas incompetentes en las frágiles economías de esta región. Por último, les gustaría tener instituciones económicas en el Sur que reflejaran, hasta donde fuera posible, aquellas con las que están familiarizados en el Norte.

El Sur, naturalmente, está interesado en atraer los capitales del Norte y difícilmente puede ignorar los intereses de estos inversores, pero las actividades del Fondo aparecen bajo una luz distinta. Si los acreedores y

los deudores nunca ven las leyes de insolvencia desde el mismo punto, tampoco puede esperarse que los países en vías de desarrollo y los industrializados vean el papel del Fondo desde la misma óptica. La visión del Sur del papel ideal de este organismo destacaría el suministro de información y de consejos técnicos para permitir que los administradores públicos locales tuvieran una autonomía significativa en el momento de decidir cómo usarlos para transformar sus prácticas e instituciones locales. De la misma forma, los «servicios»* del Fondo estarían dirigidos fundamentalmente a los países miembros, en vez a los prestamistas privados: proporcionarían financiación cuando el sector privado no estuviera dispuesto a realizar préstamos, y protegerían a las naciones pobres contra los ataques especulativos sobre el valor de su moneda y contra las destructivas «adquisiciones masivas de activos» de las que se benefician los acreedores durante las crisis de liquidez.

También es probable que las políticas específicas del Fondo provoquen respuestas diferentes entre los solicitantes de préstamos del Sur y los acreedores estructurales del Norte. Por ejemplo, en los años noventa los administradores públicos en el Sur no se oponían necesariamente a la apertura de sus mercados de capital, pero es probable que vieran los esfuerzos del Fondo por imponer «soluciones expeditas» (por ejemplo, tipos de cambio fijos con respecto a una moneda fuerte, como el dólar estadounidense, o tipos de cambio totalmente flexibles) como indeseadas y limitantes de su flexibilidad para el establecimiento de políticas económicas. Los países del Sur tenían enormes sospechas de que un elemento importante en el origen de las crisis financieras del sistema en su conjunto era la ausencia de coordinación macroeconómica entre las principales economías industriales y que, por tanto, esa debería ser una cuestión de interés considerable para el Fondo. Desde el punto de vista del Norte, una atención mayor a esa cuestión, aun siquiera en el nivel de las manifestaciones teóricas, constituía una intromisión indeseable en sus procesos políticos.

Como bases políticas del Fondo, el Norte y el Sur, y especialmente este último, son muy poco homogéneos. No importa cuán estrictamente definamos los límites (G-10, G-7, G-3)⁶ existen todavía diferencias importantes en ideología e intereses en relación con las políticas específicas del Fondo entre los países del Norte. Estas diferencias son importantes en cualquier análisis sobre las posibilidades de innovación de las políticas de la institución, pero desde la perspectiva de las respuestas del Fondo a los retos de la globalización, las diferencias dentro del propio Sur son todavía más importantes.

* Los distintos instrumentos de crédito del Fondo se denominan «servicios financieros», o más brevemente, «servicios». (N. del T.)

⁶ Véanse las notas a las tablas infra para ver qué países componen cada uno de estos grupos.

Al pensar sobre el Sur y el Fondo, tiene sentido dividir al primero en «países con mercados emergentes» (PMER) y «el resto.» Los más tenidos en cuenta en los cálculos del Fondo (y también en los de los actores financieros privados) son los PMER. La cualidad básica para ser considerado un «mercado emergente» es tener suficiente acceso a los mercados de capital internacionales, es decir, que los flujos privados de capital constituyan una solución potencial creíble a los problemas de desarrollo locales. Dependiendo de dónde se trace la línea, alrededor de una docena de países en vías de desarrollo y un número más pequeño de países transicionales de Europa calificarían dentro de ese grupo. En el otro extremo del espectro tendríamos a los 35 PPME (IMF 2000a, 50), cuyos problemas institucionales y su pobreza los dejan sin la perspectiva de acceso al capital privado, excepto por las inversiones tradicionales en actividades extractivas dispersas, que no es probable que produzcan un crecimiento transformador. Ello deja al mayor grupo diferenciado de países miembros del Fondo, tal vez sesenta u ochenta en total, en una situación en la que pueden ser tratados como potenciales PMER o como países potencialmente parte de los PPME, dependiendo del optimismo del observador. Antes de reflexionar más sobre la relación del Sur como base política del Fondo, merece la pena considerar la situación de cada uno de estos grupos en orden.

Los países del Sur en vías de desarrollo con mercados emergentes incluirían la mayoría de los países de ingreso medio de Latinoamérica, como Argentina, Brasil, México, Chile y Venezuela, junto con los «Tigres» de Asia del Este y los principales países de Asia del Sudeste (Corea, Singapur, Malasia, Filipinas y Tailandia), y tal vez Sudáfrica.

Aunque la pobreza y la desigualdad son todavía cuestiones fundamentales en estos países, las entradas de flujos de capital privado se ven como un elemento central para el crecimiento y la reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, puesto que este pequeño grupo de mercados emergentes absorbe la enorme masa de inversiones del Norte en el Sur, estos países son vulnerables al comportamiento volátil de los inversores internacionales y, por tanto, están muy preocupados con las políticas del Fondo dirigidas a mantener la confianza de éstos (por ejemplo, las nuevas Líneas de Crédito Contingente)*. Los países con mercados emergentes son esenciales para la definición de las estrategias en el Sur del Fondo y, simultáneamente, como fuente de tensión dentro de las políticas de la institución. Además, puesto que los países con mercados emergentes son las principales fuentes de oportunidades de negocio y de riesgo para el capital del Norte invertido en el Sur, estos países también son los que definen, desde el punto de vista de «los mercados,» los problemas entre las dos regiones del mundo.

* Este servicio financiero del Banco desapareció en el año 2003. Su propósito había sido proteger a los países en vías de desarrollo con economías sólidas de los impactos de las crisis financieras globales. (N. del T.)

Aquellos a los que les gustaría que el Fondo se concentrara en las preocupaciones financieras globales argumentan que la mejor respuesta frente a la falta de desarrollo es incorporarse a los mercados de capital internacional, y que todos los países del Sur, hasta los más pobres, son mercados emergentes en potencia. Las bases empíricas de esa propuesta son pobres. A pesar del enorme incremento de flujos netos de capital privado hacia el Sur durante los años noventa (antes de la crisis asiática), los flujos a los PPME fueron diminutos y poco regulares. En 1998, Chile (un país con un mercado emergente de sólo 15 millones de habitantes) absorbió más flujos netos de capital privado que todos los PPME combinados. Ciertamente, los flujos totales a los PPME han crecido, pero individualmente éstos han oscilado entre flujos netos de capital positivos y negativos, con pocas expectativas de que esos flujos resuelvan sus problemas de pobreza en un futuro cercano.

Los 35 países de los PPME y los 45 miembros elegibles para SCLP no comprendidos entre los PPME están íntimamente implicados con el Fondo, pero de una manera muy diferente a como lo están los países con mercados emergentes. Con la excepción de China y la India, cuyo gigantesco tamaño compensa más que de sobra sus bajos ingresos, tener negocios con las entidades financiadoras privadas es más una aspiración que un problema para los países del SCLP. Sus intenciones serían conseguir garantizar el alivio de la deuda y abrir líneas de crédito mayores para salud básica, educación y proyectos de infraestructura, y para ellos separar los proyectos destinados a la «estabilidad macroeconómica» de aquellos cuyo fin es la «reducción de la pobreza» es más un ejercicio teórico que una distinción práctica. En cuanto a la probabilidad de que los flujos de capital solucionen sus problemas, el resto del Sur se parece más a los países del SCLP que a los países con mercados emergentes. Mientras que unos pocos países que califican para el SCLP (por ejemplo, Colombia e Indonesia) han atraído flujos de capital en un nivel similar al de los países con mercados emergentes, un cambio de fortuna política podría fácilmente devolverlos a toda velocidad al pelotón de los regulares.

No es sorprendente que al analizar la relación cambiante del Fondo con sus distintas bases políticas se obtengan conclusiones similares a las que se llegan al analizar los cambios en su actividad. Ambos grupos de cambios reflejan una voz mayor del Sur y la diversificación del portafolio intelectual del Fondo hacia sistemas que aprovechen más efectivamente la experiencia que se tiene del desarrollo en esta región. Si no hay una contribución más sustantiva del Sur, los programas del Fondo se verán perjudicados por el débil sentido de apropiación que generan ahora, y tendrán un diseño y cumplimiento subóptimo. Ello deja abierta la cuestión de si las reformas organizativas que lograrían ese fin son posibles, teniendo en cuenta las realidades políticas de la gobernabilidad en el Fondo y el fuerte peso que se da a la legitimación de sus políticas que haga la teoría

macroeconómica. Estudiaremos primero las cuestiones de gobernabilidad, después el papel de la teoría y los métodos, y, finalmente, la intersección de ambos. Defenderemos que, incluso combinadas, estas cuestiones no impiden reformas organizativas importantes.

EL PROBLEMA DE LA GOBERNABILIDAD

Formalmente, el Fondo es una democracia basada en una distribución desigual de la propiedad, lo que a su vez determina que los votos dependan de las contribuciones históricas al capital de la institución, en lugar de seguir el modelo westfaliano* de «una nación, un voto.» En la práctica, el Fondo es a un tiempo más y menos democrático de lo que parece, según se destaquen unas u otras características del proceso de decisión. Como en cualquier organización (o política pública), en la adopción de decisiones los canales de influencia son tan importantes como las estructuras formales. Algunos de estos canales incrementan el grado de democracia en el Fondo; otros la rebajan.

Puesto que las decisiones más importantes del Fondo requieren una mayoría cualificada del 85%, y la cuota histórica de Estados Unidos otorga a este país un 17,29% de los votos, la democracia plena es imposible desde el comienzo. Hasta en las decisiones menos importantes, en las cuales una mayoría simple es suficiente, los diez países industrializados que forman el G-10 tienen el 52% de los votos y pueden, por tanto, superar en las votaciones al resto de los otros 174 países. En contraste, todos los países que cualifican para recibir préstamos del SCLP tienen combinadamente sólo el 10% de los votos. En el improbable caso de que todos actuaran como un bloque unificado, no serían capaces de parar ni siquiera las modificaciones básicas al Acuerdo Constitutivo del Fondo, que requieren una mayoría cualificada del 85%, por lo que no se requeriría de su 10% para ser aprobados. En pocas palabras, el poder de voto se estructura de tal forma que el Fondo es incapaz de aprobar cualquier decisión que los países industrializados sientan que contradice sus intereses nacionales o los intereses de los actores privados que tienen su domicilio en sus territorios.

Tabla 1. Distribución de votos en el Fondo por grupos de países

Grupos de países	Porcentaje de votos
Estados Unidos	17,29
G-5 (Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia, Reino Unido)	39,57
G-7 (G-5 + Italia, Canadá)	45,84
G-10 (G-7, Holanda, Bélgica, Suecia)	51,53

* Véase nota del traductor p. 249

Grupos de países	Porcentaje de votos
«El Norte» (1)	61,45
Países con mercados emergentes (2)	9,00
PPME (3)	2,29
Países SCLP no PPME (4)	3,67
China e India	4,14
El resto del Sur (5)	11,22
«El Sur»	30,32 (6)
Países transicionales y otros (7)	8,23

1. «El Norte» incluye 24 países industrializados: el G-10 más el resto de los miembros de la OECD (Australia, Austria, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Islandia, Irlanda, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suiza, Turquía), a excepción de México y Corea (que se incluyen en los «países con mercados emergentes») y los países transicionales (República Checa, Hungría, Polonia, República Eslovaca).
2. Incluye Argentina, Brasil, Chile, Corea, Malasia, México, Filipinas, Singapur, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela. Los países transicionales con mercados emergentes, es decir, República Checa, Hungría, Polonia, República Eslovaca se incluyen en la categoría «países transicionales y otros.»
3. Véase 2000 *Annual Report*, p. 50, Tabla 5.1.
4. Véase 2000 *Annual Report*, p. 58, Tabla 5.3, excluyendo a China y la India. Incluye, entre otros, a Pakistán y Nigeria.
5. Incluye, entre otros, Colombia, Indonesia, Irán, Irak, Marruecos, Arabia Saudita, Costa Rica y Uruguay.
6. Una medida alternativa del poder de voto del Sur es agregar los votos de los directores ejecutivos del «G-11,» es decir, los de todos aquellos países cuya base política son principalmente países del Sur. Con ello se obtiene el 31,9% de los votos, pero se requiere la colaboración de España y Australia, que también están representados por los directivos ejecutivos del G-11.
7. Se incluye a Rusia, República Checa, Hungría, Polonia, etc., y también Israel.

En relación con los estándares usuales de la democracia, el Sur está plenamente justificado cuando se queja del «déficit democrático» en el gobierno del Fondo. No obstante, el Sur no carece totalmente de poder. Si la mayoría de los países del Sur comparten una posición, pueden bloquear las propuestas que requieren una mayoría del 85%. Si los directores ejecutivos del G-11, cuyas bases políticas se encuentran en el Sur, trabajan al unísono, pueden bloquear las propuestas que exigen una mayoría del 70%, especialmente si pueden encontrar aliados entre los países industrializados más pequeños. El desarrollo de este tipo de perspectiva claramente compartida de los fines comunes, que harían esa acción unificada posible, es un proyecto importante. Si se pudiera hacer, el poder del Sur, medido incluso formalmente por su poder de voto, sería entonces considerable.

El proceso de toma de decisiones en el Fondo también genera posibilidades para la participación del Sur que no son evidentes en la distribución

formal del poder de voto. A diferencia de la Junta de Gobernadores, que se coloca en el ápice del organigrama en el proceso de toma de decisiones, pero que sólo se reúne una vez al año, el Directorio Ejecutivo es el órgano de gobierno realmente operativo. Los 24 directores ejecutivos (DE) que componen el Directorio se reúnen regularmente (149 veces en 1999; 104 veces en 2005), adoptan decisiones acerca de los programas que afectan a países concretos y también de política general. Aunque ocasionalmente se vota, la mayoría de las decisiones del Directorio Ejecutivo se toman por consenso. La redacción de las minutas formales de la discusión durante las reuniones del Directorio Ejecutivo hace difícil que se pueda defender la existencia de un consenso cuando se oponen muchos de los DE. Puesto que hay once DE que representan a los países del Sur, ello significa que sus miembros tienen una voz considerable en el órgano decisorio más importante del Fondo. La voz que tienen no compensa el déficit democrático en términos de votos (recordemos que los votos reflejan los derechos de crédito dentro del Fondo), pero le da al Sur una oportunidad para influenciar las políticas y los programas de la institución. Las ideas que permitan que los DE de los países en vías de desarrollo usen esta oportunidad de manera más efectiva son fundamentales en cualquier programa de reforma.

Ahora bien, las posibilidades de tener voz dentro del Fondo se encuentran compensadas por patrones de influencia informal por fuera del mismo, que producen concentraciones de poder incluso más desiguales que la estructura de voto formal. Para comenzar, existe el acuerdo informal de que el director gerente será de un miembro europeo del G-5, aunque al menos esa es una forma transparente de control informal, puesto que en los países solicitantes de crédito con los cuales negocia el Fondo, también existen formas menos transparentes de influencia que son más corrosivas para el «buen gobierno» y el control público de su actividad. La más destacable de todas ellas es la que podríamos llamar el «efecto del Tesoro.»

En los últimos años, el Tesoro de Estados Unidos se ha destacado por transmitir sus preferencias directamente a los administradores y al personal del Fondo, en lugar de dejar que el DE estadounidense las plantee en las reuniones del Consejo Directivo. Si se combina con el cabildeo intenso que realiza Estados Unidos con los Gobiernos miembros, ambas cosas dan a las opiniones de Estados Unidos una relevancia que va incluso más allá de su porcentaje desproporcionado de derechos de voto. Esa influencia se hace particularmente ofensiva para otros Gobiernos miembros cuando se usa para convertir al Fondo en un instrumento de la política exterior estadounidense, contradiciéndose así las propias pretensiones, muy estimadas por la organización, de decidir sobre la base de análisis económicos objetivos. El apoyo financiero continuado a Rusia, a pesar de sus grandes incumplimientos no sólo de la condicionalidad, sino de las reglas básicas de suministro de información del Fondo, es el ejemplo más citado.

Precisamente porque es informal, el efecto del Tesoro es difícil de eliminar en ausencia de cambios en el equilibrio real de poder global que puedan disminuir la hegemonía de Estados Unidos. Podría, naturalmente, defenderse que ese cambio es posible de hecho, que la hegemonía de Estados Unidos y, por tanto, la importancia de su influencia informal, ha pasado ya su apogeo. La preocupación de Europa con la construcción de instituciones propias y el estancamiento de Japón, junto con el éxito económico pasajero de Estados Unidos, han derivado en una especie de «hiperhegemonía» estadounidense que probablemente se disipará. Todo esto es, naturalmente, pura especulación. El único consuelo inmediato para el Sur es que la influencia del Tesoro de Estados Unidos tiende a centrarse en un conjunto pequeño de países y asuntos, dejando que la gran parte de las decisiones del Fondo se resuelvan mediante procesos institucionales más transparentes.

La conclusión final en relación con la gobernabilidad del Fondo es que es improbable que las reglas formales cambien de manera significativa. Los países recientemente industrializados de Asia del Este pueden eventualmente tener éxito y conseguir que se les otorguen mayores cuotas en el Fondo —que merecen—, debido a la mayor importancia y el tamaño de sus economías, pero es probable que lo hagan a expensas de los europeos y no de los estadounidenses, dejando el poder de veto de Estados Unidos intacto. Incluso si hay una redistribución de las cuotas, el Sur seguirá siendo minoría en el total de votos. ¿Qué podría hacerse dentro de los parámetros de estas estructuras formales de gobierno? La respuesta, asombrosamente, es «bastante.» Una gran cantidad de las actividades que realiza el Fondo, tal vez la mayoría, se derivan más de un paradigma colectivamente asumido sobre cuál es la mejor manera de conseguir la estabilidad macroeconómica, el desarrollo y la reducción de la pobreza, y menos de los mandatos explícitos de sus «directores.» La estructura del Directorio Ejecutivo concede a los DE del Sur una oportunidad notable de debatir acerca de las características de este paradigma. Sin embargo, hacer que el paradigma incorpore mejor las experiencias y necesidades del Sur requiere una corriente fuerte de nuevas ideas e información. Al final, el problema de la gobernabilidad no puede separarse del problema de las ideas.

LOS PARADIGMAS COMPARTIDOS, EL PERSONAL Y LA REFORMA ORGANIZATIVA

La reciente teoría de la organización nos proporciona varias ideas útiles sobre las posibilidades de reforma. El Fondo es una organización basada en el conocimiento. Distribuye los recursos materiales que posee, pero es la unión de esos recursos con el conocimiento detallado y el análisis «experto» lo que legitima la manera en la que el Fondo distribuye sus re-

cursos económicos y lo que da relevancia a su asesoramiento. Dentro de las organizaciones basadas en el conocimiento, las personas que lo poseen tienden a gozar de una autonomía importante. Las actividades diarias de los «operadores» del Fondo (su personal) no son fácilmente observadas por la dirección del mismo (y mucho menos por los «dirigentes» estatales), y la conexión entre las prácticas diarias y los resultados buscados sólo puede observarse tras un tiempo considerable, si acaso (Barzelay 2001, 134-144). En consecuencia, las creencias y actitudes del personal son de crucial importancia para determinar qué es lo que realmente hace el Fondo. Como en el caso del Banco Mundial⁷, la «cultura organizativa» es tan fundamental para los resultados como la política del poder.

El saber experto que posee el Fondo pertenece casi totalmente a la economía. De hecho, el Fondo puede ser único entre las principales instituciones internacionales por su homogeneidad profesional. El Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otras organizaciones económicas utilizan un rango mucho más amplio de especialidades profesionales para hacer su trabajo. No sólo prácticamente todo el personal del Fondo está compuesto de economistas, sino que la mayoría son especialistas en macroeconomía y han sido formados en universidades estadounidenses o angloestadounidenses⁸.

La economía, como profesión, difiere del derecho o la medicina en que es una disciplina académica, más que una organización de la práctica. No hay el equivalente a los colegios de abogados o de médicos que certifiquen que alguien puede «practicar» la economía que afecta a los pueblos (o los Gobiernos) del mundo. En consecuencia, la gran parte del acervo de obras académicas sobre teoría de la organización, que se ocupan de la competencia por los monopolios estatales sobre ciertos tipos de actividades desarrolladas por profesionales, explica poco acerca de los economistas del Fondo. Sin embargo, lo que *sí comparten* los economistas de la organización con los practicantes del derecho y la medicina, y con efectos similares, es el dominio de un cuerpo abstracto y complejo de conocimiento que se aplica a casos particulares (Abbott 1988; Brint 1994; Larson 1977; MacDonald 1995).

El saber experto tiene varios efectos bien documentados sobre aquellos que lo poseen y las organizaciones en las que habita. El primero es que este saber tiene inevitablemente un componente cultural y normativo. La formación profesional o especializada no transfiere simplemente conocimiento técnico «objetivo»; más bien, es un intento consciente por modelar las visiones del mundo y los valores de los practicantes. A los doctores se les forma explícitamente para que valoren la vida humana por encima de otros fines; los soldados reciben entrenamiento para que sacrifiquen la

⁷ Cfr. Miller-Adams (1999).

⁸ Véase Clark (1996); tabla 4 infra.

vida humana en pro de ciertos objetivos estratégicos. Lo análogo para los economistas sería que a ellos se les educa a fin de que valoren la eficiencia por encima de otros fines, mientras que otras profesiones reciben una educación que les inculca fuertemente los valores de la protección ecológica, el bienestar social o el conocimiento universal. Los valores y las normas de una profesión influyen en la determinación de los problemas sociales que esas profesiones reconocen que requieren solución, en los tipos de datos que se piensan relevantes para comprender esos problemas, y en el conjunto de soluciones que se perciben que están disponibles y son adecuadas (Haas 1989, DiMaggio y Powell 1983, MacDonald 1995)⁹.

El segundo de esos efectos es que cualquier sistema de conocimiento complejo y abstracto tiene puntos ciegos. De hecho, los crea. La teoría, por su naturaleza, es una abstracción de la realidad e ignora conscientemente algunas cosas para poder hacer más manejables otras. La información que un modelo económico no requiere o produce por sí mismo es una «externalidad» y se hace invisible en el análisis económico. Además, las cuestiones que no mencionan las técnicas intelectuales de la economía se ignoran. No son «problemas económicos» y, por ello, deben ser problemas para otros. Puede que las anteriores afirmaciones sean presupuestos intelectualmente razonables, pero para los expertos dentro de las grandes burocracias públicas pueden ser difíciles de sostener. Los administradores públicos que dirigen estas burocracias no pueden consolarse con decir «ese no es mi problema», ni deberían hacerlo. Por tanto, el mandato que se le da a los expertos, incluidos los economistas, es a menudo más amplio que el conocimiento que poseen. En el caso del Fondo, los mandatos más amplios han involucrado a los economistas en la creación de políticas para una variedad amplia de cuestiones sociales, medioambientales y militares inclusive, sobre las cuales el saber experto que posee la economía es escaso y que, comprensiblemente, hacen que el personal del Fondo se sienta incómodo. La falta de coincidencia entre su saber experto y sus funciones se refleja en la actitud del personal hacia ellas y en la manera en las que las desempeñan.

Una tercera característica del saber teórico experto, relacionada con las anteriores, es su tendencia a sobrevalorar la racionalidad abstracta en la creación de políticas públicas, a costa de lo que Brint llama la «racionalidad contextual» y el «pragmatismo contextual.» En muchas situaciones, el «conocimiento local,» que sería el conocimiento acerca de entornos o situaciones específicos, puede ser más valioso que los conceptos abstractos a la hora de resolver problemas de política pública (Brint 1994; también Lindbloom y Braybrooke 1963; Lindbloom y Cohen 1979; Lindbloom 1990).

⁹ Para una discusión más extensa sobre la perspectiva intelectual concreta (y las debilidades) de los economistas, véase McCloskey (1985; 1994).

Restaurar la estabilidad económica en un país como Malí es probable que dependa más de una comprensión cuidadosa de cómo funciona la economía informal o de cómo las estructuras sociales crean rigideces en el mercado de trabajo, que de las verdades universales que nos proporcionan los libros de macroeconomía. El fracaso en incorporar el conocimiento local ha demostrado obstaculizar los esfuerzos del Banco Mundial para el desarrollo (Ferguson 1990; Gran 1986; Escobar 1995). Existen todo tipo de razones para asumir que esa deficiencia influencia también los resultados del Fondo.

El conocimiento local es particularmente importante en el Fondo porque gran parte de su trabajo tiene lo que James Q. Wilson (1989) llamaría un carácter «artesanal». El trabajo artesanal tiende a estar basado en proyectos específicos, en los cuales cada producto es único, los procedimientos no son rutinarios, y el sistema de trabajo depende en un grado considerable de la experimentación y la intuición (Perrow 1967). La arquitectura, la construcción, la publicación de libros y la medicina tienen todos ellos fuertes componentes artesanales como actividades. También lo tiene el trabajo en el Fondo. La administración del sistema monetario global no es una actividad rutinaria en la cual se pueden poner sobre la mesa respuestas estandarizadas extraídas de principios abstractos. Cada economía nacional es única y los programas del FMI deben diseñarse para las particularidades de tiempo y lugar de cada caso. Diseñar programas exitosos requiere un conocimiento detallado de la economía nacional concreta que busca ayuda del Fondo, y del contexto social, institucional y político en el que tiene que desarrollarse el programa. El personal del Fondo así lo reconoce, y su uso de las misiones* para recoger información acerca de los países miembros individuales pretende suministrar parte de esa información contextualizada. Dar servicios a 184 miembros requiere una gran cantidad de conocimiento local. Sin embargo, el ritmo del trabajo del Fondo inevitablemente requiere alguna estandarización en las respuestas, ya sea simplemente para poder iniciar los programas en el momento oportuno. Equilibrar la necesidad de velocidad con la necesidad de conocimiento local sobre las complejidades de cada caso es una característica permanente del trabajo del Fondo.

Conseguir un balance adecuado entre los modelos analíticos generales y una recepción institucional del conocimiento local es más imperioso para los países del Sur. Estos son los países que requieren con mayor probabilidad los programas del FMI y son también los países donde el «conocimiento local» es más importante, porque sus entornos institucionales locales difieren agudamente de los que utilizan las presunciones macroeconómicas básicas. La necesidad de dar un mayor peso a la experiencia institucional

* El FMI y el Banco Mundial denominan «misiones» al envío temporal de funcionarios para ayudar a la puesta en marcha de sus programas, prestar asesoría o vigilar el cumplimiento de los acuerdos asumidos. Esas misiones oscilan en duración y en el número de personal que se utiliza. (N. del T).

específica de los países se incrementa por la advertencia del director gerente de que las «estrategias para la reducción de la pobreza deben estar regidas por las particularidades de los países, desarrolladas y vigiladas con amplia participación, y diseñadas para las circunstancias del país», de manera que «el público en general pueda apropiarse de las mismas» (FMI 2000a, 55). Un «déficit de conocimiento local» es, por tanto, más probable cuando se trata con el Sur, y también es más probable que dificulte los programas del Fondo en esa región.

Todas estas características del saber experto que se aplican durante el proceso de adopción de decisiones son evidentes dentro de la institución y proporcionan oportunidades de cambio. La creencia compartida en un paradigma es una de las fortalezas principales del Fondo como organización. Un conjunto integrado de propuestas teóricas y metodológicas permite que el personal, los administradores y los DE del Fondo basen sus recomendaciones sobre políticas económicas en un marco general que se comparte, además, por los profesionales de la economía de manera general. El paradigma compartido macroeconómico da al personal y a la administración del Fondo un lenguaje común y un enfoque compartido de los problemas concretos, a pesar del hecho de que sus empleados provienen de 127 países diferentes. Sin embargo, por definición, un paradigma prescriptivo general y detallado también restringe la gama de innovaciones que podrían surgir durante sus deliberaciones. Es muy difícil que el Fondo, como institución, pueda «pensar a partir de cero.» Cualquier propuesta para diversificar su portafolio intelectual con el propósito de incrementar la voz del Sur debe ponderar las ventajas que tiene un proceso de adopción de decisiones coherente y con capacidad para la acción colectiva, que procede de creencias compartidas, frente a las limitaciones en innovación que también se derivan de esos paradigmas estrechamente compartidos.

El argumento más sólido contra la diversificación del portafolio intelectual es simple: el paradigma actual proporciona la teoría y las técnicas más precisas disponibles para analizar la economía del mundo real. Se basa en unos cien años de progreso teórico acumulativo en la disciplina de la economía y ofrece las mejores predicciones posibles sobre los efectos de las políticas particulares que puedan adoptarse y, por tanto, es la mejor garantía para conseguir cualesquiera fines que los países miembros decidan que quieren lograr. Las mejoras son siempre posibles, pero deberían verse como refinamientos del paradigma existente, en lugar de como alternativas al mismo.

Este es un argumento que tiene un mérito obvio, pero que se sobreestima. Para comenzar, el grado en el cual las teorías económicas actuales producen soluciones únicas a las cuestiones sobre creación de políticas económicas no debería exagerarse. Dos ejemplos de la historia reciente del Fondo nos valdrán para ilustrar esa idea. Las convicciones firmes

de que la apertura plena de la cuentas de capital era necesaria para «reformar» los mercados financieros domésticos de los países en vías de desarrollo y permitirles asegurarse los beneficios derivados de los mercados de capital internacionales fueron presentadas a mediados de los años noventa como ideas provenientes de la sabiduría de la teoría económica. Tras la crisis asiática, parece obvio que una apertura más gradual de la cuentas de capital –contingente en relación con las mejoras a la capacidad reguladora doméstica discrecional– es más consistente con la teoría macroeconómica disponible. La diferencia de interpretación viene dictada, obviamente, por las lecciones de la experiencia, más que por cualquier revisión interna ocurrida dentro del paradigma. La privatización en Rusia y otras economías transicionales es también otro caso precedente. Cuando el Fondo inició sus políticas, estar a favor de la privatización parecía una consecuencia evidente que se sacaba de la más rudimentaria de las comparaciones entre la eficiencia relativa esperada de las empresas privadas y la de las empresas públicas. De manera retrospectiva, parece obvio que intercambiar un conjunto de monopolios públicos, parcialmente responsables en lo político frente a la sociedad, por otros monopolios privados no responsables, pero políticamente conectados, es probable que se traduzca en pérdidas de eficiencia y bienestar en lugar de en ganancias. Una vez más, la experiencia produjo una nueva comprensión de la conexión entre teorías y políticas públicas.

En la medida en que los programas y las políticas del Fondo se aventuran más allá de la estabilidad macroeconómica y se adentran en el campo de la gobernabilidad, la reducción de la pobreza y la reforma de las instituciones económicas domésticas, el Fondo debe pasar por el terreno intelectualmente confuso que el Banco Mundial se ha visto obligado a atravesar. Determinadas relaciones entre teoría y política son más difíciles de justificar. Políticas aparentemente racionales y bien intencionadas pueden tener efectos perversos¹⁰. En estos campos de la política, la importancia del conocimiento local para comprender la dinámica institucional real y, por tanto, poder hacer predicciones precisas acerca de las consecuencias de los cambios institucionales, deviene crucial.

Aun sin adentrarse en el confuso territorio del cambio institucional y el desarrollo, cuando pensamos en políticas específicas se exagera el nivel en que la teoría puede usarse para argumentar que «no hay alternativa.» Un comentario reciente de Michael Mussa, director del Departamento de Estudios del Fondo, es un buen reflejo de lo que aquí decimos. Ante la pregunta sobre la debilidad reciente del euro contestó que la mitad de la

¹⁰ Véase, por ejemplo, Ferguson (1990).

depreciación del euro «era producto de la naturaleza ‘maniaco-depresiva’ del mercado» (FMI 2000b, 336). Si el comportamiento de uno de los mercados financieros más complejos y profundos en la historia del mundo sólo puede explicarse en términos de una psicología de bolsillo, ¿cuán probable es que el comportamiento de los funcionarios públicos y los empresarios locales en Botsuana, Bolivia o Nepal pueda predecirse sobre la base de proposiciones macroeconómicas extraídas de libros de texto?

El tema aquí no es defender el abandono del paradigma. Es defender un portafolio intelectual más diverso, que incorpore un mayor componente de conocimiento local sobre las prácticas institucionales del Sur, con el propósito de permitir en la práctica una aplicación más efectiva del paradigma existente. Cualquier propuesta favorable a la implantación de una diversificación intelectual semejante requiere, a su vez, pensar acerca del reclutamiento, la formación, las carreras profesionales y la organización del personal del Fondo.

Es difícil pensar en cualquier otro tipo de organización (con excepción del Banco, naturalmente) en la cual más de mil economistas profesionales trabajen en contacto, coordinadamente, sobre un conjunto compartido de cuestiones públicas. Además, el Fondo puede pagar salarios y ofrecer beneficios que, dejando a un lado los comentarios despectivos del antiguo economista jefe del Banco Mundial*, permiten el reclutamiento de un grupo de profesionales altamente cualificados¹¹. El valor del capital humano recogido en el Fondo es también potenciado por la integración inusual de investigación y trabajo aplicado que se promueve allí. En los entornos académicos, la aplicación de las políticas públicas se deja más a la voluntad de los individuos y es menos un empeño colectivo. Por otra parte, las presiones inmediatas con las que operan las agencias gubernamentales y las empresas privadas para ocuparse de tareas específicas aplicadas dejan poco tiempo para la investigación y la reflexión.

Finalmente, la posible contribución de los economistas del Fondo se ve potenciada por el hecho de que éste se encuentra en una posición inusualmente cómoda en términos de restricciones presupuestales en comparación con otras organizaciones públicas, nacionales o internacionales. A diferencia de los Gobiernos nacionales cuyos gastos supervisa, el tamaño

* Se está refiriendo a Joseph Stiglitz, que tras abandonar el cargo ha atacado fuertemente las políticas del Banco y la preparación de sus funcionarios. (N. del T.)

¹¹ Se ha argumentado que una competencia más intensa del sector privado hace ahora mucho más duro para el Fondo reclutar y retener a los mejores economistas y que, por tanto, las prioridades organizativas de éste deberían centrarse en contrarrestar esa amenaza. Las pérdidas por fuga al sector privado explican sólo una minoría de las renunciaciones, y parecen haber declinado sustancialmente desde 1998. Sin embargo, pruebas anecdóticas sugieren que podría haber un problema en relación con los economistas que poseen cierto tipo de habilidades y de conocimiento especializado.

del personal del Fondo, sus presupuestos administrativos y los salarios de su personal han continuado expandiéndose¹². El número de economistas se ha más que duplicado entre 1980 y 1999 (FMI 2000a, 98) y el salario del director gerente se ha incrementado más del 50% entre 1987 y 2000 (Clark 1996, 180; FMI 2000a, 97). Mientras que los funcionarios individuales trabajan bajo una presión considerable, en conjunto puede apreciarse una «relajación organizativa» en la institución¹³. El producto que se le exige para permitir la supervivencia de la organización no deja exhaustos los recursos humanos, fiscales y organizativos que el Fondo tiene a su disposición. El personal y la dirección tienen amplio margen para escoger entre opciones y experimentar.

Teniendo en cuenta la extraordinaria posición del Fondo como depósito de saber experto económico, es innegable el potencial que tiene para realizar contribuciones innovadoras al conocimiento económico y a la formulación de políticas públicas. De hecho, comenzando con los famosos modelos de Jacques Polar, al personal del Fondo se le pueden acreditar una variedad de ideas innovadoras. El alcance de la innovación se encuentra restringido, sin embargo, por lo que podría llamarse «monocultivo intelectual». La falta de diversidad intelectual se origina, primero, por el paradigma estrechamente compartido, ya discutido, pero luego se ve reforzado por el reclutamiento y los modelos de carrera dentro de la organización.

Es cierto que 127 de los 184 países miembros del Fondo están representados en su personal, pero también es cierto que Estados Unidos, los países industriales de habla inglesa y los países industrializados en general están fuertemente sobrerrepresentados, aun si se tiene en cuenta el argumento de que las proporciones dentro del personal deberían reflejar las cuotas de los países. Todavía más importante es que la tendencia hacia el monocultivo intelectual es más pronunciada en aquellas partes de la organización donde cabría esperarse que se hiciera la mayor contribución a la innovación y el cambio político: en la dirección y en los departamentos centrales para el diseño de políticas, como el de Departamento de Estudios y el Departamento de Elaboración y Examen de Políticas. Los economistas del Sur representan menos de un tercio de los profesionales con el rango profesional más alto (A-15) y tienen una proporción similar entre los funcionarios directivos (B-1 a B-5) (Lahti 2000, 31). Entre los jefes de departamento (B-5), la proporción de jefes del Sur es alrededor del 20%, más baja que hace veinte años. En contraste, el 47% de los jefes de departamento proviene de países industrializados de habla inglesa. No hay tampoco ninguna tendencia hacia el reclutamiento de más economistas con orígenes en los

¹² Cfr. Clark (1996).

¹³ Véase Kapur (2000, 25).

países en vías de desarrollo. Como muestra la Tabla 2, la expansión de casi el 50% en el número total de economistas empleados en el Fondo en el curso de la última década (1990-1999) no se ha aprovechado como una oportunidad de incrementar la proporción de economistas nacidos en los países en vías de desarrollo. En vez de eso, han disminuido ligeramente. Así mismo, como muestra la Tabla 3, la proporción de economistas de los países en vías de desarrollo que se están reclutando es inferior que hace diez años, especialmente en el elitista Programa para Economistas (PE).

Tabla 2. Tendencias en los países de origen de los economistas del Fondo (1990-1999)*

	1990 (%)	1999 (%)
A-9 - A-15 (profesionales)	42 (220)	39 (321)
B-1 - B-5 (director)	30 (56)	33 (83)
Total	39 (276)	38 (404)

* Porcentaje de origen en países en vías de desarrollo (número de economistas de los países en vías de desarrollo entre paréntesis)

Fuente: *Diversity Report*, 1999, Tabla 8, 47.

Tabla 3. Tendencias en el reclutamiento de economistas del Fondo (1990-1999)*

	1990 (%)	1999 (%)	Total 90-99 (%)
Programa para economistas	52 (13)	35 (13)	42 (149)
Otros economistas	40 (12)	46 (28)	36 (193)
Total	45 (25)	42 (41)	38 (342)

* Porcentaje de origen en países en vías de desarrollo (número de economistas de los países en vías de desarrollo entre paréntesis)

Fuente: *Diversity Report*, 1999, Tabla 12, 51.

Aunque parecería haber buenas razones para aumentar la «diversidad de pasaportes» (es decir, la diversidad medida por el país de origen) entre el personal del Fondo, si nos centramos exclusivamente en ella no veríamos bien el problema. A pesar del porcentaje desproporcionadamente pequeño de personal perteneciente a países en vías de desarrollo (y de personal de países desarrollados no occidentales)¹⁴, la diversidad de los pasaportes es impresionante si se compara con las diferencias reales en el interior de los grupos de hombres y mujeres con doctorados en macroeconomía. El problema es que la diversidad de pasaportes nos lleva a sobrevalorar la diversidad del portafolio intelectual del Fondo.

¹⁴ Debería también observarse que, en relación con esta cuestión, Japón, en fuerte contraste con los países industriales de habla inglesa, está subrepresentado más que sobrerrepresentado. De hecho, Japón es el país miembro más subrepresentado en relación con su cuota, véase Lahti (2000, 23).

Si nos centramos en la diversidad de orígenes nacionales enmascaramos la homogeneidad en educación y perspectivas intelectuales. Clark (1996, 182) afirma que «un 90% de los recientemente contratados con títulos doctorales los han recibido en universidades de Estados Unidos y Canadá.» Datos actuales¹⁵ sugieren que el reclutamiento de doctores con educación europea es mayor que el sugerido por Clark, pero *no* hay contratados en el Programa para Economistas (PE) que provengan de fuera de los países industriales. Un miembro de selección de personal del Fondo explicaba que la tendencia a que los futuros economistas con talento del Sur vayan a Estados Unidos para completar su educación, en lugar de permanecer en sus países de origen, ha alcanzado un nivel que hace relativamente fácil conseguir la diversidad de pasaportes, aun si el reclutamiento se efectúa únicamente en las mejores universidades para estudios de posgrado de Estados Unidos. Cuando la habitual educación estadounidense se combina con los dos años del programa interno de socialización del Fondo, los economistas jóvenes de los países en vías de desarrollo que se encuentran en el PE es probable que acaben inmersos profundamente dentro del paradigma común, con independencia de su lugar de nacimiento. De nuevo, ello da al sistema fuertes ventajas que no pueden ignorarse, pero si uno de los objetivos es diversificar el portafolio intelectual del Fondo, se deben hallar estrategias que complementen la trayectoria normal del personal¹⁶.

Tabla 4. País de obtención del último título académico de los seleccionados para el Programa para Economistas en 1999

Región	País	Total de graduados en el PE
Europa	Dinamarca	1
	Francia	2
	Italia	1
	Alemania	6
	Suiza	1
	Reino Unido	7
Total para Europa		18

¹⁵ Véase Tabla 4.

¹⁶ Algunos defenderían que la contratación en un conjunto restringido de instituciones no es realmente el centro del problema de la diversidad intelectual. En su opinión, las prácticas de reclutamiento del Fondo seleccionarían un subconjunto excesivamente homogéneo entre los graduados de esas instituciones y ello, combinado con la intensidad de la socialización intelectual dentro del Fondo, produce un espectro de perspectivas que es mucho más reducido que el espectro de opiniones entre los economistas (profesores y estudiantes) de las instituciones en las cuales el Fondo realiza su selección de personal. Esta hipótesis es, naturalmente, muy pertinente para nuestro argumento general, pero no pudimos encontrar datos sistemáticos que la confirmaran o la refutaran.

América del Norte	Canadá	1
	Estados Unidos	18
Total para América del Norte		19
Asia	—	0
África	—	0
Latinoamérica	—	0
Otros	—	0
Total		37

Fuente: FMI (2000)

Las realidades de la «fuga de cerebros» del Sur son tales que el reclutamiento de las mejores universidades del Norte puede ser, naturalmente, el mejor sistema para contratar a los «mejores y más brillantes» profesionales del Sur. Sin embargo, sigue sin desaparecer el problema de que una trayectoria profesional que comienza a temprana edad en el entorno académico del Norte, y que a continuación se sigue con una vida en Washington, salpicada por misiones «breves» en el Sur, no deja mucho espacio para adquirir la experiencia «de primera mano» con las complejidades operativas de las instituciones en el Sur. El químico y filósofo Michael Polanyi (1958, 53) ha defendido convincentemente que las ciencias naturales son «un arte que no puede especificarse en detalle y que no puede transmitirse [por lo tanto] mediante prescripciones.» Esto es todavía más cierto ciertamente para el arte del establecimiento de políticas públicas en los países en desarrollo. Una experiencia dilatada sobre el terreno debería ser un elemento esencial del portafolio intelectual de la institución. Como expresó un DE de un país en vías de desarrollo, el Fondo necesita más personas que hayan «trabajado en los túneles de la mina».

Expandir el número de economistas del Fondo con economistas que tengan experiencia práctica de primera mano en las instituciones de los países en vías de desarrollo es un modo de aumentar el grado en el cual el conocimiento local de las instituciones y los problemas específicos de estos países miembros puede tener una mayor relevancia para la creación de políticas y el desarrollo de las estrategias del Fondo. Otro modo podría ser un mayor uso de las instituciones y de los investigadores del Sur para realizar proyectos de consultoría para el Fondo o su subcontratación. Cualquier otro esfuerzo similar a favor de la diversificación intelectual debe partir de cambios organizativos. Las reformas organizativas y una voz más destacada del Sur van de la mano. El rango de reformas posibles es grande y, entre esas muchas posibilidades, sólo unas cuantas pueden considerarse en estas páginas. Con suerte, serán lo suficientemente estimulantes como para incentivar la propuesta de otras posibilidades alternativas.

ALGUNAS ESTRATEGIAS POSIBLES DE REFORMA ORGANIZATIVA

Hasta el momento hemos planteado en nuestro ensayo que el Fondo y sus países miembros podrían beneficiarse de un esfuerzo para completar su base de saber experto, cuyo sostén es el paradigma general dominante, con ideas derivadas del conocimiento local acerca del funcionamiento real de las instituciones políticas y económicas en el Sur, por un lado, y de la experiencia real dentro de esas instituciones, por otro. Pero las ideas y el saber experto no son incorpóreos. El saber experto, especialmente cuando se desarrolla como política pública y a través de programas, se encarna y se transmite gracias a individuos. Cualquier programa de innovación intelectual debe afectar al reclutamiento, a la asignación funcional y a la carrera profesional del personal, lo que es lo mismo que decir que debe afectar a la estructura del Fondo como organización burocrática.

La mayoría de los observadores estarían de acuerdo en que el Fondo es una organización bastante eficiente en sus propios términos. Los grandes cambios organizativos al estilo de los sufridos por el Banco Mundial no serían probablemente aconsejables. Ni tampoco reformas organizativas que amenazaran el carácter meritocrático que tienen actualmente el reclutamiento y las políticas de promoción profesional del Fondo. No obstante, el hecho de que goce de una tasa de crecimiento estable en términos de personal profesional deja espacio para maniobrar. Asumiendo que el Fondo continúe siendo capaz de sumar un promedio de treinta nuevos empleos profesionales a su personal al año, como ha hecho en el transcurso de los últimos veinte años, se pueden realizar cambios marginales en la asignación del personal sin poner en peligro los programas de trabajo existentes, ni amenazar los niveles actuales de eficiencia. Esos cambios tendrían un impacto significativo para estimular nuevas ideas y enfoques.

Aquí se ofrecen cinco posibilidades de reforma organizativa, todas ellas pensadas para aumentar la conexión del Fondo con los países en vías de desarrollo del Sur y hacerlo más útil para ellos. Esas reformas comprenderían: cambios complementarios en los procedimientos de reclutamiento y las carreras profesionales; reasignación de personal entre divisiones y oficinas de los DE; disminución del alto grado de concentración geográfica; contratar más profesionales con experiencia del Sur; y la ampliación de la búsqueda de consultores e investigadores externos en otras regiones del mundo. Ninguna de ellas exige una reestructuración importante, pero en conjunto cambiarían significativamente la relación organizativa del Fondo con las regiones en desarrollo.

Incrementar la voz de los DE de países desarrollados

Hemos defendido que el consenso en el proceso de adopción de decisiones del Directorio Ejecutivo es una de las características democráticas importantes de la gobernabilidad del Fondo, y que la posibilidad de tener voz en el Consejo compensa en cierto punto la distribución inequitativa de los votos. Aun así, la posibilidad de usar esa voz para expresar nuevas ideas requiere una inversión de tiempo y energía en el desarrollo y el fundamento de esas ideas. La crítica efectiva a las estructuras de pensamiento existentes depende de una inversión previa de tiempo y experiencia. En ese aspecto, la distribución actual de responsabilidades entre los directores ejecutivos (DE) concede a los DE del G-5 una ventaja abrumadora sobre aquéllos de los países en desarrollo.

Los DE del G-5 representan cada uno a un único país y no tienen qué preocuparse de ningún programa de supervisión del FMI o de negociar con la institución. Los informes anuales del Artículo IV son relativamente menos importantes para sus países y, por tanto, requieren menos atención. En pocas palabras, estos DE están libres para concentrar su atención en la configuración de las políticas del Fondo. Además, es probable que puedan contar con el apoyo de sus propios Gobiernos nacionales para que les ayuden a elaborar sus posiciones respecto a los temas en los que aquellos tienen un interés.

La posición de los DE del Sur es muy diferente. La situación en la que están los dos DE africanos, cada uno de los cuales representa a veinte países, es el caso más claro de sobrecarga. Tienen la tarea de representar a casi un cuarto (24%) de los miembros del Fondo, y en la mayoría de estos países, en cualquier momento del tiempo, se desarrollan programas de la institución, a menudo de varios tipos, o si no los tienen, los están negociando. Cada uno de estos dos DE representa diez o más PPME. Casi todos los países que representan son elegibles para los programas del SCLP, por lo que cada DE africano se ocupa de una variedad de programas del SCLP y, por tanto, al menos indirectamente, de la producción de documentos estratégicos para la reducción de la pobreza. Cada uno de ellos tiene también media docena o más de representados que están en mora con el Fondo o que tienen programas que se han desviado de sus objetivos y requieren una atención adicional. Los dos DE representan también a países que están recibiendo dinero del Fondo a través del programa de Asistencia de Emergencia para Etapas de Posguerra. Todos esos diversos programas del FMI implican un informe cuatrimestral, no sólo el informe anual que los países del G-5 tienen que presentar de conformidad con el Artículo IV. Ninguno de los otros representados en el Directorio genera esta clase de carga de trabajo para sus representantes. Para los DE africanos, intentar defen-

der los intereses inmediatos de sus representados es más que un trabajo de tiempo completo.

Las consideraciones políticas que están detrás de sus representados constituyen el problema. Los asientos en el Directorio Ejecutivo representan, en algunos casos, a un gran número de países miembros, y esos asientos deben rotar, al menos entre los países más importantes, de manera que no es probable que ningún DE, salvo los del G-5, esté el suficiente tiempo en el cargo como para «aprender el negocio» totalmente. Es más, los seis u ocho profesionales asignados a los DE tienen que representar a países distintos a los de sus países de origen. El DE no está en posición de construir un «equipo» con el que pueda llevar a cabo un proyecto en el que se desarrollen nuevas posiciones sobre políticas públicas, que reflejen los intereses generales de los países miembros a los que representan. De hecho, es difícil que encuentren el tiempo para examinar y revisar cuidadosamente los puntos de vista de las políticas públicas del Fondo.

Las responsabilidades crecientes de los DE africanos en el transcurso de los últimos diez a quince años les han dejado con lo que un DE llamaba una «tarea imposible.» Según éste, de continuar en la misma dirección de hoy, la voz de los DE africanos «se silenciaría efectivamente.» Un resultado semejante recortaría obviamente cualquier intento de expandir la voz del Sur, pero para evitar ese resultado se requiere de una atención seria a los aspectos organizativos. La solución obvia sería dividir en dos mitades los dos bloques africanos representados hoy en día y asignar otros dos DE africanos. No requeriría cambiar las cuotas en las votaciones. Si los países europeos más pequeños estuvieran dispuestos a consolidar los cinco asientos que poseen actualmente (sin reducir, obviamente, su número de votos) no implicaría siquiera aumentar el número total de DE. Aun si los cuatro DE africanos se repartieran el mismo número de votos entre ellos que los actuales dos, la voz de África se expandiría.

Si a pesar de la debilitadora carga de trabajo a la que se enfrentan los DE africanos, se sigue pensando que la reasignación de asientos en el Directorio es demasiado radical, la expansión del personal de apoyo sería una respuesta minimalista, pero al menos positiva. La desigual situación de los DE africanos en relación con los del G-5 recibe actualmente un reconocimiento simbólico mediante la asignación de uno o dos profesionales más de personal de apoyo. Dar un paso adelante hacia la nivelación de las condiciones de participación, dando a los directores del Sur el personal de apoyo que necesitarían para usar su voz en las cuestiones sobre políticas públicas, requeriría invertir en personal, que podría quedar, bien directamente bajo la responsabilidad de los DE individuales, o bien podría constituir tal vez un grupo de personal que compartirían aquéllos DE de los países en desarrollo que tienen más presión. Aumentar la capacidad de las oficinas de estos DE ampliaría no sólo la variedad de temas que podría tratarse

directamente por el personal propio de los directores, sino que mejoraría también la capacidad de las oficinas de los DE de los países en desarrollo para supervisar las políticas públicas y ayudar en su elaboración, lo cual se realiza en los principales departamentos funcionales*.

En conjunto, la adición de una docena de puestos en el personal profesional (ligeramente por encima del 1% del número actual de economistas en el Fondo) con el propósito de aumentar la capacidad de las oficinas de los DE de los países en desarrollo parecería ser una inversión muy razonable¹⁷. Algunos podrían argumentar que esa ampliación mínima de personal es un *quid pro quo* por los aumentos recientes en los tipos de interés que se cobran por el uso de los préstamos del Fondo a los solicitantes de crédito del Sur. Al mismo tiempo, desde la perspectiva del G-5, esa propuesta sería la menos amenazante políticamente para incrementar la voz de los DE de los países en desarrollo. No hay ninguna razón para que no pudiera ser factible políticamente respetando las reglas de voto actuales.

Podrían considerarse otras soluciones más creativas. El personal contratado indefinidamente ayudaría a aliviar los problemas del día a día, pero para generar agendas políticas que reflejen la experiencia de los PPME y de los países que usan el SCLP se requeriría combinar varios «factores generadores de ideas» que ofrezcan una mayor producción. La creación de un cuadro rotativo de economistas, orientados hacia la investigación y las políticas públicas, y dedicados a trabajar en esos problemas podría facilitar esa combinación. Serían contratados por periodos estrictamente limitados, tras los cuales regresarían a sus países de origen. Podrían ser asignados a África o a otros DE del G-9 o del G-11, y estarían dedicados a producir propuestas sobre políticas públicas que reflejaran especialmente las preocupaciones y experiencias de esos países miembros. Esas propuestas podrían elaborarse y desarrollarse en colaboración con el Departamento de Estudios y el Departamento de Elaboración y Examen de Políticas con el propósito de presentárselas al Directorio Ejecutivo.

* Además de los Departamentos Regionales, el FMI cuenta con diversos Departamentos Funcionales, entre los que se encuentra el Departamento de Estudios, el Departamento de Estadística, el Departamento de Elaboración y Examen de Políticas, el Departamento de Mercados Monetarios y de Capital, el Departamento de Finanzas Públicas, el Departamento Financiero y el Departamento Jurídico. (N. del T.)

¹⁷ Maximizar el impacto del aumento de personal requeriría probablemente tener reglas de contratación que compensaran mejor la necesidad de los DE de poder organizar un «equipo» efectivo, contrariando el deseo legítimo de los representados por ellos de tener influencia en la contratación de personal. La dificultad para resolver ese problema podría considerarse un argumento favorable para la creación de un grupo de trabajo, en lugar de asignar personal adicional a los DE particulares.

Reequilibrar los recursos y las obligaciones en los Departamentos Regionales

Dentro de los Departamentos Regionales existe una desigualdad similar a la que experimentan los DE africanos, pero menos extrema, en la distribución de recursos entre el personal y los retos que el mismo debe enfrentar. Una mirada rápida a la distribución del personal por regiones (a mediados de 1999) servirá para ilustrar la idea. La división de África Ecuatorial del Departamento de África supervisa programas SCLP en la mitad de los países que están bajo su jurisdicción (dos de cuatro). Tiene ocho economistas. La División I para Europa Central y la División Marítima del Departamento Europeo, que se ocupan de países que no han tenido ningún programa con el Fondo en los últimos 25 años, ni probablemente lo tengan en los próximos años, tiene siete economistas y un asistente de investigación. La División de América del Norte (Canadá y Estados Unidos) tiene siete economistas y dos asistentes de investigación.

Los países miembros podrían querer exigir iguales derechos de asignación de personal en los Departamentos Regionales, con independencia de la distribución geográfica de las actividades del Fondo, pero esas pretensiones serían difíciles de justificar en términos de la misión general de la institución y de la carga de trabajo actual. Es difícil oponerse a la lógica simple de asignar el personal de conformidad con las obligaciones del Fondo de gestionar los préstamos y los programas, y teniendo en cuenta cuál es la dificultad (basada en la experiencia pasada) de esos programas.

Valorar el contexto geográfico: la posibilidad de establecer oficinas auxiliares regionales

El complemento natural para calibrar mejor la asignación de personal y las responsabilidades regionales sería intentar asignar más economistas a las regiones en vías de desarrollo. Una mayor descentralización similar a la emprendida por el Banco Mundial no tiene sentido, ni sería tolerada por el Directorio o la Junta de Gobernadores. Sin embargo, el carácter actual de las tareas del Fondo, la mayor relevancia de las regiones en vías de desarrollo y las dificultades que éste ha tenido en conseguir que los ciudadanos se apropien de sus programas son todos ellos factores propicios para que se produzca al menos un crecimiento marginal de la descentralización geográfica.

La descentralización de una pequeña proporción del personal del Fondo ha comenzado ya con el Programa de Representantes Residentes. Hoy hay 17 profesionales asignados al Departamento de África que se encuentran trabajando como representantes residentes en ese continente. El Instituto Regional de Capacitación de Singapur y el Instituto Multilateral Africano también son un reconocimiento al valor de la descentralización geográfica,

pero sólo en relación con la divulgación de las ideas del Fondo en otros lugares. La descentralización dirigida a beneficiarse del conocimiento local y de la experiencia de campo todavía sería una innovación real. Situar una masa pequeña, pero crítica, del personal del Fondo en un único lugar crearía la posibilidad de una interacción real con la comunidad local de economistas y también desarrollaría algo de espíritu local de cuerpo.

Los argumentos a favor de la descentralización pueden justificarse también en relación con la región de Asia del Pacífico y para las economías transicionales de Europa del Este y la antigua Unión Soviética, pero son probablemente más sólidos para el caso de África. Dado el número de operaciones del SCLP que se desarrollan en ese continente, el tiempo y el costo de llevar y traer a los funcionarios de Washington a las múltiples operaciones locales es considerable. Los ahorros en costos que resultarían de realizar algunos de estos programas desde Lagos, Nairobi o Johannesburgo compensarían sobradamente cualesquiera economías de escala que pudieran perderse debido a la descentralización.

La creación de algunas oficinas descentralizadas sería una forma de responder a las disparidades de recursos y obligaciones en los Departamentos Regionales que planteamos anteriormente. Si el Departamento Regional de África creciese en los tres próximos años a la misma tasa en la que creció de 1996 a 1999 (17 puestos adicionales), y si estos puestos se ubicaran en la región, se daría un paso importante en la dirección de la descentralización.

La descentralización es una estrategia para aumentar la voz del Sur que tiene, naturalmente, sus inconvenientes. Los miembros del personal del Fondo que trabajan en los países pobres podrían integrar fácilmente un «gueto dorado», aislado del entorno local casi tan radicalmente como si estuvieran viviendo en Washington, al mismo tiempo que se crearía un ejemplo visible y desintegrador de la distancia existente entre los estilos de vida de los tecnócratas internacionales y el de los profesionales normales que trabajan en el Sur. Si el personal descentralizado del Fondo se convirtiera simplemente en un gueto dorado de expatriados que viven en un nivel tal que les aísla de la comunidad de economistas locales y administradores públicos, sería improbable que adquirieran nuevas perspectivas basadas en los problemas y las condiciones locales. Se debe reflexionar seriamente para asegurarse que la descentralización produce una experiencia real «en el campo» y un contacto intenso con el entorno profesional local.

La integración de las operaciones descentralizadas en la estructura organizativa actual requeriría también una reflexión seria. El énfasis actual en la movilidad entre departamentos tendría que aplicarse con igual celo a la movilidad entre cualquiera de las operaciones descentralizadas y los departamentos centrales en la sede del Fondo. En resumen, las oficinas descentralizadas regionales no deberían ser simplemente criaturas de los

Departamentos Regionales, sino que deberían incorporar personal de los principales departamentos funcionales que diseñan y evalúan los programas.

Los problemas colaterales deben valorarse frente a las ventajas que tendría mitigar los efectos de las tendencias actuales hacia la fuga de profesionales altamente cualificados del Sur. Si se desea que la región tenga una voz efectiva en los debates globales sobre políticas públicas (en el Fondo o en cualquier otro foro internacional), deben reforzarse las comunidades profesionales locales. La creación de un núcleo de veinte o treinta macroeconomistas de alto nivel, mediante el establecimiento de una oficina auxiliar del Fondo, sería una contribución importante en la mayoría de las ciudades de los países en desarrollo (casi equivalente a crear un nuevo departamento universitario de economía). En la situación ideal, la descentralización contribuiría al tipo de «espíritu de cuerpo» de base local, y al trabajo teórico innovador, cuyo epítome fue la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el contexto latinoamericano.

Valorar la experiencia: la relevancia del ingreso por contratación temporal de profesionales con experiencia

Las cuestiones sobre la contratación y las carreras profesionales de los funcionarios hacen aparecer el problema del conocimiento local y del saber experto bajo ópticas distintas. En el nivel más básico se requieren ambos tipos de habilidades para el personal del Fondo. Primero, deben dominar las capacidades analíticas necesarias para analizar y evaluar modelos generales de desempeño macroeconómico e, idealmente, mejorarlos. La educación formal en economía es la mejor fuente de esas capacidades y los graduados recientes de los mejores programas de posgrado deberían proveer esas habilidades abundantemente. En segundo lugar, el personal del Fondo debe poder imaginar cómo usar esos modelos, de tal forma que puedan predecir efectivamente cuándo y cómo es probable que ocurran las crisis, y transformar esos modelos en propuestas sobre políticas públicas que mejoren (idealmente de manera preventiva) la estabilidad macroeconómica de los países miembros, comprendiendo a aquellos países cuyas instituciones no es probable que se ajusten a las hipótesis que están detrás de los modelos. El segundo tipo de habilidad exige un sentido agudo sobre cómo funcionan las instituciones en la realidad y acerca de las políticas sobre cómo pueden transformarse. La educación formal en economía en entornos académicos no es probable que contribuya mucho al desarrollo de esas habilidades, que con mayor probabilidad encajarían dentro del carácter de lo que hemos descrito como un «arte», y que se fundamentan en el «conocimiento local».

Si el personal del Fondo termina adquiriendo ese conocimiento, tiene que ocurrir «mientras se está trabajando en el terreno» e, indirectamente,

en el curso de las negociaciones con los funcionarios locales. Aunque puede aprenderse mucho en este último caso, especialmente si los funcionarios locales están bien preparados y defienden sus posiciones enérgicamente, este tipo de familiarización indirecta con los problemas locales no sustituye la larga experiencia profesional que proporciona estar involucrado en las operaciones diarias de las instituciones de los países en vías de desarrollo.

Una oportunidad potencial de mejorar el inventario de conocimiento local del Fondo reside en su uso ya amplio de la contratación temporal de profesionales experimentados. El Fondo realiza dos tipos de contratación de personal: el del Programa para Economistas (PE), que se dirige a economistas doctores recién graduados, por un lado; y el de los varios tipos de «contratación temporal de profesionales con experiencia de varios años», por otro. Los profesionales del PE son contratados como economistas generales por sus fuertes habilidades analíticas. Aunque tienen nacionalidades diversas, virtualmente todos ellos han recibido formación en prestigiosas universidades europeas y norteamericanas¹⁸. Pasan dos años en dos departamentos distintos del Fondo, un año en cada uno de ellos, donde se les enseñan los métodos de análisis y el funcionamiento de la organización. Al final de los dos años de entrenamiento, a los integrantes del PE, o se les ofrece un trabajo permanente y lo aceptan, o se van a otro lado. Cerca del 80% de los integrantes del PE se quedan en el Fondo como empleados permanentes.

Tabla 5. Economistas contratados con experiencia de varios años, procedentes de países industrializados y en vías de desarrollo, por su nivel de clasificación profesional en el Fondo (1/01/00 - 12/31/00)

	En desarrollo	Industrial	total
A11	0	4	4
A12	7	19	23
A13	14	13	27
A14	7	16	23
A15	1	4	5
Total	29	59	85
Porcentaje	34%	66%	

Fuente: FMI (2001)

¹⁸ Véase Tabla 4.

Tabla 6: Economistas contratados con experiencia de varios años y del PE

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PE	41	30	35	31	41	37
Economistas con experiencia	48	40	34	53	63	67
Total de economistas	89	70	69	84	104	104

Fuente: FMI (2000)

En un año normal se contratan más economistas en el Fondo con experiencia laboral de varios años que a través del PE, y la proporción de las contrataciones de los economistas con experiencia laboral ha crecido sustancialmente en los últimos años. Aproximadamente, la mitad de estas contrataciones de profesionales experimentados son economistas generalistas que se contratan por tener capacidades analíticas similares a las de los participantes en el PE. La otra mitad son especialistas que se contratan por su saber experto en un área particular, que han adquirido fuera del Fondo, en algún área funcional del conocimiento. Esos economistas con experiencia pueden reclutarse en las universidades, pero en ese caso deben tener también experiencia práctica adquirida en los ministerios de los Estados miembros, sus Bancos Centrales o el sector privado inclusive. La mayoría de las contrataciones de los especialistas con experiencia de varios años se realiza mediante contratos de dos o tres años, al final de los cuales el Fondo decide si les hace ofertas permanentes. Como ocurre con los economistas del PE, la mayoría de esos economistas pasan a ser personal de tiempo indefinido¹⁹.

Actualmente, la distribución de los contratados con experiencia por país geográfico de origen es parecida a la distribución general de los economistas del Fondo. Sólo un tercio de ellos proviene de países en vías de desarrollo²⁰. Puesto que algún porcentaje de ese grupo puede provenir perfectamente de carreras profesionales en las instituciones académicas o públicas de países industriales, es poco claro cuántos de estos contratados con experiencia insuflan realmente un conocimiento local importante sobre el Sur. Una estrategia obvia para diversificar el portafolio intelectual del Fondo sería realizar esfuerzos sistemáticos por aumentar la proporción de personal cuyas perspectivas hayan sido construidas gracias a su experiencia laboral, no sólo negociando con países en vías de desarrollo o re-

¹⁹ El personal de Recursos Humanos del FMI estima que de las contrataciones de economistas con experiencia durante el último año, el 40% provenían de universidades, el 35% del sector público (Ministerio de Economía y Bancos Centrales, principalmente) y el 25% de organizaciones internacionales o del sector privado. Cerca del 80% quedó como personal permanente del Fondo tras la expiración de su contrato de 2 ó 3 años.

²⁰ Véase Tabla 5.

uniendo información acerca de ellos, sino trabajando dentro de sus recalitrantes instituciones económicas.

Aumentar la proporción de contrataciones temporales de economistas con experiencia práctica en políticas públicas en los países en desarrollo mejoraría la posibilidad de que las innovaciones políticas reflejaran la experiencia institucional vivida por estos países. Es una reforma organizativa con consecuencias para la definición de qué es el saber experto y para la naturaleza del paradigma del Fondo. Si el reclutamiento de ese personal pudiera ir más allá de mirar en los Bancos Centrales y en los Ministerios de Economía del Sur, el alejamiento del «monocultivo intelectual» sería aún mayor. Los economistas con experiencia «de primera mano», aprendida en los procesos políticos locales, y que se hayan visto involucrados en la construcción de la «apropiación pública amplia» de las políticas macroeconómicas que el director gerente pretende conseguir (FMI 2000a, 55), serían particularmente útiles para diversificar las perspectivas actuales.

Algunos en el Fondo sentirían, naturalmente, que esa estrategia ignora las ventajas de compartir estrechamente las mismas perspectivas. Esos temores son improcedentes. Sin negar el valor de una formación general sólida, o la utilidad de las perspectivas compartidas desarrolladas en largos periodos de interacción, sigue sin darse respuesta al problema de que las perspectivas estrechamente compartidas tienen también sus desventajas. Cuando se comparte estrechamente un paradigma, las pequeñas diferencias se convierten en cuestiones intelectuales de vida o muerte, mientras que las alternativas innovadoras se hacen inimaginables. Puede que ello no sea un problema cuando los retos que enfrenta la organización son estables y homogéneos, pero la gran variedad institucional que encuentra el Fondo y la velocidad del cambio de su entorno general incrementan los riesgos asociados al monocultivo intelectual. Por otro lado, el riesgo de tener una diversidad excesiva es pequeño. El Fondo podría avanzar mucho hacia la diversificación de su portafolio intelectual antes de que la cacofonía nacida de una diversidad excesiva fuera un problema.

Aunque las «comunidades epistémicas», especialmente en el campo económico, son cada vez más globales, las perspectivas desarrolladas por las comunidades locales continúan siendo importantes en la construcción de las actitudes de los economistas. Las investigaciones realizadas usando encuestas han mostrado que las opiniones de los economistas con respecto a las cuestiones relativas a las políticas públicas varían sustancialmente, a veces de manera drástica, entre localizaciones geográficas, aun si la muestra se constituye con un pequeño conjunto de países industrializados²¹. Si

²¹ Véase Frey et al. (1984).

se hubieran incluido en el estudio los economistas cuya formación y experiencia laboral se ha realizado en el Sur, la ya impresionante variedad geográfica hubiera sido aún mayor. Es probable que la experiencia práctica en confrontar las instituciones recalcitrantes de los países en desarrollo incrementase todavía más esa diversidad.

Pero incluso si se hicieran esfuerzos serios por aumentar el reclutamiento y la conservación selectiva de economistas con experiencia práctica considerable en los países en desarrollo, sería improbable que aumentase la cacofonía. El dominio excepcional de las capacidades matemáticas que requiere la economía contemporánea seguiría siendo un criterio de contratación. Los candidatos que con mayor probabilidad tendrían la «experiencia práctica» para ser contratados serían banqueros centrales y funcionarios de alto nivel de los Ministerios de Economía, que probablemente compartirían las perspectivas del Fondo tanto como comparten las perspectivas de sus colegas en otros ministerios. Si el reclutamiento se hiciera en los sectores privados de los países en desarrollo, la coincidencia con las perspectivas del Fondo también sería cercana (aunque el contenido de los desacuerdos pudiera variar).

Sin exagerar el grado de diversidad que probablemente se conseguiría, sigue siendo cierto que un cambio hacia una mayor proporción de contrataciones de profesionales con experiencia intermedia supondría una diferencia e incrementaría específicamente la probabilidad de que las políticas y los programas del Fondo tuvieran más en cuenta la diversidad institucional con la que siempre ha tenido que tratar. Puesto que los DE de los países en desarrollo a menudo han tenido experiencia práctica como ministros de economía o en los Bancos Centrales, aumentar la proporción de personal del Fondo con ese tipo de experiencia también facilitaría la capacidad del personal de comprender la forma en la que los DE de los países en desarrollo ven los problemas en torno a las políticas y los programas del Fondo.

Finalmente, podría defenderse que aumentar la probabilidad de las entradas de profesionales de experiencia media en los puestos correspondientes a los países en desarrollo produciría también una externalidad saludable sobre los cálculos profesionales de los economistas jóvenes de los países en desarrollo que estudian en las mejores facultades de posgrado de Estados Unidos. Pasar un tiempo «en la mina» del país natal dejaría de verse como algo que cierra las opciones de tener una carrera internacional posteriormente, o podría ser incluso una forma de obtener credenciales potencialmente útiles en una carrera internacional. Cualquier cosa que pueda amortiguar el cálculo de los profesionales que hoy en día produce esa severa «fuga de cerebros» de los países en desarrollo sería una contribución valiosa en sí misma.

Subcontratar el «Proyecto de Diversificación»: dar un mayor apoyo a los investigadores de los países en vías de desarrollo

El Grupo de Expertos Independientes que evaluó el resultado de la investigación realizada por el Fondo en 1999 expresó su insatisfacción con respecto al grado en el que estaba realizando sus estudios sobre los países individuales del mundo industrializado. El panel sugirió que esa investigación no «tenía el suficiente valor añadido», ya que replicaba el trabajo hecho anteriormente en instituciones del Norte, y recomendaba que se hicieran más estudios sobre las economías transicionales y en desarrollo (FMI 2000c, 20, 11). Los directores del Fondo apoyaron la idea de que había que cambiar el objetivo de los estudios hacia temas con más «valor añadido», pero no ofrecieron estrategias concretas para ampliar la cantidad de trabajo sobre las economías en desarrollo.

Los tipos de cambios en el personal que hemos recomendado podrían tener algunos efectos en esa dirección, pero se requiere para este caso un ataque más directo del problema. El personal permanente del Fondo no es la única fuente de sus ideas y su saber experto. Los consultores y los estudios contratados tienen también importancia. La tendencia actual es que el reclutamiento de saber experto externo transcurra por las mismas redes que producen los patrones del reclutamiento del personal permanente, usando las instituciones académicas de elite de Estados Unidos, con lo que se refuerzan los paradigmas y las presunciones que ya están asentadas dentro de la organización. Hacer un mayor uso del conocimiento experto de los profesionales que trabajan en los países en vías de desarrollo requeriría invertir esfuerzos para construir redes e identificar a los investigadores más lúcidos y consistentes. Sin embargo, esos esfuerzos extraordinarios tendrían rendimientos notables. Primero, podrían abrir otro camino para influenciar el pensamiento del Fondo con el conocimiento local de las características específicas de los países miembros en vías de desarrollo. Consiguientemente, permitiría mejorar la probabilidad de que las políticas y los programas del Fondo tuvieran éxito en generar el tipo de «apropiación local» que busca la institución. Por último, como en el caso del reclutamiento de profesionales con experiencia, se generarían externalidades positivas, mejorando los incentivos para que los profesionales dotados se comprometieran a trabajar en las instituciones de los países en desarrollo, en lugar de unirse a la «fuga de cerebros.» La «Red de Desarrollo Global» del Banco Mundial es una variante de esta idea. El Fondo podría aprender de ese experimento desarrollando una variante adaptada a sus necesidades específicas.

La subcontratación externa de investigadores localizados en el Sur podría también complementarse con un programa que estableciera un núcleo de investigadores temporales subcontratados dentro del Fondo. Podría ser

un programa para investigadores visitantes o becarios, diseñado para atraer los mejores talentos a la organización, y que dirigiera el trabajo de estos profesionales hacia una agenda de investigación generada colectivamente por los DE del Sur, siguiendo las líneas de la iniciativa actual para la investigación del G-24. Acogerlos en el Fondo, o al menos llevarlos regularmente a su sede para que se reúnan, permitiría una interacción más directa con los investigadores permanentes. Crear ese tipo de fuente de investigación colectiva para el Sur sería una alternativa frente a la idea de asignar personal de investigación por periodos limitados a los DE individuales, que presentamos en nuestra primera propuesta.

Cada una de estas propuestas es en sí marginal, pero hay sinergias evidentes entre ellas. Aumentar la capacidad de las oficinas de los DE de los países en desarrollo intensificaría el «mercado» en el Fondo para las ideas que reflejen la experiencia del Sur. Crear divisiones dentro de los Departamentos Regionales dedicadas a los países en vías de desarrollo daría a las oficinas de los DE de los países en desarrollo más apoyo para trabajar en los programas de los países individuales. Las oficinas auxiliares regionales harían también eso mismo. Incrementar el reclutamiento y la conservación de profesionales con experiencia práctica de varios años en los países en desarrollo no sólo ampliaría la diversidad de su portafolio intelectual, sino que también haría más grande el mercado disponible de personal con las capacidades y la adaptabilidad necesaria para hacer que las oficinas auxiliares regionales funcionaran exitosamente. El aumento de confianza en los investigadores que trabajan en los países en desarrollo, asignándoles trabajos de consultoría y contratos específicos, reforzaría las redes que facilitarían la contratación de profesionales experimentados, de la misma manera que una mayor contratación de profesionales experimentados que trabajen en países en desarrollo fortalecería las redes necesarias para encontrar consultores e investigadores externos valiosos en los países en desarrollo. Combinadas, estas reformas cambiarían el carácter de la relación del Fondo con el Sur, en el día a día y a largo plazo.

CONCLUSIONES

Ninguna de las reformas sugeridas aquí es radical. De hecho, el Fondo ya ha comenzado a moverse en las direcciones señaladas. La expansión proporcionalmente mayor del personal del Departamento de África en los últimos diez años reconoce la importancia de tener más gente trabajando en áreas donde la reducción de la pobreza es un problema. La iniciación y la expansión del Programa de Representantes Residentes reconoce la importancia de la inmersión a largo plazo en los entornos locales. La creación del Instituto Multilateral Africano y del Instituto Regional de Capacitación de Singapur reconoce la importancia de una mayor descen-

tralización de las actividades del Fondo. Nuestra propuesta extiende y complementa las iniciativas existentes.

Aunque son consistentes con las tendencias actuales de la reforma organizativa en el Fondo, esperamos que muchos de los que conocen la institución, dentro y fuera de ella, estén en desacuerdo con estas propuestas, y damos la bienvenida a esos desacuerdos. Un debate más abierto en relación con la organización y el personal del Fondo sería un hecho saludable. La transparencia y la responsabilidad pública no deberían estar limitadas a las cuestiones de política pública. La forma en la cual se usan internamente los recursos, especialmente en cuanto al manejo del saber experto, debería someterse también a discusión entre los miembros del Fondo. Las justificaciones de cómo estos recursos se asignan deberían ser transparentes. Los directores y los gobernadores deberían responder públicamente por las elecciones que realizan. Si el único resultado de estas propuestas de reforma fuera producir justificaciones claras y creíbles destinadas a mantener el *statu quo*, ese sería un resultado provechoso de todas formas.

Dada la naturaleza modesta de las reformas propuestas, sus críticos más fuertes podrían ser los defensores del cambio, en lugar de los defensores del *statu quo*. Es más probable que las reformas sean rechazadas por considerarse apósitos ineficaces que por ser demasiado radicales. Reconocemos que estas reformas sólo tendrían un efecto marginal en la estructura organizativa del Fondo. No recortarían el carácter meritocrático del reclutamiento ni de la promoción profesional; carácter del que el Fondo se siente, con justicia, orgulloso. Ni tampoco cambiaría el paradigma básico con el que el Fondo se aproxima a los problemas de estabilidad macroeconómica. Incluso si se adoptaran simultáneamente todas las estrategias propuestas, el reclutamiento y las carreras profesionales se verían afectados sólo marginalmente. De hecho, gran parte del esfuerzo actual del Fondo por integrar los países con mercados emergentes en el sistema financiero internacional seguiría, con toda probabilidad, su curso actual. En conjunto, son todas propuestas modestas comparadas con la descentralización que recientemente ha iniciado el Banco Mundial.

Estas reformas no suplen la necesidad de resolver las cuestiones políticamente más difíciles, como reajustar las asignaciones de la cuota para que reflejen los distintos pesos de la paridad de poder de compra en la economía global, o que se reajusten los cargos de la financiación que ofrece el Fondo para que muestren el bajo riesgo y la fuerte condicionalidad que hacen diferente esa financiación de la financiación privada. No obstante, aunque hacer que la maquinaria organizativa del Fondo sea más receptiva a las perspectivas de los países en desarrollo puede que no tenga el atractivo fatal de las principales batallas políticas, ofrece importantes beneficios.

Las reformas que proponemos harían tres cosas. La primera, aumentaría el grado en el cual las perspectivas de los países en vías de desarrollo se dejan sentir en los debates políticos en el Fondo, incrementando así la posibilidad de que éstos experimenten el sentido deseado de «apropiación» frente a las políticas y los programas de la institución. En segundo lugar, incrementarían la voz de los países en desarrollo en el Directorio Ejecutivo, directamente al aumentarse la capacidad de las oficinas de los DE de estos países, e indirectamente mediante la probabilidad de que el trabajo de otros profesionales dentro del personal del Fondo reflejara las preocupaciones de los DE de los países en desarrollo. La tercera sería que se expandiría la contribución que hace el Fondo a la capacidad del saber experto en las regiones en vías de desarrollo, dando a los economistas cualificados de estos países una mayor oportunidad de trabajar en sus regiones y en los problemas que las afectan.

No son resultados baladíes. Contribuirían a conseguir los fines de apropiación y participación que se ven hoy como cruciales para el éxito de un programa en los países en desarrollo. Más en general, nos traen la esperanza de mejorar el historial actual de desempeño de los programas del Fondo en el Sur, que ha sido heterogéneo, por decirlo caritativamente. Haría que el Fondo fuese más receptivo a las demandas de los países en desarrollo, que se han convertido en su base política más trascendental, e incrementaría la posibilidad de que pudiera, además de facilitar el camino para la expansión mundial de las actividades de los actores financieros globales, ayudar a solucionar algunas de las injusticias que el desarrollo desigual asociado con la globalización ha traído en su albor.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbott, Andrew (1988). *The System of Professions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Barzelay, Michael (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialog*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Brint, Steven (1994). *In the Age of Experts: The Changing Role of Professionals in Politics and Public Life*. Princeton: Princeton University Press.
- Clark, Ian (1996). «Inside the IMF: Comparisons with Policy-Making Organizations in Canadian Governments.» *Canadian Public Administration* 39(2), 157-191.
- DiMaggio, Paul y Walter W. Powell (1983). «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.» *American Sociological Review* 48, 147-60.
- DeVries, Margaret (1987). *Balance of Payments Adjustment, 1945-1986: The IMF Experience*. Washington: International Monetary Fund.
- Escobar, Arturo (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.

- Ferguson, James (1990). *The Anti-Politics Machine: «Development», Depoliticization, and Bureaucratic Domination in Lesotho*. New York: Cambridge University Press.
- Finnemore, Martha (2000). «Expertise and Bureaucratic Power at the International Monetary Fund.» Manuscrito no publicado.
- Frey, Bruno et al. (1984). «Consensus and Dissension among Economists: An Empirical Investigation.» *American Economic Review* 74(5), 986-994.
- Gran, Guy (1986). «Beyond African Famines: Whose Knowledge Matters?» *Alternatives* 11, 275-96.
- Haas, Peter (1989). «Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control.» *International Organization* 43, 377-405.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- International Monetary Fund (2000a). *Annual Report 2000*. Washington, DC: IMF.
- _____ (2000b). *IMF Survey* 29(19).
- _____ (2000c). *External Evaluation of IMF Economic Research Activities*. (Informe de los profs. Frederick Mishkin, Francesco Giavassi y T. N. Srinivasan como expertos independientes). Washington, DC: IMF.
- James, Harold (1996). *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*. Oxford University Press/IMF.
- Kapur, Devesh (2000). «Risk and Reward: Agency, Contracts, and the Expansion of IMF Conditionality.» Borrador preparado para el seminario *Political Economy of International Monetary and Financial Institutions*.
- Killick, Tony (1995). *IMF Programmes in Developing Countries*. London: Routledge.
- Lahti, Leena (2000). *Diversity Annual Report - 1999*. Washington DC.: IMF.
- Larson, Magali S. (1977). *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*. Berkeley: University of California Press.
- Lindbloom, Charles E. (1990). *Inquiry and Change*. New Haven: Yale University Press.
- Lindbloom, Charles E. y David Braybrooke (1963). *A Strategy of Decision*. New York: Free Press.
- Lindbloom, Charles E. y David K. Cohen (1979). *Useable Knowledge*. New Haven: Yale University Press.
- Lissakers, Karen (1991). *Banks, Borrowers, and the Establishment: A Revisionist Account of the International Debt Crisis*. New York: Basic Books.
- McCloskey, Deirdre N. (1985). *The Rhetoric of Economics*. Madison: University of Wisconsin Press.
- McCloskey, Donald N. (1994). *Knowledge and Persuasion in Economics*. New York: Cambridge University Press.
- McDonald, Keith M. (1995). *The Sociology of the Professions*. London: Sage.
- Miller-Adams, Michelle (1999). *The World Bank: New Agendas in a Changing World*. London: Routledge.
- Mohammed, Aziz Ali (2001). «The Future Role of the IMF.» Manuscrito no publicado.
- Perrow, Charles (1967). «A Framework for the Comparative Analysis of Organizations.» *American Sociological Review* 32, 194-208.

- Polak, Jacques (1997). «The IMF Monetary Model: A Hardy Perennial.» *Finance and Development*, 16-19 de diciembre.
- Polanyi, Michael (1958). *Personal Knowledge: Towards A Post-Critical Philosophy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Powell, Walter W. (1990). «Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization.» *Research in Organizational Behavior* 12, 295-336.
- Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik. «Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence.» *NBER paper* no. 7081.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

CAPÍTULO 12

El impacto del ALCA en la gobernanza democrática

Peter Evans y Mark Barenberg

Las consecuencias del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para la gobernanza en el hemisferio son probablemente igual de importantes que sus efectos sobre el flujo de bienes y capitales. Y a pesar de ello, los analistas políticos se han concentrado en los cambios previsibles en esos flujos económicos, ignorando en su mayor parte los efectos potencialmente profundos que puedan tener sobre la gobernanza. Este capítulo pretende restablecer el equilibrio. Subraya algunas de las características probables que tendrán las normas que regulen la gobernanza en el ALCA, y evalúa sus consecuencias para la gobernanza democrática, el Estado de derecho y las capacidades del Estado para impulsar el desarrollo económico equitativo en el hemisferio.

INTRODUCCIÓN

Las instituciones para la gobernanza están constituidas por las reglas, prácticas y organizaciones que permiten que las sociedades deliberen a cerca de qué fines consideran deseables, opten por el conjunto de normas y estructuras administrativas que permitan realizar mejor esos fines, pongan en práctica esas opciones, decidan sobre las disputas que surgen en torno a la puesta en práctica de las mismas, y se ocupen de la evaluación reflexiva, la experimentación y la transformación de las instituciones¹. Como los historiadores de la economía nos han dejado claro, entre ellos Douglas North (1981; 1986; 1990), las diferencias en la calidad de estas instituciones proporcionan las mejores explicaciones históricas acerca de las tasas diferenciales de crecimiento económico entre distintos países. Hay también consenso en el hemisferio sobre que las instituciones para la gobernanza deben ser democráticas. La mayoría defendería que los requisitos a largo

* Agradecemos a Hope Mohr, Malcolm Fairbrother, Avri Beard, Lorena Peralta, Heather Carey, Kate Caldwell y Sarah Staveteig por su invaluable ayuda en la investigación de este capítulo. También agradecemos a los participantes en dos de las conferencias preparatorias patrocinadas por INTAL/IDB-Harvard/DRCLAS por sus útiles comentarios a los diversos borradores del capítulo.

¹ Al menos en el mínimo sentido de combinar las libertades civiles básicas –entre las que estaría la libertad de asociación– con los sistemas de elección de líderes políticos basados en el criterio de una persona, un voto, y la resolución de conflictos transparente y jurídica. A lo largo de este capítulo proponemos concepciones más sólidas de la gobernanza democrática.

plazo para la prosperidad económica incluirían algunas concepciones deseables de gobernanza democrática, Estado de derecho y capacidad estatal adecuada².

El ALCA instaurará por primera vez «normas básicas constitutivas» para la gobernanza hemisférica, lo pretenda o no³. Por tanto, tres de las preguntas más importantes que debemos realizar sobre el ALCA son: ¿hará las instituciones para la gobernanza del hemisferio más o menos democráticas? ¿Promoverá una concepción deseable del Estado de derecho? ¿Fortalecerá las capacidades estatales que permiten promover el desarrollo económico equitativo?

La segunda sección de este capítulo examina la pregunta básica de cuáles son los nuevos acuerdos para la gobernanza que propone el ALCA y que probablemente se aprobarán. Basándonos en el texto y en la historia de la negociación del futuro ALCA, encontramos que las instituciones actuales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), especialmente aquellas contempladas en su Capítulo 11, y que se refieren a los derechos de los inversionistas, muy probablemente formarán la base de la gobernanza en el ALCA. El enfrentamiento político sobre el alcance del Capítulo 11 en el hemisferio puede verse en los debates del Congreso estadounidense o en el desacuerdo abierto entre la comunidad de negocios hemisférica⁴. Uno de los fines prácticos fundamentales de este capítulo es contribuir a este debate.

² Véase, por ejemplo, Rodrik (1999), que argumenta que podría ser «útil pensar en las instituciones políticas participativas como metainstituciones que estimulan y agregan el conocimiento local y ayudan, por tanto, a construir mejores instituciones». Incluso aquellos escépticos de la existencia de una conexión sistemática entre las instituciones democráticas y mayores niveles de crecimiento económico estarían de acuerdo en que no existe ninguna prueba de que las instituciones no democráticas contribuyan a la existencia de mayores tasas de crecimiento de una manera sistemática y predecible. Puesto que todos los Estados que participan en el ALCA le dan un alto valor intrínseco a las instituciones democráticas en sí mismas, la evidencia de que existe una contribución superior al crecimiento gracias a instituciones no democráticas tendría que ser avasalladora e incontrovertible, mucho antes de poder considerar el abandono de la democracia como el principal criterio para juzgar las instituciones, e incluso entonces es improbable que la mayoría de los ciudadanos del hemisferio estuvieran de acuerdo en abandonar sus derechos democráticos conscientemente.

³ Usamos el término normas de base «constitutivas» con respecto no sólo a las constituciones formales, sino también a los regímenes legales y prácticas informales que constituyen las normas fundamentales de la normatividad social y económica. Por tanto, no necesitamos preguntarnos si las normas de base del TLCAN reúnen las «condiciones de existencia» de una constitución en el sentido jurídico tradicional.

⁴ Las referencias al Capítulo 11 no pueden considerarse un «trámite burocrático» o un «error», que no es probable que se incluyan en el ALCA. Al contrario, los negociadores del TLCAN que formularon el Capítulo 11 dejaron abundantemente claro que las disposiciones reflejaban sus intenciones y que deberían ser, en su opinión, primordiales en los tratados futuros. El fracaso del consenso ocurrió en el VII Foro Empresarial de las Américas en Quito. Véase <http://www.abfecaudor2002.com>.

A continuación, la tercera sección presentará las principales características procedimentales y sustantivas del Capítulo 11, y explicará por qué las consecuencias de esas normas para la gobernanza regional deben tomarse seriamente, incluso en esta etapa inicial de integración regional⁵.

El centro de nuestro análisis se presenta en la cuarta sección, que muestra que las instituciones del Capítulo 11 sufren defectos severos con respecto a la democracia, el Estado de derecho y la eficacia administrativa. Sin perjuicio de estos déficits, los tribunales del Capítulo 11 han instaurado en el continente varios principios fundamentales del Estado regulador anterior al *New Deal* en Estados Unidos, aunque la oposición democrática nacional haya rechazado recientemente la restauración de la «Constitución exiliada» que representa precisamente el *laissez-faire*. De manera similar, el modelo del TLCAN ha impuesto sanciones a las prácticas legislativas democráticas y constitucionales de México y Canadá, y, si llegara a extenderse por todo el hemisferio, derogaría normas análogas en Argentina, Brasil y otros países.

Otro objetivo importante de este ensayo es abrir el debate acerca de qué instituciones regionales podrían tener consecuencias positivas para la gobernanza democrática, el Estado de derecho y la capacidad estatal. La quinta sección de este capítulo inicia esa tarea. En la búsqueda de modelos positivos que reúnan esas características, dirigimos nuestra atención hacia las disposiciones laborales del acuerdo del TLCAN. A pesar de sus graves deficiencias, el acuerdo suplementario en materia laboral promueve, en principio, mejoras de los derechos sociales domésticos, más que su suplantación. Ofrecemos principios generales que podrían reforzar la débil estructura del acuerdo suplementario y que generarían una participación sólida, institucionalizada y políticamente diversa que contribuiría al componente formalmente democrático del acuerdo.

Basándonos en nuestro análisis del funcionamiento de las disposiciones para la gobernanza incorporadas en el TLCAN, concluimos que el futuro ALCA tendrá probablemente un efecto negativo en la democracia, el Estado de derecho y las capacidades estatales en el hemisferio, a menos

⁵ Este capítulo deja a un lado las cuestiones tremendamente indeterminadas de si el comercio y la inversión libres producirían indirectamente y a largo plazo una gobernanza más democrática y efectiva. En lugar de ello, nos concentramos en las instituciones actuales creadas directamente por el TLCAN y en sus efectos inmediatos en la gobernanza, que es un propósito mucho menos especulativo. Las instituciones del Capítulo 11 son los únicos mecanismos relevantes nuevos de gobierno para hacer cumplir las obligaciones del TLCAN. Aunque el Capítulo 11 es sólo una de las normas relevantes en el texto que establecen la constitución económica del TLCAN, los árbitros de los tribunales del TLCAN han declarado que los principios fundamentales de las extensas normas comerciales del Tratado y de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se incorporan a las ya amplias disposiciones sobre inversión del TLCAN. Por tanto, esos principios comerciales, junto con la normatividad sobre inversión, son actualmente exigibles por los inversionistas privados de conformidad con el Capítulo 11.

que se revisen profundamente las posibles instituciones para la gobernanza recogidas en el ALCA, y el proceso crucial de negociación en el interior de las mismas.

¿CUÁLES SON LAS NORMAS RELATIVAS A LA GOBERNANZA QUE PROBABLEMENTE SE INCLUIRÁN EN EL ALCA?

El contenido de las disposiciones del ALCA no se conocerá hasta que el tratado se redacte totalmente y se haga público. Entonces puede que sea demasiado tarde para someterlo a un debate y una deliberación auténticos. Por consiguiente, debemos estudiar la evidencia actualmente disponible acerca de las normas para la gobernanza que eventualmente puedan aprobarse.

En el borrador más reciente del ALCA, que se hizo público tras la reunión ministerial de Quito que tuvo lugar en noviembre de 2002, las principales normas para la gobernanza aparecían entre corchetes, indicando así que estaban inconclusas. En el interior de esos corchetes se repite el texto del Capítulo 11 del TLCAN, junto con posibles revisiones adicionales que, aun adoptándose, no alterarían la estructura básica del modelo del Capítulo 11.

Aunque el carácter del proceso de negociación no predice necesariamente el contenido de su resultado, su historia es consistente con la idea de replicar el modelo del TLCAN⁶. Durante los ocho años transcurridos desde que los 34 Gobiernos que participaban en la primera Cumbre de las Américas acordaran negociar un tratado comercial hemisférico en diciembre de 1994, ha habido ocho reuniones ministeriales. La composición del equipo negociador estadounidense es un reflejo de la de los otros países: 17 de los 21 negociadores proceden de la oficina del United States Trade Representative (USTR; el representante para asuntos comerciales de Estados Unidos)⁷. La composición es muy parecida en los equipos que negocian el TLCAN: funcionarios designados por el Gobierno que tienen portafolios estrictamente económicos. No existe participación de representantes electos o de funcionarios designados por el Gobierno cuyo mandato abarque temas más amplios de gobernanza democrática.

⁶ La expectativa de que las disposiciones del ALCA terminarán imitando aquellas del TLCAN se encuentra reforzada por el hecho de que el texto del Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Canadá (CCFTA), firmado en diciembre de (1996), fue un fiel reflejo del texto del TLCAN, con el propósito aparente de Chile de poder incorporarse después a este último tratado.

⁷ Véase <http://www.ustr.gov/regions/whemisphere/sub.pdf> para una lista completa. El equipo del USTR se ve complementado por un abogado del Departamento de Justicia que trabaja en el sector de la política de competencia, los representantes del Departamento de Comercio, y un único representante del Departamento de Estado a cargo de la participación de la sociedad civil. Véase la explicación a continuación.

Desde el comienzo se presentaron incansables peticiones de una variedad de grupos sociales que reclamaban acceso al proceso de negociación. Todas ellas fueron rechazadas⁸ (las peticiones para ver simplemente el texto del borrador preliminar del acuerdo se rechazaron hasta que se realizaron las protestas turbulentas en Quebec en la primavera de 2001). Se creó finalmente un «Comité de representantes gubernamentales para la participación de la sociedad civil» en 1998, tres años después de que comenzaron las reuniones ministeriales. El proceso del Comité, sin embargo, consistía en una urna de sugerencias, y se percibió como una «bofetada» a las organizaciones de la sociedad civil (OSC)⁹. Los esfuerzos más recientes por incrementar el papel de la sociedad civil, como el primer foro regional del ALCA celebrado en Mérida en julio del 2002, parece ser reconocimientos reticentes motivados por un problema de relaciones públicas, en lugar de esfuerzos reales por incorporar a los grupos de la sociedad civil¹⁰. Ciertamente, la reunión ministerial de Quito contempló el primer encuentro cara a cara entre ministros y representantes de las OSC, pero fue un encuentro simbólico, más que una discusión de fondo.

Hay una destacada excepción al carácter excluyente del ALCA. El Foro Empresarial de las Américas se reunió por primera vez en julio de 1995, inmediatamente después de la primera Reunión Ministerial para el Comercio. El resto de las veces el Foro se ha reunido justo antes de cada reunión ministerial, incluyendo la más reciente en Quito, en el mismo local que los negociadores oficiales y con amplio acceso a ellos. Antes del primer Foro Empresarial, el subsecretario de comercio del presidente Clinton declaró: «Esperamos que los empresarios se reúnan sector por sector y proporcionen indicaciones al Gobierno acerca de qué es lo que se requiere que se haga en términos de libre comercio e inmigración»¹¹. Aunque es difícil cuantificar la influencia del Foro Empresarial en las reunio-

⁸ La exclusión de los grupos de la sociedad civil del proceso del ALCA contrasta, y es interesante observarlo, con los esfuerzos relativamente sistemáticos por implicar a la organización de la sociedad civil en al menos las dos primeras Cumbres de las Américas. Véase Korzeniewicz y Smith (2001, 4-10).

⁹ Korzeniewicz y Smith (2001, 10) resumen los resultados de este esfuerzo como sigue: «... el hecho de que el informe final del comité de la sociedad civil del ALCA no contuviera ninguna de las recomendaciones sustantivas presentadas por las OCS [organizaciones de la sociedad civil] se interpretó por los 'participantes' y los 'observadores' como un bofetada».

¹⁰ Por ejemplo, los panelistas del «Panel de la Sociedad Civil y de la Transparencia» (uno de los tres en la reunión de Mérida) eran un funcionario del Ministerio de Exteriores canadiense en año sabático en una fundación canadiense, el consejero especial de la U.S. Humane Society (que se ocupa de los derechos de los animales) y el presidente de Ficomext (estudiantes y graduados de administración de empresas socialmente responsables). En resumen, prácticamente no había ninguna conexión con las OSC que habían exigido el diálogo durante los ocho años anteriores.

¹¹ Associated Press, 28 de junio de 1995, *Business News*, AM cycle, por Sandy Shore, AP Business Writer.

nes ministeriales, las efusiones posministeriales del Foro sugieren que las expectativas mutuas de los negociadores y los dedicados al cabildeo quedan satisfechas¹².

Teniendo en cuenta todo esto, la historia de las negociaciones da poco pie para pensar que las normas para la gobernanza del ALCA se desviarán sustancialmente del modelo TLCAN, al menos en ausencia de una reconfiguración política significativa. Estas normas pueden, sin embargo, alinearse más estrechamente con las propuestas del grupo de presión empresarial transnacional representado en el Foro. Ello requiere un análisis de la manera en que el modelo del TLCAN ha comenzado a dar forma a las instituciones regionales y domésticas para la gobernanza¹³.

EL MODELO DE GOBERNANZA DEL TLCAN (Y DEL POSIBLE ALCA)

Muchas de las características de la arquitectura del TLCAN afectan los procesos y la sustancia de la gobernanza. Esta sección describe sólo las normas laborales y las relativas a la inversión de ese Tratado. No obstante, estos dos conjuntos de normas tienen un impacto especialmente sobresaliente en la gobernanza. No es sorprendente, por consiguiente, que estas normas estén entre las características políticamente más controvertidas del TLCAN. Aun más importante para los propósitos de nuestra investigación es que los grupos de las normas laborales y las relativas a la inversión del TLCAN incorporan cada uno de ellos modelos divergentes de gobernanza regional y doméstica. Estos modelos se analizan en las secciones cuarta y quinta de este capítulo.

¹² Véase <http://www.abfecuador2002.com>. Antes de la séptima reunión ministerial que debía celebrarse en Quito en noviembre de 2002, la página web del Americas Business Forum-Ecuador prometió que «los empresarios que se reunirán en Quito para asistir al VII Foro de Negocios de las Américas, los días 30 de octubre y 1 de noviembre de este año, tendrán la gran oportunidad de analizar el borrador de acuerdo y de realizar cualquier recomendación o propuesta necesarias dirigidas a definir mejor el documento base.» Véase http://www.abfecuador2002.com/abf/ingles/in_presentacionenglish.htm

¹³ Estados Unidos concluyó recientemente acuerdos bilaterales comerciales con Chile y Singapur. Hasta la fecha, los textos de estos acuerdos no se han hecho públicos. Los resúmenes oficiales de esos acuerdos indican que el procedimiento entre inversionistas y Estados permanece intacto. Es igualmente importante que varias protecciones expansivas materiales para los inversionistas permanecerían inalteradas, salvo por las normas antiexpropiatorias del TLCAN, que son ligeramente revisadas en esos acuerdos bilaterales. Como se explica en la Parte IV, las protecciones mencionadas plantean una mayor amenaza a la gobernanza democrática, los derechos sociales, la capacidad institucional estatal y el Estado de derecho de lo que lo hacen las normas de expropiación, aunque estas últimas han sido el elemento principal de enfrentamiento político hasta ahora.

Las normas sobre inversión del TLCAN

El Capítulo 11 del TLCAN establece protecciones procedimentales y sustantivas para la inversión extranjera, entre las cuales se encuentran las medidas de protección más amplias que se les hayan concedido a los inversionistas extranjeros en cualquier acuerdo de inversión multilateral hasta el momento (Brand y Zamora 1990; Dolzer y Stevens 1995)¹⁴.

Las protecciones sustantivas conferidas a los inversionistas extranjeros

La Parte A del Capítulo 11 enumera las normas de control sustantivas impuestas por el TLCAN a los Estados miembros¹⁵. Los inversionistas tienen derecho a ser compensados: *a*) por las medidas administrativas que concedan a los inversionistas extranjeros un tratamiento menos favorable que a los inversionistas domésticos (de acuerdo con el «estándar de tratamiento nacional» del artículo 1102); *b*) por las medidas que concedan a los inversionistas extranjeros de un Estado un tratamiento menos favorable que a los inversionistas extranjeros de otros Estados (conforme el «estándar de la nación más favorecida» del art. 1103); *c*) por las actuaciones que no concedan a los inversionistas estándares mínimos para un «trato acorde con el derecho internacional, incluido trato justo y equitativo, así como una protección y seguridad plenas», tal y como se definen por el derecho internacional (de conformidad con los «estándares internacionales mínimos» del art. 1105); *d*) impongan ciertos requisitos enumerados de desempeño a las inversiones extranjeras (según el art. 1106); *e*) nacionalicen o expropien las inversiones extranjeras «directa o indirectamente» o mediante cualquier medida «equivalente a la expropiación o la nacionalización» (según el art. 1110)¹⁶.

Las interpretaciones arbitrales del TLCAN de estas amplias protecciones a los inversionistas* se discutirán posteriormente en la sección cuarta.

¹⁴ Existen en vigor más de 1.800 tratados bilaterales de inversión o «TBI.» Las normas fundamentales del Capítulo 11 formaban la columna vertebral del texto para la negociación del Acuerdo Multilateral sobre Inversiones de la OCDE, que se abandonó en última instancia.

¹⁵ En este capítulo, los firmantes del TLCAN se denominan «Estados miembros.» El TLCAN se refiere a los Estados firmantes como «partes,» pero usar este término puede causar confusión en referencia a las «partes» en los casos del Capítulo 11, que se estudian repetidamente en este texto.

¹⁶ El artículo 1110 concede protección contra la expropiación, no sólo de la «propiedad» (el interés protegido tradicionalmente de conformidad con las leyes de expropiación domésticas e internacionales), sino más ampliamente de las «inversiones,» definidas como cualquier empresa, valores o cualquier otro derecho a participar en los ingresos o en los beneficios de una empresa, préstamos, propiedad inmobiliaria o cualquier otra propiedad tangible o intangible. Véase el artículo 1139 del TLCAN.

* Aunque prefiero la palabra «inversor» a «inversionista,» la traducción oficial del tratado usa este último término y así lo he traducido y uso en estas páginas. (N. del T.)

Los inversionistas han presentado casos apoyándose en el Capítulo 11 en los que exigen indemnizaciones al Estado por normas legales estatales como: la decisión del gobernador de California de eliminar escalonadamente el aditivo MTBE a la gasolina; una sentencia de un tribunal de primera instancia de Mississippi en un caso mercantil; el establecimiento de una reserva ecológica por un gobernador de un Estado mexicano; la prohibición de usar el peligroso pesticida lindano establecida por la Canadian Pest Management Authority; la normativa del estado de British Columbia en Canadá sobre exportaciones de agua potable; y la normativa del Ministerio de Medioambiente canadiense regulando los residuos de PCB de conformidad con el Convenio de Basilea, un tratado multilateral sobre el transporte de residuos peligrosos¹⁷.

Hasta la fecha, los inversionistas han presentado 29 reclamaciones basándose en el Capítulo 11 del TLCAN, y los árbitros han decidido sobre el fondo de la cuestión en diez de esos casos. Un número relativamente tan pequeño de casos no puede darnos ninguna guía definitiva acerca de las normas nacionales que, llegado el caso, podrían impugnarse con éxito basándose en el TLCAN. Sin embargo, esos casos señalan las cuestiones centrales que enfrentarán probablemente los tribunales del Tratado y el rango de decisiones sustantivas que generarán.

El pequeño número de casos del Capítulo 11 no permite valorar apropiadamente el impacto práctico de esas normas. Como puede observarse históricamente, las grandes transformaciones de la gobernanza nacional han comenzado a veces partiendo de un conjunto de casos seminales igualmente pequeños. Hay un importante ejemplo, el de la llamada «Era Lochner» del *laissez-faire* en Estados Unidos, que presenta un parecido cercano con la arquitectura emergente para la gobernanza que se refleja en los casos del Capítulo 11. Este parecido se discutirá posteriormente en la sección cuarta.

Las importantes reclamaciones presentadas con base en el Capítulo 11 han disparado también otras reclamaciones imitadoras (y legítimas), basadas en normas similares de los más de 1800 tratados de inversión bilateral que se encuentran hoy en vigor¹⁸. Además, los inversionistas amenazan ahora con presentar reclamaciones basadas en el Capítulo 11 con el propó-

¹⁷ Tanto los inversionistas como los Gobiernos han seguido de cerca y debatido el significado de los pocos casos nuevos que se han presentado en el TLCAN bajo el presupuesto de que estos casos proporcionan, de hecho, una importante fuente interpretativa para valorar cuáles podrían ser los resultados de las futuras reclamaciones y la posibilidad de que se aceptasen las futuras medidas legislativas.

¹⁸ Entrevistas con los funcionarios gubernamentales de Estados Unidos, Canadá y México (26 y 27 de abril, 2002). El número preciso de esas reclamaciones no se conoce, debido a la naturaleza no pública de los procedimientos de los TBI, similar en su falta de transparencia a los procedimientos del TLCAN que se discuten a continuación.

sito de presionar políticamente a los Gobiernos norteamericanos que promulgan o intentan hacer cumplir determinadas leyes (Mann 2002, 28). Los usos estratégicos del Capítulo 11 tuvieron un papel destacado en las campañas que consiguieron derrotar iniciativas legislativas importantes, como la regulación canadiense propuesta para el empaquetado de cigarrillos y el aditivo MMT de la gasolina. Según los legisladores y administradores estadounidenses, la posibilidad de que los inversionistas presenten reclamaciones basadas en el Capítulo 11 contra el fisco público ha tenido un efecto paralizante sobre la nueva normativa económica y social, incluso en ausencia de reclamaciones efectivas o de amenazas de reclamación.

Los procedimientos para la resolución de controversias entre inversionistas y Estados

En el derecho internacional son los Estados los que, por lo general, tienen derechos y los que deben hacerlos cumplir. Por tanto, en el derecho internacional las reclamaciones suelen darse típicamente de un «Estado a otro Estado.» Las normas sobre inversión del TLCAN suponen una desviación a esa norma. La Sección B del Capítulo 11 crea un mecanismo de resolución de disputas entre los inversionistas y el Estado (MRDIE). A través de ese mecanismo, un inversor privado de un Estado miembro puede someter a arbitraje su pretensión de que otro Estado miembro haya violado sus obligaciones sustantivas contenidas en la Sección A. Un peticionario exitoso recibe una indemnización monetaria.

Los inversionistas pueden presentar sus reclamaciones basadas en el TLCAN acogiéndose a uno de los tres regímenes arbitrales reconocidos por el Banco Mundial o las Naciones Unidas¹⁹. Cada uno de estos tres sistemas tiene sus propios procedimientos de arbitraje generales, que se desarrollaron originalmente para la resolución de disputas comerciales entre empresarios privados. Dentro de estos procedimientos generales, cada tribunal del TLCAN es libre de establecer sus propias normas de procedimiento y pruebas.

El TLCAN no establece un cuerpo permanente de jueces independientes, ni un sistema de apelación²⁰. Cada tribunal de MRDIE es un órgano *ad*

¹⁹ Los tres sistemas son: el International Center for the Settlement of Investment Disputes (ICSID); el Additional Facility Rules del ICSID; y las Arbitration Rules of the United Nations Center for International Trade Law (Uncitral).

²⁰ Si la parte condenada se niega a cumplir con el laudo arbitral, el inversionista puede solicitar el cumplimiento forzoso en los tribunales domésticos situados en el lugar de ejecución del laudo. Sin embargo, las reglas de los tres tipos de órganos arbitrales y las normas pertinentes del derecho doméstico limitan el alcance de la revisión judicial de los laudos arbitrales. Los tribunales domésticos pueden rechazar los laudos si el tribunal se constituyó inadecuadamente o actuó de manera insubsistente, pero por lo general no pueden revisar las valoraciones de hechos o las interpretaciones de fondo del Capítulo 11 realizadas por los árbitros. No existe nada, por tanto, similar a una revisión integral en apelación de las decisiones de los árbitros del TLCAN.

hoc, compuesto por tres árbitros, dos elegidos cada uno de ellos por cada parte en conflicto, y un tercero escogido de común acuerdo (art. 1123). Puesto que basta una mayoría de dos árbitros para producir un laudo vinculante, es posible que se pueda alcanzar una decisión mediante el acuerdo de dos árbitros que una parte privada ha escogido o confirmado. Los árbitros no están vinculados por las decisiones precedentes del sistema TLCAN (art. 1136.1). Los árbitros son normalmente abogados internacionales y son las partes las que les pagan. Las minutas y los gastos de los árbitros pueden llegar a alcanzar cifras de millones de dólares.

Ninguno de estos tres sistemas de arbitraje permite el acceso público a las audiencias orales. La decisión de hacer o no públicos los documentos que contienen las pruebas materiales y los argumentos jurídicos se dejan a discreción de cada tribunal y de las partes de cada caso. Por tanto, basándonos en el texto del TLCAN y en los tres sistemas arbitrales, no existe ninguna seguridad de que el público llegué a conocer en absoluto los procedimientos celebrados en el Tratado, o de que obtengan la documentación completa²¹.

El acuerdo suplementario laboral al TLCAN

El TLCAN no incluye en sí ninguna disposición sobre derechos laborales. Sin embargo, Estados Unidos insistió en negociar un acuerdo suplementario en materia laboral, cuyo nombre es Acuerdo de Cooperación Laboral (ACL-TLCAN), en un esfuerzo por asegurar que el Congreso de EE.UU. aprobaría el Tratado. A los propósitos de este capítulo, merece la pena destacar las características que siguen.

Primero, el ACL-TLCAN exige que cada Estado miembro haga cumplir efectivamente sus normas laborales domésticas e intente mejorarlas, pero no impone derechos laborales supranacionales.

Segundo, el ACL-TLCAN permite que los particulares, como los representantes de los trabajadores, soliciten a la Comisión para la Cooperación Laboral del ACL-TLCAN que inicie investigaciones para determinar si un Estado miembro no ha hecho cumplir de manera efectiva sus leyes laborales domésticas. Dicha Comisión de tres miembros está conformada por los ministros o Secretarios de Trabajo de cada Estado miembro o por las personas que ellos designen (art. 6, ACL-TLCAN).

²¹ Los miembros del público han compilado la documentación de los casos del TLCAN mediante investigaciones privadas y solicitudes de revelación de los documentos. El 31 de julio de 2001, los tres Estados miembros emitieron una Nota Interpretativa, comprometiéndose a revelar los documentos de los casos del Capítulo 11, al menos que esa estuviera prohibido por las «normas arbitrales relevantes aplicables al caso.» Esta última matización puede anular el compromiso declarado sobre publicidad, puesto que los tribunales del TLCAN tienen el derecho a controlar la publicidad en aplicación de las normas arbitrales relevantes.

Tercero, la Comisión tiene discreción a la hora de decidir si la investigación irá más allá de las tres etapas preventivas establecidas en el ACL-TLCAN. Esas tres etapas son: *consulta* entre los tres ministros de trabajo, un *informe* por un Comité Evaluador de Expertos y el *arbitraje* mediante árbitros escogidos por los Estados miembros del TLCAN. Los particulares no tienen ningún poder que les permita pedir que se celebre una consulta, se realice un informe de expertos o se arbitre la controversia en torno al ACL-TLCAN.

Cuarto, el ACL-TLCAN establece que las controversias acerca del cumplimiento efectivo de los derechos de asociación y negociación colectiva en un Estado miembro no pueden ir más allá de la fase consultiva, con independencia de que los comisionados pudieran desear ejercitar su discreción para que así fuera. Las controversias sobre la discriminación en el trabajo, el trabajo forzoso y los derechos de los trabajadores inmigrantes no pueden ir más allá del Comité Evaluador de Expertos. Sólo pueden llegar a arbitraje las controversias sobre trabajo infantil, salarios mínimos, y salud y seguridad ocupacional. Hasta la fecha, la Comisión del ACL-TLCAN no ha ejercido su descripción para ir más allá de la fase consultiva. Es decir, no ha existido ningún informe de expertos o arbitraje dentro del sistema del ACL-TLCAN.

Existen asimetrías manifiestas entre las protecciones concedidas a los inversionistas en el Capítulo 11 y las concedidas a los trabajadores en el ACL-TLCAN. Las consecuencias que ello tiene para la gobernanza se exploran a continuación.

LAS CONSECUENCIAS DEL CAPÍTULO 11 PARA LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA, LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y EL ESTADO DE DERECHO

En sus interpretaciones de las normas materiales del Capítulo 11, los árbitros del TLCAN han establecido normas que dejan sin vigor las instituciones constitutivas de la gobernanza en Estados Unidos, Canadá y México y que, si llegaran a extenderse geográficamente, se impondrían a los regímenes análogos en otros países del hemisferio. Usamos el término «instituciones constitutivas» para indicar estructuras fundamentales de regulación económica y social, se encuentren éstas consagradas en el derecho constitucional, la legislación o la práctica informal. Las instituciones constitutivas nacionales se establecen normalmente durante periodos de intenso debate público y movilización política popular. El alcance, el contenido y las consecuencias normativas de las normas del nuevo Capítulo 11 se describen en los apartados siguientes.

El alcance de las normas de control del Capítulo 11

Es cierto que el Capítulo 11 es simplemente una de las varias normas escritas a través de las cuales el TLCAN intenta reestructurar los mercados y afectar los procesos legislativos de los Estados miembros. Pero las decisiones de sus árbitros le han dado un gran alcance al Capítulo 11. De hecho, dos de las decisiones más relevantes adoptadas siguiendo reglas del Capítulo 11 *a)* impondrían las normas materiales del Capítulo 11 a todas las normas legislativas sociales y económicas importantes de los Estados nacionales, y *b)* permitirían a los particulares exigir el cumplimiento de esas normas frente a las legislaciones estatales que afectaran no sólo derechos de propiedad, sino también los flujos comerciales, extendiendo efectivamente la jurisdicción del Capítulo 11 a todas las disposiciones centrales del TLCAN.

En uno de los casos sometidos a arbitraje en el TLCAN, una compañía maderera estadounidense, Pope y Talbot, reclamaba que el Gobierno canadiense había expropiado su inversión en Canadá al establecer cuotas entre compañías exportadoras de maderas de coníferas al mercado estadounidense (Canadá impuso y distribuyó cuotas de exportación con el propósito de ajustarse al US-Canada Softwood Lumber Agreement, un acuerdo internacional entre Canadá y Estados Unidos sobre explotación y exportación de maderas de coníferas). El tribunal del TLCAN estuvo de acuerdo con el argumento de la compañía de que su «cuota de mercado» y su «acceso al mercado estadounidense» eran intereses económicos protegidos contra la expropiación por el artículo 1110²².

La definición de Pope y Talbot de «inversión» expande el alcance general de las protecciones del Capítulo 11 en dos formas fundamentales ya señaladas. De conformidad con una doctrina jurídica familiar, la categoría de medidas estatales que afecten el comercio transfronterizo o el acceso al mercado pueden incluir casi toda la regulación social y económica intraestatal. Por ello, la definición de inversión de Pope y Talbot extiende los controles del Capítulo 11 a casi todas las normas domésticas²³.

La definición de Pope y Talbot de inversión coloca también todas las reclamaciones relativas a las protecciones centrales al comercio del TLCAN dentro del ámbito del poder de los inversionistas para presentar reclamaciones privadas contra los Estados usando la maquinaria del Capítulo 11. Debe recordarse que una vez que se reconoce la existencia de un interés en el flujo de bienes transfronterizos como un interés del Capítulo 11, se

²² El tribunal encontró que, en este caso, la asignación de cuotas de exportación realizada por Canadá no había causado una «privación sustantiva» de intereses económicos y no era, por lo tanto, una expropiación compensable.

²³ Las decisiones del Tribunal Supremo de Estados Unidos indican que casi cualquier legislación social y económica intraestatal afecta el flujo de comercio entre fronteras de estados federados. Véase *Wickard v. Filburn*, 317 U.S. 111 (1942); *Katzenbach v. McClung*, 379 U.S. 294 (1961). De ello se deduce lógicamente que ese tipo de legislación afecta a la oferta y la demanda en el mercado entre fronteras de Estados-nación.

protege no sólo contra la expropiación según el artículo 1110, sino también contra el tratamiento discriminatorio e injusto, de la misma forma que los flujos quedan protegidos por las normas esenciales del libre comercio. Es decir, esos intereses quedan protegidos por el estándar del tratamiento nacional (en virtud del art. 1102), por el estándar de la nación más favorecida (art. 1103) y por los estándares mínimos internacionales (art. 1105). Después de Pope y Talbot, los inversionistas privados pueden impugnar cualquier norma interna de un Estado alegando que afecta el comercio transfronterizo en manera tal que se viola alguno de estos estándares.

Un segundo caso importante refuerza la expansión radical que hace Pope y Talbot del alcance de las gobernanzas del Capítulo 11. En el caso S. D. Meyer, el demandante era una empresa estadounidense, SDMI, que se dedica a procesar los peligrosos bifenilos policlorados (productos químicos conocidos usualmente como PCB) en los Estados Unidos. SDMI demandaba la prohibición canadiense de exportación de residuos de PCB de Canadá a Estados Unidos. El ministro de Medioambiente canadiense impuso la prohibición basándose en las finalidades declaradas de proteger la salud pública y el medioambiente, y de cumplir con la Convención de Basilea multilateral sobre el transporte transfronterizo de residuos peligrosos. El tribunal del Capítulo 11 interpretó que el estándar de tratamiento nacional del artículo 1102 imponía la prueba jurídica más restrictiva a la legislación canadiense sobre residuos de PCB, el llamado «test de la necesidad», que se discute en la siguiente sección. El tribunal se basó parcialmente para dar esta interpretación en el «lenguaje» y en la jurisprudencia, sin especificarlos, de «la familia de acuerdos de la OMC,» y en principios generales del «libre comercio».²⁴ El tribunal estableció también que SDMI era un «inversionista» en el sentido del Capítulo 11, aunque el único interés de la empresa estadounidense fuera su acceso a los flujos transfronterizos de PCB desde Canadá²⁵. Al igual que en Pope y Talbot, el tribunal incorporó

²⁴ S. D. Meyers, Inc. v. Government of Canada, laudo parcial en un arbitraje del TLCAN de conformidad con los laudos arbitrales de la Uncitral, 13 de noviembre de 2000, para. 221.

²⁵ El tribunal de S. D. Myers no fue tan explícito como el tribunal de Pope y Talbot a la hora de establecer que los intereses de los inversionistas incluían los intereses en las exportaciones y las importaciones. Formalmente, los árbitros de S. D. Meyers se basaron en el hecho de que SDMI compraba sus desechos de PCB a un intermediario canadiense, del que era propietario. Pero el tribunal renunció explícitamente a declarar que Meyers Canada (el comprador y vendedor de PCB) era una subsidiaria, empresa conjunta o deudor del demandante en el caso SDMI, una sociedad mercantil domiciliada en Estados Unidos. Formalmente, los árbitros se basaron en el hecho de que Meyers Canada y SDMI eran de propiedad de los mismos sujetos (en la práctica, este hecho es, por lo general, insuficiente según el derecho internacional o doméstico para atribuir derechos y responsabilidades corporativas de Meyers Canada a SDMI, es decir, para «levantar el velo corporativo» de la primera. El tribunal afirmó simplemente que ese hecho era suficiente «a la luz de los objetivos [del TLCAN]» para establecer una unidad entre SDMI y Meyers Canada). Puesto que la normativa canadiense no discriminaba de ninguna manera contra Meyers Canada, que podía comprar e incluso procesar residuos de la misma manera que cualquier otro intermediario o procesador de residuos canadienses, la única discriminación posible de Canadá era contra SDMI, y el único interés afectado de esa compañía por la regulación canadiense era su interés en importar residuos de PCB.

las normas más exigentes del comercio internacional a las protecciones del Capítulo 11, autorizó a los particulares a exigir el cumplimiento de esas normas basándose en el interés de las partes en el comercio transfronterizo, más que en sus derechos de propiedad, y, por tanto, extendió el derecho de los particulares a exigir el cumplimiento de las normas a prácticamente toda la normativa social y económica.

El contenido de los controles del Capítulo 11

Las limitaciones a la normativa social y económica según el estándar del tratamiento nacional

Algunos de los críticos más conocidos del Capítulo 11 mantienen que el estándar de tratamiento nacional es la más justificable de sus reglas, cuando menos porque su interpretación es relativamente poco discutida. Los casos TLCAN sugieren, por el contrario, que el estándar de tratamiento nacional se somete a una interpretación elástica que puede imponer rigurosas pruebas a la regulación doméstica, las cuales pueden derogar la deferencia tradicional a la legislación social del derecho nacional que se tiene en todo el hemisferio²⁶.

Los tribunales del TLCAN han establecido que los Gobiernos pueden legislar sólo en formas que sean «necesarias» para conseguir fines estatales «legítimos» mediante medidas legislativas que «limiten mínimamente» el comercio y la inversión transfronterizos. Por ejemplo, el tribunal de S. D. Meyers requirió que el ministro canadiense de medioambiente escogiera los medios de regulación de los residuos peligrosos que fueran mínimamente restrictivos para los derechos de propiedad y comerciales protegidos por las normas de inversión del TLCAN, y por los conceptos abstractos del «libre comercio.»

Para aplicar el «test de la necesidad» de manera rigurosa, un tribunal arbitral se enfrenta a las siguientes tareas: 1) definir los fines sociales y medioambientales que pueden legítimamente buscarse por un Gobierno

²⁶ Recordemos que el principio del tratamiento nacional exige que los Estados no «discriminen» contra los inversionistas extranjeros. Los tribunales del TLCAN deben, por consiguiente, determinar cuándo un actor sujeto a la legislación (el inversionista extranjero) se encuentra en una situación similar que permita exigir igual trato frente a otro actor no afectado por la legislación o sujeto a una distinta (el inversionista doméstico). Al hacerlo así, como se demostró por el tribunal de S. D. Meyers, los árbitros del TLCAN deben decidir la cuestión más general de si la legislación demandada se basa en criterios que determinan imparcialmente si una de las partes debería someterse a una normatividad especial y otra no, con independencia de si esas partes son nacionales o extranjeras. Es decir, el tribunal del TLCAN revisa en la práctica la validez de las decisiones adoptadas por los legisladores y funcionarios de la administración acerca de qué categorías concretas de actores económicos deben sujetarse a normas particulares y qué actores no incluidos en esa categoría no deben hacerlo. Por tanto, la demanda de un inversionista extranjero es una oportunidad para el escrutinio arbitral, pero el estricto escrutinio de los árbitros y el castigo potencial contra el Estado se basa en una decisión acerca de si la legislación es discriminatoria en su aplicación en general.

nacional²⁷; 2) detallar los instrumentos alternativos imaginables en la política pública que puedan conseguir desde un punto de vista técnico estos objetivos; y 3) determinar cuál de esos instrumentos puede lograr los objetivos multidimensionales con la menor intrusión posible en los intereses igualmente multidimensionales de los inversionistas y del «libre comercio»²⁸.

Al adoptar el restrictivo «test de la necesidad,» los árbitros del TLCAN eliminan un estándar alternativo, familiar en todo el hemisferio, conocido como el «test de la racionalidad». Desde la revolución constitucional del *New Deal*, el Tribunal Supremo de Estados Unidos ratifica cualquier medida legislativa siempre y cuando sea un medio racional que sirva a una finalidad pública legítima²⁹. En sus líneas estructurales generales, las normas básicas estadounidenses son similares a aquéllas de muchos otros regímenes en el hemisferio occidental, entre los que estarían México, Argentina, Brasil y Chile³⁰. Los tribunales de después del *New Deal* declinan explícitamente entrar a realizar una averiguación más exigente acerca de si pudieran existir medios alternativos para cumplir importantes objetivos estatales que pudieran tener un impacto menor sobre los derechos de propiedad y contratos que las medidas legislativas escogidas por los legisladores o los administradores.

El test de la racionalidad representa dos pilares del Estado regulador moderno. El primer pilar lo constituye el hecho de que las decisiones realizadas por las ramas electas del poder acerca de la importancia relativa de los fines políticos y de la eficacia relativa de los instrumentos normativos

²⁷ Independientemente del test de «la alternativa menos restrictiva,» el artículo 1110 del TLCAN exige que el tribunal decida si las medidas legislativas cumplen «finalidades públicas» legítimas.

²⁸ Este análisis exige que los árbitros del TLCAN decidan varias cuestiones espinosas adicionales como: ¿debe el Gobierno escoger un instrumento legislativo que tenga un menor impacto en los inversionistas y en el «libre comercio» incluso cuando el instrumento produzca mayores costos administrativos al Gobierno? Si los objetivos medioambientales del Gobierno tienen múltiples dimensiones, ¿cuál debería ser el peso que se asignará a cada uno de esos múltiples objetivos con el propósito de diseñar una escala mediante la cual poder medir lo adecuado de los instrumentos políticos alternativos para conseguir esos objetivos?

²⁹ Este test, basado en los «términos de racionalidad» de las medidas, ha prevalecido desde la «revolución constitucional» del Tribunal Supremo de Estados Unidos de 1930, que reconoció la legalidad de los programas legislativos del *New Deal* frente a las demandas ante los tribunales que defendían los principios del *laissez-faire*. Véase *United States v. Carolene Products*, 304 U.S. 144 (1938). Este test se utiliza para determinar si las medidas legislativas son conformes con los requisitos constitucionales de no discriminación y debido proceso. Las medidas legislativas deben también, naturalmente, respetar cualquier otra exigencia constitucional, como los derechos de libre expresión y la privacidad.

³⁰ Incluso en la más profundamente integrada Unión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha negado a aplicar restricciones estrictas a la regulación doméstica como las impuestas por los árbitros del TLCAN. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no realiza un juicio material acerca de si la legislación doméstica es «necesaria» y «menos restrictiva.» En lugar de ello, se pregunta si los legisladores nacionales han realizado esa indagación de manera razonable.

adecuados para conseguir esos fines no deben subvertirse por decisiones posteriores valorativas y evaluaciones fácticas de árbitros no electos. El segundo pilar sería que las normas básicas constitucionales no subordinan los derechos personales y sociales a los derechos de propiedad y los mercados no regulados. El equilibrio material entre derechos sociales y derechos de propiedad no está constitucionalmente cerrado, sino que se deja luego a la actividad de la política democrática «ordinaria»³¹.

Los tribunales del Capítulo 11 han rechazado estos fundamentos de la gobernanza contemporánea e impuesto el estándar más estricto, anterior al *New Deal*, de revisión de la legislación social y económica, en el nombre, explícitamente, del libre comercio y la inversión.

La discreción limitada de los órganos legisladores bajo los estándares internacionales mínimos

Los árbitros del Capítulo 11 han exigido a los Gobiernos que compensen a los inversionistas cuando los organismos administrativos ejerzan una discrecionalidad «excesiva», aun cuando esos organismos: a) no hayan actuado arbitrariamente, y b) su poder para ejercitar esa discreción se les haya otorgado por las autoridades soberanas por excelencia. Los tribunales del TLCAN han derogado así las soluciones locales a los conflictos políticos agudos en torno al nivel de autoridad discrecional de los órganos legislativos en el Estado moderno.

En el caso *Metalclad*, por ejemplo, una administración municipal mexicana negó a *Corporation Metalclad*, empresa con domicilio social en Estados Unidos, un permiso para desarrollar y operar un relleno sanitario de residuos peligrosos, y el gobernador correspondiente del estado mexicano declaró que el relleno sanitario se encontraba en un área designada para su protección ecológica. El Gobierno mexicano dio su opinión soberana de que el Gobierno local había actuado de conformidad con su jurisdicción constitucional. Aunque el Capítulo 11 no impone ningún requisito que exija que los árbitros tengan conocimiento del derecho doméstico de los Estados miembros del TLCAN, los árbitros de *Metalclad* dieron su propia opinión acerca del constitucionalismo mexicano³². El tribunal de *Metalclad* encontró que el Gobierno mexicano había violado los estándares internacionales mínimos, según el artículo 1105, al no haber proporcionado suficiente previsibilidad y certidumbre a *Metalclad*. El tribunal encontró, en efecto,

³¹ En la famosa frase del juez Holmes, la Constitución no hace una codificación de la economía darwiniana. Véase *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (1905) (J. Holmes, voto particular).

³² El tribunal del Capítulo 11 determinó que las autoridades municipales y el Estado mexicano no tenían una base legítima para sus decisiones acerca del uso del suelo y medioambientales contra *Metalclad* y que ésta tenía derecho a confiar en los permisos anteriores concedidos por las autoridades estatales y federales mexicanas.

que el Capítulo 11 requería que el Gobierno federal mexicano restringiera la discreción legislativa del estado y de las autoridades locales, aunque el Gobierno mexicano se oponía a esas restricciones³³.

En los países que estamos estudiando, la división de las competencias entre legisladores y encargados de los organismos administrativos reguladores es una cuestión vital para la gobernanza nacional y local³⁴. Esa división se debate al nivel de la política constitucional y ordinaria. En el nivel de la política ordinaria, la cuestión de la capacidad administrativa hace surgir innumerables conflictos nacionales, estatales y provinciales en torno a la legislación y los decretos gubernativos que definen: *a)* la autoridad de organismos administrativos reguladores en su conjunto; *b)* la estructura de la autoridad de los organismos administrativos concretos; *c)* los mecanismos de gobierno para vigilar y controlar esos organismos administrativos. Estos asuntos constituyen la política del «derecho administrativo», la cual, aunque se conoce muy poco más allá de las elites políticas y de la profesión jurídica, es crítica para la gobernanza en el Estado regulador moderno.

En el nivel de la política constitucional, un aspecto esencial de la transformación de la gobernanza realizada por el *New Deal* fue el abandono de la «doctrina de la no delegación» por el Tribunal Supremo de Estados Unidos. Esa doctrina recortaba severamente el poder del Estado regulador al prohibir que el Congreso autorizara a los entes administrativos a ejercer una discrecionalidad amplia en la aprobación y vigilancia del cumplimiento de normas jurídicas, y exigía que esa discrecionalidad estuviera estrictamente circunscrita³⁵. La jurisprudencia constitucional mexicana rechaza también la doctrina de la no delegación. Pero es precisamente esta doctrina la que resurge a través del requisito de los tribunales del TLCAN de que los Gobiernos compensen a los inversionistas cuando los organismos administrativos ejerzan una discreción excesivamente amplia, aun si actúan respetando una delegación soberana.

La indemnización expansiva a los inversionistas a consecuencia de las expropiaciones indirectas efectuadas mediante la aprobación de nuevas normas

³³ El tribunal ordenó al Gobierno mexicano pagar 16 millones de dólares a Metalclad. En un pleito posterior para dar cumplimiento al laudo del tribunal del TLCAN, el Tribunal Supremo de British Columbia ratificó un laudo de aproximadamente 16 millones de dólares contra el Gobierno mexicano, pero sobre una base diferente a la que había usado el tribunal del TLCAN.

³⁴ Según el derecho nacional, los órganos legislativos nacionales pueden delegar su autoridad legislativa a organismos administrativos que están autorizados para producir normas legales dentro de su campo de acción sustantivo. Existen numerosas razones para esa delegación: los organismos administrativos tienen el tiempo, el conocimiento experto y las capacidades de supervisión de la actividad social; los organismos administrativos son capaces de experimentar actuaciones descentralizadas; o, menos idealmente, los representantes electos desean evitar realizar ellos mismos concesiones complicadas a determinados actores y trasladan así la decisión a burócratas menos visibles.

³⁵ *Schechter Poultry v. United States*, 295 U.S. 495 (1935).

Los tribunales del Capítulo 11 han producido nuevas doctrinas que otorgan a los inversionistas mayores protecciones que las que conceden los derechos domésticos a las expropiaciones indirectas producto de la aprobación de leyes no expropiatorias en su finalidad*. Los tribunales han ampliado la definición de propiedad protegida contra la expropiación, y disminuido el nivel necesario de la normatividad para que los propietarios afectados puedan exigir una compensación económica.

En el caso *Metalclad*, por ejemplo, el tribunal del TLCAN decidió que la ausencia de indemnización por el Gobierno mexicano constituía una expropiación indirecta, que definía en términos amplios:

La expropiación según el TLCAN incluye... la interferencia incidental o encubierta a la utilización de un interés económico particular que tenga por efecto privar a su propietario, en su totalidad o en parte, del uso del beneficio económico razonablemente esperado de su propiedad...³⁶

Cuando se combina este test con la definición de «inversión» recogida en el caso *Pope y Talbot*, el Estado debe compensar a una empresa privada simplemente con que se demuestre que alguna medida del Gobierno ha privado *parcialmente* a la empresa de alguna ganancia *esperada* en importaciones, exportaciones o cuota de mercado. Estas protecciones a la propiedad exceden las previstas por el Tribunal Supremo de Estados Unidos. Recientemente, iniciativas legislativas nacionales muy patentes pretendieron conseguir los derechos de propiedad expandidos que hoy se reconocen por los árbitros del Capítulo 11, con la diferencia de que esas iniciativas fueron derrotadas en los parlamentos³⁷.

El efecto potencial de esta doctrina expandida de la expropiación legislativa que ha creado el TLCAN no se limita a la compensación económica por decisiones legislativas discrecionales. La lógica de la doctrina se aplica al conjunto de programas legislativos asumidos como propios de los Estados de bienestar. Los principales teóricos de la doctrina expandida insisten en que, por ejemplo, se requeriría compensar a todos los empleadores que debieran respetar los derechos de asociación de los trabajadores codifica-

* Estamos ante expropiaciones en sentido económico, no en sentido legal, puesto que la aprobación de nuevas normas conlleva una redistribución de los intereses existentes, y en ese sentido, se podría decir que algunos de los favorecidos por la antigua norma han sido «expropiados» de sus derechos con la aprobación de las nuevas. Como puede verse, un concepto tal de expropiación llevaría hacia la casi parálisis de la reforma legislativa. (N. del T.).

³⁶ *Metalclad Corp v. United Mexican States*, Case No. ARB(AF)/97/1, Award, Aug. 30 (2000), ICSID Rev. - Foreign Inv. L.J. 168, 195 (2001).

³⁷ Por ejemplo, el Congreso de Estados Unidos en la Legislatura 104ª, aprobó un proyecto de «indemnización por expropiación,» pero el Senado declinó tramitarlo.

dos en las leyes domésticas, como podrían ser las normas que prohíben a los empleadores despedir a los trabajadores que deseen constituir un sindicato (Epstein 1985). Sólo el pragmatismo político de los abogados que desempeñan el cargo de árbitros del Capítulo 11 limita una aplicación tan radical de la doctrina de la expropiación legislativa. Su mandato formal no lo hace³⁸.

La reconfiguración del proceso de gobernanza realizada por el Capítulo 11

La reconfiguración del Estado de derecho y de las capacidades administrativas

No hay una interpretación única de qué es el Estado de derecho y de sus virtudes. Una forma de entenderlo es como representación de las virtudes de la predecibilidad y el tratamiento equitativo, es decir, como simple uniformidad y transparencia en la aplicación de normas a situaciones fácticas similares (Hart 1961). Una segunda forma es por su integridad, en el sentido de que los vacíos existentes en las normas se pueden completar previsiblemente mediante nuevas normas basadas en principios y políticas más generales que pueden discernirse a partir de las normas existentes (Dworkin 1977). Una tercera es por su capacidad de adaptación o experimentalismo, por la idea de que se desarrollarán normas a lo largo del tiempo a través de una adaptación coherente y reflexiva de las mismas a los problemas sociales o mediante la innovación experimental en la estructura normativa. La tercera concepción representa el ideal no sólo de los jueces del *common law*, sino de los órganos administrativos flexibles y con conocimiento experto que tengan jurisdicción sobre materias complejas de la regulación social. Este ideal difumina las virtudes de la *creación* legislativa de normas, como algo diferente a la actividad de los órganos judiciales encargados de su *aplicación* (Dorf y Sabel, 1998)³⁹.

El mecanismo de resolución de disputas del Capítulo 11 no está bien preparado para dar cumplimiento a ninguna de estas lecturas del Estado

³⁸ El Congreso de Estados Unidos, en la legislación reciente que autoriza nuevamente al presidente a iniciar negociaciones comerciales, declaró que el éste debería asegurarse en lugar de ello de que los nuevos acuerdos comerciales proporcionan a los inversionistas protecciones que sean «comparables» con aquellas disponibles de conformidad con los «principios y prácticas» legales estadounidenses. Pero esta instrucción al presidente es elástica y discrecional, en vez de obligatoria y específica, y se enfrenta a la fuerte resistencia de los grupos de presión corporativos, además de tener que codificarse de manera concreta en los borradores propuestos del ALCA.

³⁹ Los jueces del *common law*, caso por caso, adaptan el derecho a los problemas sociales y pueden derogar decisiones anteriores que se consideren «experimentos» inviábiles y malogrados. Debido a que estos jueces están obligados a aplicar los instrumentos judiciales tradicionales al caso que tienen ante sí, carecen, sin embargo, de la capacidad de los funcionarios de la administración para adaptar y experimentar con las normas de manera sistemática en varios campos sociales generales usando una variedad de mecanismos.

de derecho y de la capacidad administrativa. Además de las falencias más evidentes en la transparencia y violación del debido proceso, a los tribunales del TLCAN no se les exige respetar las decisiones adoptadas por los tribunales anteriores, es decir, no existe el precedente. Si los tribunales se compusieran a partir de tribunales ya existentes, cabría esperar que siguieran *de facto* el razonamiento de los laudos anteriores. Sin embargo, los tribunales del TLCAN se componen gracias a una selección *ad hoc* de los árbitros que hacen las partes. Es más, los miembros de los tribunales son, por lo general, abogados del sector privado pertenecientes a muy diversos países. No tienen ni el entrenamiento de los jueces, ni saben comportarse como se espera socialmente de los jueces profesionales, ni tampoco conocen de manera consistente ninguna tradición jurisprudencial existente aparte de la del derecho internacional. No necesitan tener formación en legislación económica, medioambiental, laboral, de salud o cualquier otro tipo de normativa social, aunque como hemos mencionado, pretenden gozar de la autoridad para adoptar decisiones exactas acerca de qué medios normativos son más efectivos para conseguir determinados fines legislativos con la menor restricción posible sobre la inversión y el funcionamiento del mercado.

A la luz de este marco procedimental *ad hoc*, los actores sociales y económicos no pueden esperar la aplicación uniforme de las normas que protegen a los inversionistas y los mercados, ni de las restricciones aplicables a la normativa económica, social y medioambiental. Los actores tampoco pueden esperar una aplicación integral de las normas. Los vacíos existentes en la estructura de las normas sobre inversión, procesos de mercado y en los distintos campos legislativos es improbable que se completen gracias a nuevas normas basadas en un cuerpo coherente de principios económicos o sociales que sea heredero de las normas existentes.

El fracaso del MRDIE a la hora de satisfacer las virtudes del Estado de derecho es irónico. Se busca, entre otras cosas, que los tribunales del Capítulo 11 del TLCAN proporcionen a los inversionistas extranjeros un mecanismo de solución de conflictos que sea superior al débil sistema judicial mexicano. El MRDIE permite a los inversionistas norteamericanos evadir los tribunales nacionales, sean frágiles o robustos, y proteger sus intereses a través de procedimientos que no representan una imagen adecuada del Estado de derecho. Como modelo regional de resolución de disputas, por tanto, el MRDIE puede disminuir, en lugar de mejorar, la calidad de la justicia.

Las deficiencias estructurales del MRDIE son todavía más graves cuando se juzgan mediante el criterio de los estándares de la capacidad administrativa, especialmente de la capacidad de adaptación y experimentación. Los tribunales del Capítulo 11 del TLCAN ejercitan su autoridad para revisar decisiones y, en un sentido real, suplantando el funcionamiento de los organismos administrativos y los legisladores. Los tribunales particulares

del TLCAN carecen de continuidad, conocimiento experto, visión general de las disciplinas y responsabilidad política para desempeñar esas funciones de manera efectiva y legítima.

Es esencial observar que los tribunales tienen el poder de decidir usando el estilo normativo desacreditado de «vigilancia y control» o «supervisión de las políticas públicas.» Es decir, el puro castigo monetario de los árbitros contra la actividad estatal no se encuentra incorporado dentro de una red de diálogo y aprendizaje entre los actores que deben soportar sus consecuencias en los niveles regional, nacional y local. Los procedimientos no transparentes de los tribunales arbitrales y las decisiones *ad hoc* suponen cerrar la discusión normativa, en lugar de promover un proceso continuo de construcción de capacidad reguladora que tenga por objeto estrategias más abiertas para el desarrollo económico y la distribución equitativa de sus frutos.

La reconfiguración del federalismo

En la medida en que la democracia participativa es un valor que se concreta mediante la autoridad de los Gobiernos locales, se ve disminuida por el modelo de gobernanza del TLCAN. Los tres Estados miembros del TLCAN son federales, al igual que Brasil, Argentina y otros miembros potenciales del ALCA. El grado de descentralización de los órganos administrativos domésticos es, naturalmente, una cuestión importante para la gobernanza, aun para Estados que no son formalmente federalistas. Al menos cuatro características del modelo TLCAN promueven la centralización o reconfiguran irreflexivamente los contornos del federalismo doméstico.

Primero, la aplicación de los tribunales del TLCAN del estándar del tratamiento nacional ha disminuido la capacidad de los Gobiernos nacionales para regular el bienestar público. En el caso *S. D. Myers*, por ejemplo, el tribunal sentenció que Canadá había violado el estándar del tratamiento nacional al aprobar determinadas leyes, y lo hizo basándose en gran parte en el efecto desproporcionado de la legislación en el comercio transfronterizo. Este test es mucho más estricto que el análogo del derecho nacional estadounidense que define qué es el «mercado común» nacional entre los cincuenta estados. Según la cláusula de comercio de la Constitución estadounidense, se permite a un estado imponer normas que afecten desproporcionadamente el comercio interestatal siempre y cuando los beneficios del bienestar para ese estado sobrepasen las cargas impuestas al comercio⁴⁰.

⁴⁰ *Pike v. Bruce Church. Co.*, 379 U.S. 137. Incluso si las cargas al comercio interestatal sobrepasan los beneficios del estado federado, el Congreso puede autorizar positivamente a ese estado a que apruebe la legislación en cuestión.

Segundo, el TLCAN es, evidentemente, un tratado interestatal. La autoridad para negociar esos tratados se encuentra investida en los Estados nacionales, y la autoridad de los Gobiernos de los estados federados y regionales está excluida constitucionalmente. El hecho de que la aprobación de esos tratados imponga nuevas reglas constitutivas, como hemos visto, es una forma de reconstrucción constitucional de las estructuras normativas, de profundo alcance, que tiende a disminuir la importancia de la movilización popular y de los órganos no federales que se encuentran investidos formalmente de autoridad para participar en esa reconstrucción⁴¹.

Tercero, los Estados deben aprobar leyes y ponen en vigor políticas que aseguren el cumplimiento doméstico de las transformaciones constitutivas impuestas por el régimen del Capítulo 11 del TLCAN. Ello marca un fuerte cambio práctico en el equilibrio real entre legislación y administración sobre importantes asuntos políticos. Las administraciones centrales deben asegurarse de que se cumplen las nuevas protecciones otorgadas a los propietarios de intereses económicos y las nuevas limitaciones a las legislaciones medioambientales, de salud y laborales impuestas por el Capítulo 11. En la medida en que las administraciones centrales, provinciales o locales desarrollen esos programas legislativos, se deteriora la creación descentralizada de normas sociales y democráticas.

Cuarto, y tal vez aún más importante, cada uno de los regímenes nacionales intenta coordinar adecuadamente los valores multifacéticos que subyacen a la distribución de la autoridad legislativa entre niveles verticalmente establecidos de gobierno⁴². Los tribunales del TLCAN, conformados principalmente por abogados privados, seleccionados por inversionistas privados, cuyo trabajo es evaluar las reclamaciones presentadas por éstos, no están bien dotados para respetar y desarrollar el equilibrio constitucional de los valores federalistas que realizan los órganos de Gobierno nacionales y locales⁴³.

⁴¹ Véase la Constitución de Estados Unidos, artículo 5.

⁴² Estos valores pueden incluir: la maximización de la participación local; asegurar que los ciudadanos cuyos intereses se ven vitalmente afectados por decisiones concretas se vean representados en los órganos de decisión; el estímulo a la experimentación, la innovación y la responsabilidad social locales; asegurar que los legisladores se basan efectivamente en el conocimiento local; asegurar que los legisladores tienen incentivos para internalizar las externalidades territoriales; y otra razones similares.

⁴³ No es sorprendente, pues, que en la reconstrucción que hace el TLCAN del federalismo nacional, al igual que en las limitaciones materiales que impone a la legislación medioambiental y social de carácter local, haya generado una reacción política en los Gobiernos locales, provinciales y estatales, incluyendo campañas en Estados Unidos por ciudadanos y legisladores locales que piden que este país se retire del arbitraje y la producción de normas del Capítulo 11 del TLCAN. En Estados Unidos, la oposición al Capítulo 11 se ha presentado por la National Conference of State Legislatures, la National League of Cities, la U.S. Conference of Mayors, y la National Association of State Attorneys General.

La nueva configuración de la gobernanza multilateral

El patrón del TLCAN que privilegia la inversión y los derechos comerciales sobre los intereses sociales y medioambientales se ve replicado en el nivel de la gobernanza regional y multilateral. Los derechos y los recursos judiciales que concede el Capítulo 11 a las inversiones definidas en sentido amplio son lo suficientemente fuertes como para considerarse «derecho internacional duro». Es decir, el Capítulo 11 concede a los inversionistas varios derechos supranacionales explícitos que sobrepasan sus derechos domésticos sustantivos; proporciona a los inversionistas foros que tienen poder de dictar sentencias vinculantes e imponer sanciones económicas; y concede a los tribunales nacionales autoridad para que utilicen su poder coercitivo soberano con el propósito de hacer cumplir esas sanciones después de una revisión de fondo mínima.

El pleno efecto de este régimen multilateral de «derecho duro» para los inversionistas puede entenderse sólo si se contrasta cuán diferente es de los regímenes multilaterales de «derecho blando» en las áreas de los derechos sociales, medioambientales y derechos humanos, como se refleja en los varios acuerdos medioambientales multilaterales (AMM), los pactos de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y sociales, y el acuerdo complementario al TLCAN en materia laboral.

La idea aquí no es simplemente señalar que los intereses de los inversionistas cuentan con «mejores» derechos, tribunales y sanciones. Además de eso, los regímenes de derecho duro para los inversionistas interactúan con los regímenes sociales del derecho blando del tal forma que disminuyen la eficacia de estos últimos. Cuando las obligaciones del Capítulo 11 entran en conflicto con las obligaciones medioambientales, laborales y de derechos humanos consagradas en los instrumentos del derecho blando, el cumplimiento de los Estados miembros de estos instrumentos puede verse severamente comprometido. Un ejemplo, discutido anteriormente, sería la limitación del TLCAN de la capacidad de Canadá para cumplir con la Convención de Basilea sobre residuos peligrosos. Otro sería la limitación potencial del TLCAN al ACL-TLCAN, el acuerdo complementario en materia laboral al propio Tratado. Hemos visto que la doctrina expandida de la expropiación legislativa puede recortar la protección doméstica de los derechos laborales, entre los que estaría el derecho fundamental de asociación obrera. No es cierto, por tanto, que el TLCAN deje los estándares laborales regionales establecidos por las normas multilaterales inalterados, y esa conclusión no se ve alterada por el requisito multilateral del ACL-TLCAN de que cada país dé cumplimiento a sus derechos laborales domésticos existentes. Puede afirmarse, por el contrario, que reduce claramente los estándares laborales.

Por consiguiente, las normas y los tribunales del Capítulo 11 pueden socavar el largo esfuerzo posterior al *New Deal* por promover los valores sociales y medioambientales a través del derecho internacional multilateral.

La importancia normativa del efecto que tiene el Capítulo 11 sobre la gobernanza

La síntesis de los epígrafes anteriores es que las instituciones del Capítulo 11 padecen un déficit de legitimidad democrática, Estado de derecho y capacidad administrativa. Árbitros no elegidos democráticamente, *ad hoc*, escogidos por inversionistas privados para decidir sobre las reclamaciones de inversionistas privados, tienen una autoridad delegada que les permite impedir la creación de marcos democráticos constitutivos con los cuales se pueda aprobar legislación social y económica en los niveles nacional y subnacional.

Al interpretar el estándar de tratamiento nacional, los tribunales del Capítulo 11 pretenden tener la autoridad de juzgar si la regulación doméstica tiene un interés legítimo, y si existen instrumentos políticos alternativos que pudieran cumplir esos fines imponiendo restricciones menores sobre conceptos excepcionalmente generales, como el de seguridad en la propiedad y libre comercio. Sin embargo, no hay nada en el régimen del TLCAN que asegure que los abogados privados que desempeñen el cargo de árbitros del Capítulo 11 estén profesionalmente capacitados en economía u otras áreas técnicas necesarias para elaborar esos instrumentos políticos alternativos, analizar la capacidad de los instrumentos para conseguir fines en medioambientales u otros fines sociales, y valorar sus consecuencias para el comercio y la inversión⁴⁴. El tribunal en el caso S. D. Meyers, por ejemplo, eludió el análisis económico o medioambiental. Simplemente, afirmó que las medidas canadienses democráticamente aprobadas no eran las adecuadas para abordar fines medioambientales legítimos, como sí lo podían ser otras medidas (no especificadas). Los árbitros del Capítulo 11 carecían también de responsabilidad social y legitimidad democrática para preguntarse si los fines sociales y medioambientales del Gobierno constituían fines públicos legítimos. Como se ha descrito, fueron elegidos y pagados por inversionistas privados, celebraron sus sesiones a puerta cerrada, elaboraron sus propias normas procedimentales, y no hicieron públicos los documentos legales o las pruebas materiales.

⁴⁴ La breve audiencia en S. D. Meyers y la decisión del tribunal se centraron más en la historia empresarial de SDMI y en aspectos selectivos del proceso político que precedieron a la legislación de Canadá sobre PCB, y mucho menos en las consecuencias económicas y medioambientales reales de esa legislación. En los tribunales nacionales o en los órganos administrativos especializados en Estados Unidos y en otros lugares, una valoración del impacto de una decisión medioambiental de tal magnitud y de los medios alternativos de regulación exige usualmente muchos días, cuando no semanas, de estudio de la documentación, testimonios y análisis por expertos de las cuestiones económicas y medioambientales.

Al interpretar los estándares internacionales mínimos, los árbitros del TLCAN han restaurado la doctrina de la no delegación del Estado del *laissez-faire*, anterior al *New Deal*, derogando las opciones profundamente democráticas que conducen a delegar la discreción normativa en organismos administrativos y administraciones locales.

Al interpretar las disposiciones sobre expropiación del Capítulo 11, los árbitros del TLCAN han rechazado la política tradicional de que «el que contamina paga las externalidades» negativas que causa y la han sustituido por la idea de que «el público debe pagar al que contamina.» Esta revisión de las políticas domésticas se ve reflejada perfectamente a nivel multilateral: las protecciones de «derecho duro» otorgadas por el Capítulo 11 a la propiedad y el comercio eclipsan las protecciones de «derecho blando» a los derechos medioambientales y sociales incorporados en instrumentos multilaterales, que son otro hito de la gobernanza ulterior al *New Deal*.

En resumen, el Capítulo 11 ha restaurado varias políticas y normas básicas esenciales de la constitución económica anterior al *New Deal*, rechazando así los acuerdos domésticos a los que se llegaron tras décadas de continuas luchas populares y de las elites políticas⁴⁵. No hay ninguna prueba de que los tres legisladores de América del Norte pensaran que estaban delegando a tribunales *ad hoc*, formados por abogados privados, la autoridad de revisar radicalmente la gobernanza doméstica constitutiva en la manera descrita.

Los proponentes del TLCAN y de su ampliación a todo el hemisferio podrían objetar que este relato no tiene un gran interés desde el punto de vista legislativo, puesto que, por tomar el ejemplo de Estados Unidos, su presidente y el Congreso negociaron y aprobaron debidamente el TLCAN y harán presumiblemente lo mismo en relación con el ALCA. No obstante, esa objeción sería errónea al menos por tres razones.

Primero, en lo que se refiere al derecho constitucional estadounidense, los tratados internacionales no pueden eludir las estructuras para la creación de leyes codificadas en la Constitución, ni derogar los derechos individuales constitucionalmente protegidos⁴⁶. Al negociar y ratificar los

⁴⁵ Sigue siendo cierto que aunque los tribunales estadounidenses puede que no revisen estrictamente la legislación federal o de los estados federados, es constitucionalmente admisible que el Congreso imponga ese tipo de revisión a los estados y a sí mismo. Sin embargo, es muy dudoso que el Congreso pueda delegar el poder para revisar estrictamente la legislación federal y estatal a órganos como los tribunales *ad hoc* del TLCAN, compuestos por tres abogados privados elegidos por inversionistas privados. En cualquier caso, con independencia de sus defectos constitucionales, esa delegación no satisface las normas sobre democracia, Estado de derecho y gobernanza efectiva, por las razones discutidas a continuación.

⁴⁶ *Boos v. Barry*, 485 U.S. 312, 324 (1988); *Reid v. Covert*, 354 U.S. 1, 16 (1947); *L. Tribe* (2000, 643, 647-48).

acuerdos de libre comercio, el presidente y el Congreso siguen un procedimiento conocido como «acuerdo entre el Congreso y el ejecutivo»: un procedimiento que no respeta claramente los requisitos establecidos para modificar la Constitución. Por tanto, las incursiones de los árbitros del TLCAN en doctrinas constitucionales como la no discriminación, el federalismo y la no delegación, no son necesariamente legítimas por el hecho de que el presidente y el Congreso hayan aprobado formalmente la concesión de un poder arbitral como el que aquí discutimos.

Pero existe una segunda objeción más amplia. La elaboración de normas sustantivas puede dividirse entre procedimientos normativos constitutivos, por un lado, y la política cotidiana de creación normativa por el legislativo y la administración pública dentro del marco de las normas básicas constitutivas, por el otro⁴⁷. Las normas constitutivas suponen la codificación de los acuerdos alcanzados tras arduas movilizaciones populares y de las elites sobre cuestiones políticas fundamentales. Las normas constitutivas pueden incorporarse a la Constitución existente, como ocurrió tras las revoluciones y las guerras civiles en Estados Unidos, o mediante regímenes legales que acojan patrones básicos de interacción entre la sociedad civil y las existentes ramas del Gobierno, como ocurrió durante el *New Deal*⁴⁸. Una vez que ese periodo celoso de creación normativa «superior» da paso a la política «cotidiana» de los grupos de interés, no se debería disimuladamente agraviar a aquellos que buscan defender los regímenes normativos constitutivos frente a intereses políticos que no son capaces de satisfacer las concepciones robustas de la política democrática y transparente.

Por tanto, incluso si las reglas de los acuerdos comerciales fueran aprobadas de conformidad con los requisitos legales formales, el análisis *normativo* del proceso de la formación de los tratados no terminaría ahí. No podemos presumir que los procesos políticos de Estados Unidos o de otros Gobiernos satisfagan estándares altos o meramente adecuados de la gobernanza democrática, simplemente porque se hayan seguido procedimientos formales.

⁴⁷ Cfr. Ackerman 1991

⁴⁸ En la teoría de Ackerman la «legislación superior,» incluyendo las transformaciones sísmicas legislativas del *New Deal*, genera, por definición, enmiendas constitucionales reales, escritas o no. Para nuestros propósitos, baste con decir que en periodos de producción de legislación superior a través de la movilización popular y de las elites se generan nuevos marcos «constitutivos,» sean constitucionales o legales en su forma. Nuestra afirmación en definitiva es que órganos no democráticos, no transparentes y administrativamente incompetentes, como los tribunales arbitrales del TLCAN, no deberían tener autoridad delegada para derogar regímenes legislativos tan fundamentales. Esa delegación viola una variedad de normas ampliamente aceptadas: normas sobre democracia, Estado de derecho y solución efectiva de problemas, entre otras.

De hecho, el propio Capítulo 11 asume que los Estados miembros del TLCAN, si les da plena libertad, podrían ser incapaces de asegurar una gobernanza justa y efectiva para determinados asuntos transfronterizos como consecuencia de sistemas judiciales débiles o, lo que es más importante, de políticas de grupos de interés que podrían favorecer ciertos intereses nacionales económicos por encima de los de otros grupos, fueran éstos locales o extranjeros. No existe ninguna garantía de que mediante el proceso que ata sus manos a través de los acuerdos interestatales, los Estados miembros consigan superar ese defecto fundamental de la gobernanza democrática. Por el contrario, como hemos discutido, las elites empresariales y financieras estadounidenses han tenido un papel desproporcionado y no transparente en términos democráticos en la creación, configuración y defensa actual de las protecciones excepcionalmente amplias que se conceden a los inversionistas en el TLCAN (y en el posible ALCA).

Finalmente, y tal vez más importante, incluso si se negociara un acuerdo comercial mediante procesos que fueran formalmente legales y sólidamente democráticos, las instituciones sustantivas creadas o reconfiguradas así, en los niveles continental y nacional, no son inmunes a la evaluación desde el punto de vista de la democracia, el Estado de derecho, la capacidad administrativa, la eficiencia económica u otras normas. Al contrario, las consecuencias institucionales del TLCAN proporcionan un experimento social extraño que permite la evaluación y propuestas de reforma, antes de extender instituciones similares a todo el hemisferio.

¿EL ALCA PODRÍA HACER QUE LA GOBERNANZA FUERA MÁS DEMOCRÁTICA EN EL HEMISFERIO?

Hay, en términos generales, cuatro estrategias de reforma del régimen del Capítulo 11, como parte de lo que sería un nuevo TLCAN para los países de América del Norte o una propuesta distinta a la actual para el ALCA. Las cuatro estrategias pueden denominarse de «retirada», «juridificación», «construcción de la capacidad administrativa», y «democratización».

La estrategia de la retirada eliminaría simplemente el Capítulo 11 o, cuando menos, retendría como única protección para los inversionistas extranjeros el estándar de tratamiento nacional, protegiéndolos de la discriminación en relación con los inversionistas nacionales⁴⁹. Esta estrategia se apoya en la perspectiva de que el régimen «duro» del Capítulo 11 con respecto a los derechos de propiedad expansivos no sólo recorta la legislación democrática nacional, sino que eclipsa inevitablemente los instrumentos

⁴⁹ Este enfoque es incapaz de considerar la elasticidad del estándar de tratamiento nacional. Como se ha discutido anteriormente en la Parte IV, punto 2, los tribunales del Capítulo 11 han limitado la regulación nacional mediante un «test de necesidad», generado a partir de interpretaciones expansivas de ese estándar.

multilaterales «blandos» que protegen los derechos sociales y el medioambiente. Sin que haya perspectiva de poder «endurecer» estos últimos instrumentos, la única solución sería retirar la protección internacional de derecho duro a los derechos de los inversionistas.

La estrategia de la juridificación pretendería corregir las deficiencias que padece el MRDIE en cuanto a legitimidad e imperio de la ley, en vez de eliminarlo. Esta estrategia establecería un tribunal permanente, obligado por el principio del *stare decisis*^{*}, con el propósito de decidir sobre las reclamaciones presentadas por infracciones al Capítulo 11. Los miembros del tribunal serían elegidos por los Estados soberanos y responderían ante éstos, y no ante los inversionistas privados. Contarían con una buena formación en el tipo de programas legislativos que deben armonizarse con los derechos de los inversionistas según las normas obligatorias del Capítulo 11. El establecimiento de un órgano de apelación para revisar las decisiones de los tribunales podría reforzar la rectitud y la aceptación de las decisiones del MRDIE. Los valores del debido proceso se verían incorporados a través de requisitos de transparencia, normas sobre pruebas y procedimientos similares a los de otros órganos judiciales. Los Estados miembros podrían tener el poder de revisar preliminarmente las demandas de los inversionistas en el momento de su presentación inicial, y de rechazar aquellas que estuvieran en conflicto con los objetivos de las políticas públicas.

El alcance de la actuación del tribunal podría incluso ir más allá de la decisión caso por caso, ampliándose con un poder de creación de normas administrativas con el propósito de organizar coherentemente los programas concretos de inversión y regulación, y de aprovechar los beneficios de la experiencia, la adaptabilidad y la experimentación que son producto de la capacidad administrativa. En ese caso, la segunda estrategia, la juridificación, pasaría a ser la tercera estrategia de construcción de capacidad administrativa⁵⁰. Pero la segunda y la tercera de las estrategias se combinarían con una mejora de las normas sustantivas del Capítulo 11 con el propósito de solucionar los desequilibrios más exagerados entre inversionistas y derechos sociales.

* Expresión latina que significa aproximadamente «obligarse a lo decidido». Es la base de la doctrina del precedente. (N. del T.)

⁵⁰ Obsérvese que algunos organismos administrativos han desarrollado normas de regulación generales a partir de decisiones casuísticas, más que como producto de un estilo legislativo de creación normativa. Un ejemplo en Estados Unidos sería el National Labor Relations Board (NLRB, encargado de ciertas normas de derecho laboral). Sin embargo, el régimen de las normas de common law creadas por el enfoque judicial del NLRB es notablemente incoherente. La creación de normas, al lado de las decisiones judiciales, puede conceder una mayor flexibilidad y fortaleza administrativa. De manera alternativa, alguna combinación de experimentación «local,» dentro de la tradición del common law, y de coordinación centralizada y articulación de normas puede promover una solución efectiva de problemas que goce de una inmensa fuerza y adaptabilidad administrativas.

La cuarta estrategia, la democratización, comienza reconociendo que las decisiones que equilibran los derechos de inversionistas y los derechos de otros interesados en la gobernanza social, entre los que estaría la ciudadanía, son fundamentalmente políticas o valorativas en su naturaleza. Es cierto que la tercera estrategia, el desarrollo de la capacidad administrativa a nivel supranacional, puede que requiera partir de este mismo reconocimiento. La creación de un órgano administrativo supranacional, sin embargo, es una solución tecnocrática a un problema político. La democratización promete una legitimidad en el proceso de decisión que las otras tres estrategias, si llegaran a instaurarse por sí solas, no podrían proporcionar. La democratización no es incompatible con el fortalecimiento de la capacidad judicial y administrativa, pero, a diferencia de éstas, si puede asegurar su legitimidad y eficacia.

Pero, ¿existe algún camino plausible de democratización a nivel supranacional? Y si existiese ese camino, ¿podría fortalecer, en lugar de debilitar, la gobernanza democrática en los niveles nacional e internacional? Si los actores continentales tuvieran la voluntad política de instaurar una gobernanza democrática en múltiples niveles, no existiría de hecho carencia de modelos institucionales a los que recurrir. Es cierto que la arquitectura de la democracia en América sólo puede surgir de un debate político incluyente y continuo, o, de hecho, de alguna forma novedosa de «asamblea constitucional» continental⁵¹. Los Estados hegemónicos no pueden simplemente limitarse a presentar un modelo y menos aun pueden hacerlo si está redactado por personas desde un enfoque académico. Pero, inspirándose en modelos que ya están funcionando, se podría especular acerca de los contornos amplios de una democracia continental y en varios niveles, si se reconociera, como primer paso, que el proyecto de diseño merece bien un segundo paso. Muchos Estados-nación federales, al igual que instituciones regionales como la Unión Europea, surgieron a partir del establecimiento de estructuras regulatorias federales que se colocaban por encima de la gobernanza democrática de los Estados constituyentes, que continuaba vigente simultáneamente. Las características estructurales de estas instituciones proporcionan una fuente de posibilidades para América del Norte y el hemisferio. Más convincente es, tal vez, el hecho de que el propio TLCAN contiene algunas semillas para establecer una democracia continental en varios niveles.

El ACL-TLCAN, a pesar de sus enormes deficiencias, es una fuente de elementos estructurales. Primero, en el ACL-TLCAN los Estados miem-

⁵ Véase Pogge (2001) para el argumento de un filósofo político de que las instituciones democráticas regionales se diseñan mejor cuando se utiliza algo parecido a las «asambleas constitucionales» democráticas incluyentes a nivel continental, y que el déficit democrático actual en la Unión Europea es producto del fracaso en seguir este tipo de procedimiento.

bros se comprometen a mejorar su desempeño por igual en un conjunto extenso de derechos sociales: el derecho de organización de los trabajadores, el derecho a la negociación colectiva, a la huelga, la no discriminación, los derechos de los trabajadores inmigrantes, la seguridad y salud en el trabajo, y otros parecidos. Aunque estos derechos se definen de manera muy general, son de hecho más específicos que los cuatro «derechos laborales esenciales» abstractos que la mayoría de los proponentes de los derechos laborales internacionales desearían que se incorporasen a los acuerdos multilaterales.

Segundo, la generalidad de estas categorías jurídicas se ve compensada por otra característica del ACL-TLCAN. Recordemos que la obligación primordial impuesta por el ACL-TLCAN a los Estados miembros es el deber de hacer cumplir los derechos laborales existentes de conformidad con el derecho doméstico. Esta obligación fundamental ha provocado muchas críticas, por la razón obvia de que no crea nuevos derechos laborales supranacionales y, por tanto, parece no añadir ningún nuevo deber material al derecho laboral preexistente de los Estados.

No obstante, en la realidad, el requisito del ACL-TLCAN de que los Estados «hagan cumplir de manera efectiva» su derecho laboral nacional es un estándar internacional potencialmente poderoso. Los tres Estados miembros del TLCAN tienen normas sustantivas laborales y de empleo muy fuertes en sus códigos y su jurisprudencia vigentes. Sin embargo, al menos dos de los Estados miembros, Estados Unidos y México, son notoriamente laxos en el cumplimiento de sus leyes vigentes. Un fortalecimiento importante del cumplimiento de los derechos laborales en estos países traería muy probablemente consigo mejoras espectaculares en las condiciones laborales reales, que llevarían sin duda a un crecimiento considerable de nuevas organizaciones sindicales creadas por los trabajadores en ejercicio de su derecho de asociación (Barenberg 1994; Weiler 1983).

Si el «cumplimiento efectivo» ofrece un estándar regional potencialmente poderoso, el «cumplimiento efectivo *del derecho existente*» es un estándar que posee ventajas inesperadas también. Conceptos como el de «derechos laborales fundamentales» u otras categorías generales de derechos son tan abstractos que proporcionan muy poco impulso real a los estándares sociales en la amplia variedad de contextos locales en los cuales debe darse un contenido específico a esos derechos. Eso es especialmente cierto en relación con los acuerdos regionales que engloban sistemas de relaciones laborales y mercados laborales que difieren marcadamente los unos de los otros.

El problema de deducir reglas específicas y aplicables a partir de declaraciones abstractas de derechos sociopolíticos invade todos los sistemas jurídicos y administrativos. Para nuestros propósitos, el derecho de asocia-

ción de los trabajadores ofrece uno de esos innumerables ejemplos. Existe acuerdo general en que ese derecho pretende incluir la facultad de los trabajadores de organizar sindicatos. Pero las reglas sobre sindicación y participación individual en los sindicatos varían grandemente entre sistemas jurídicos y políticos, y enfrentan una gran oposición. ¿Esas reglas específicas, como aquellas que obligan a la contratación exclusiva de trabajadores sindicados, los acuerdos de precontratación de obreros sindicados o las normas empresariales sobre espacio y tiempo para el ejercicio de la actividad sindical, violan el «derecho de asociación» abstracto de los trabajadores o lo respetan? Si la respuesta a esta cuestión varía según el contexto local de las relaciones laborales, ¿la invocación de la frase «derecho de asociación» ayuda a responder esta cuestión plagada de matices?

A la luz de ello, el requisito dual del ACL-TLCAN de que los Estados se comprometan, primero, a mejorar la definición de los derechos dentro de la categoría general de derechos sociales y, segundo, a mejorar el cumplimiento del derecho nacional en esas categorías, puede que no contenga lo peor de ambos mundos, como insisten sus detractores, sino lo mejor, al menos como semilla de la democracia en América. El derecho nacional proporciona una base de normas específicas que, por lo general, están bien adaptadas a los modelos nacionales e internacionales de relaciones laborales. Esa base está ausente en las invocaciones supranacionales a los «derechos de asociación».

Al mismo tiempo, el compromiso de los Estados miembros con respecto a una definición más concreta de los derechos tiene ventajas similares a las que se derivan del compromiso de los Estados de hacer cumplir más efectivamente su derecho doméstico. Ambos requisitos se prestan para una supervisión y coordinación supranacionales que «mejoren» paulatinamente las normas y los mecanismos de cumplimiento que, aunque sean insuficientes, están bien definidos a nivel local⁵². En el proceso, la supervisión continental puede fortalecer, más que suplantar, la capacidad democrática local, construyendo capacidades administrativas nacionales e internacionales que permitan definir y hacer cumplir mejor los derechos sociales bien especificados. En el supuesto más favorable, las instituciones continentales podrían actuar como órganos de coordinación que proporcionarían incentivos materiales y simbólicos para que los Gobiernos nacionales promovieran mejoras en la definición y el cumplimiento de los derechos sociales, en una competición por conseguir la excelencia con respecto a Estados en situación similar en todo el hemisferio.

⁵² La metáfora de «elevar» progresivamente los estándares laborales se ha usado antes en referencia a los esfuerzos de organizaciones de supervisión privadas por mejorar continuamente los códigos y las prácticas empresariales (Sabel et al. 2000). En lugar de ello, usamos el término para referirnos a la mejora de las leyes laborales nacionales y locales, definidas y puestas en vigor por órganos públicos soberanos (Barenberg 1994).

¿Qué explica entonces los insignificantes beneficios que ha arrojado hasta ahora el ACL-TLCAN? La respuesta reside, precisamente, en su fracaso a la hora de proporcionar medios administrativos y jurídicos sólidos que permitan hacer cumplir sus principios y estándares, por un lado, y en la debilidad de su arquitectura democrática, por el otro. Es decir, son los mecanismos procedimentales del ACL-TLCAN, y no sus estándares materiales, los que están en la raíz de sus deficiencias. A diferencia del MRDIE, el ACL-TLCAN no proporciona ningún mecanismo administrativo o judicial que sea capaz de brindar soluciones jurídicas seguras, en el sentido general ya discutido de capacidades locales mejoradas para definir y hacer cumplir los derechos sociales.

Al mismo tiempo, el ACL-TLCAN, y a diferencia del MRDIE, tiene un componente formalmente democrático, la Comisión. Este órgano tiene una discreción amplia para articular y coordinar la respuesta continental frente al fracaso de un Estado miembro en la mejora de la definición y el cumplimiento de sus propios derechos laborales. La Comisión, sin embargo, carece de la voluntad política y de la capacidad democrática que le permitirían abordar adecuadamente esa tarea. Se compone de los ministros de trabajo respectivos de los tres Estados miembros, que son titulares de ministerios débiles que no cuentan con el poder de poner en marcha iniciativas importantes basadas en la deliberación efectiva entre los miembros de la sociedad civil.

La Comisión obtendría una legitimidad democrática y una voluntad política mayores si sus deliberaciones incluyesen no sólo a los representantes gubernamentales, sino también a las organizaciones de trabajadores y a las federaciones de empleadores de los Estados constituyentes. Para superar la exclusividad antidemocrática y el bloqueo político de una organización tripartita, como ocurre en la Organización Internacional del Trabajo, las deliberaciones de la Comisión deberían ser incluyentes y dar participación a numerosas partes. La Comisión podría incluir representantes del sector informal, que es un mercado laboral grande y creciente, no sólo en los países pobres, sino también en los ricos. Podría también incluir representantes de otros interesados en el mercado laboral importantes dentro de la economía globalizada, como la pequeña empresa, los emigrantes internacionales y domésticos, los trabajadores agrícolas y las mujeres trabajadoras⁵³.

⁵³ Las mujeres trabajadoras y los nuevos trabajadores procedentes de localidades agrícolas constituyen la mayor parte de la fuerza de trabajo en las industrias para la exportación, y un segmento creciente en los mercados laborales de los países ricos. Tienen intereses propios diferenciados que giran en torno a las cuestiones del trabajo y la familia, y el trabajo y la localidad.

La deliberación dentro de un organismo regional incluyente podría promover el círculo virtuoso, descrito anteriormente, a través del cual los órganos nacionales e internacionales proporcionan conjuntamente un contenido específico a los derechos sociales abstractos. Al enfrentarse a los requisitos continentales de transparencia y publicidad, los representantes nacionales de los Gobiernos y de la sociedad civil estarían obligados a justificar y defender sus actuaciones acerca de la definición y el cumplimiento de los derechos sociales. Mediante las discusiones continentales sobre sus respectivas actuaciones a nivel nacional, los actores locales podrían aprender de sus contrapartes en todo el hemisferio. Sobre la base de esas deliberaciones democráticas acerca de las actuaciones locales desde un punto de vista comparativo, los órganos administrativos regionales podrían instituir los incentivos, descritos anteriormente, para mejorar la definición y el cumplimiento de los derechos de los actores nacionales e internacionales obligados (Barenberg 1994; Dorf y Sabel, 1998)⁵⁴.

Esta arquitectura, junto con la convocatoria de foros democráticos para su diseño, debilitaría la resistencia política al establecimiento de derechos sociales continentales. Los Estados donde los salarios son bajos se resisten actualmente a la creación de derechos sociales supranacionales, aun cuando aquellos y sus poblaciones laborales se beneficiasen, en teoría, de estándares sociales que impidieran una carrera hacia el fondo de la que sacarían un provecho desproporcionado los inversionistas de los países ricos, en comparación con el resto de interesados en la región. Gran parte de la resistencia actual proviene de los Estados más débiles que, con razón, creen que Estados Unidos influenciaría, inadecuada e injustamente, la definición y el cumplimiento de los derechos sociales con el propósito de satisfacer sus intereses económicos o geopolíticos. Una respuesta frente a esa resistencia es retirarse de los organismos regionales. Otra es una mayor democratización e inclusión continentales.

CONCLUSIÓN

La historia de la negociación del ALCA y el borrador del acuerdo dejan ver con claridad la posibilidad de que sus instituciones para la gobernanza sigan el modelo del mecanismo de gobernanza principal del TLCAN, que está en el Capítulo 11. El análisis de ese mecanismo arroja una valoración pesimista de las consecuencias del ALCA para la gobernanza, a menos que el tratado propuesto fuera revisado para incorporar nuevas instituciones

⁵⁴ Queremos volver a destacar que la respuesta concreta a cuestiones de diseño institucional como la que presentamos (por ejemplo, quiénes son los miembros adecuados de un órgano constituido por múltiples partes, que esté autorizado para promover los derechos sociales) no puede responderse mediante un modelo académico, sino que debe surgir de foros regionales o asambleas constituyentes que tengan la legitimidad de forjar al menos un consenso básico sobre cuestiones relativas a la participación democrática.

que permitieran la construcción de una democracia regional, de un mejor Estado de derecho y de capacidad administrativa.

Los árbitros del TLCAN imponen sanciones contra la legislación económica, social y medioambiental aprobada por órganos democráticamente constituidos. Al hacer eso, los tribunales del TLCAN invocan una concepción material del ordenamiento político que eleva los derechos de inversión y comercio por encima de los intereses sociales y medioambientales, al imponer un «test de necesidad» a la regulación social, limitar la delegación de autoridad a otros órganos reguladores, expandiendo la doctrina de la expropiación legislativa, y constriñendo los valores federalistas de la democracia y la experimentación locales. Las normas sustantivas del modelo TLCAN incorporan en un grado sorprendente el programa político «restaurador» de los juristas y políticos conservadores de Estados Unidos. Ese programa pretende regresar a la constitución económica anterior al *New Deal*, en la cual los derechos de propiedad y los contratos procedentes del *common law* tradicional se veían estrictamente protegidos frente a la legislación en nombre del bienestar público. Las campañas jurídicas y políticas nacionales han fracasado en tiempos recientes en su intento por restaurar la «Constitución exiliada» que suponía el *New Deal*. Pero encontraron su hogar en el diseño institucional para América del Norte del Capítulo 11.

Al mismo tiempo, la estructura procedimental del TLCAN instaaura una forma judicial desnaturalizada de gobernanza continental. Los tribunales del TLCAN carecen de las virtudes del debido proceso y del respeto al Estado de derecho que se verifican en un proceso judicial real. Carecen de la legitimidad democrática de los órganos legislativos. No poseen la capacidad de realizar la supervisión experta, continua y públicamente transparente que realizan los organismos administrativos en áreas generales de la regulación social. Y no tienen la capacidad de coordinación regional de los esfuerzos locales que permita mejorar la experimentación, la participación y la autoevaluación a la hora de solucionar los problemas sociales. Y aun así, el TLCAN autoriza a que esos tribunales arbitrales suplanten la autoridad de los legisladores, los funcionarios de la administración, los tribunales nacionales y las iniciativas políticas populares de carácter local⁵⁵.

De manera perversa el modelo del Capítulo 11 debilita, por tanto, la gobernanza democrática, el imperio de la ley y la capacidad administrativa

⁵⁵ Irónicamente, los procedimientos de los tribunales del TLCAN no reúnen los estándares mínimos del Estado de derecho, aun cuando tengan el poder de decidir si los tribunales nacionales y los funcionarios administrativos cumplen con esos estándares. Es más, los árbitros del TLCAN gozan del poder de rechazar la interpretación realizada por las autoridades legales soberanas sobre normas domésticas fundamentales. Véase *supra*, sección IV. El TLCAN, por lo tanto, proporciona a los inversionistas una ruta para evadir los tribunales nacionales y los rigores del debido proceso y obtener decisiones oficiales que impongan sanciones contrarias al derecho constitucional.

en los niveles regional, nacional e internacional, de manera simultánea y con conexiones recíprocas que refuerzan esa debilidad.

Pero no tiene por qué ser así. Existen maneras prácticas e imaginables de crear instituciones continentales constituidas en varios niveles, a través de las cuales los órganos centrales y los descentralizados mejoren mutuamente su capacidad de definir de manera democrática los derechos y las políticas sociales y de hacerlos cumplir. Hemos ofrecido algunas especulaciones acerca de cómo el Acuerdo Complementario Laboral del TLCAN, por muy clamorosamente inadecuado que pueda ser ahora, podría fortalecerse para transformar el círculo vicioso de la gobernanza creado en el TLCAN en uno virtuoso⁵⁶.

Sin embargo, estas especulaciones son, en el mejor de los casos, una pequeña contribución a las deliberaciones que deberían ocurrir entre Gobiernos, movimientos obreros, organizaciones medioambientales y otros grupos de la sociedad civil, si es que se quiere que la gobernanza regional sea democrática y aceptada prácticamente en todo el Hemisferio. Por esa razón, el rediseño del proceso de negociación del ALCA es, en sí mismo, una prioridad para fortalecer la democracia en la gobernanza regional. Si el proceso de negociación actual sigue adelante sin ese rediseño, el ALCA que se apruebe en el futuro socavará probablemente la gobernanza democrática en el Hemisferio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, Bruce (1991). *We The People: Foundations*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Barenberg, Mark (1994). «Democracy and Domination in the Law of Workplace Cooperation: From Bureaucratic to Flexible Production.» *Columbia Law Review* 9, 753-983.
- Brand, Ronald y Stephen Zamora (eds.) (1990). *Basic Documents of International Economic Law*. Washington, D.C.: Commerce Clearing House.
- Dolzer, Rudolf y Margaret Stevens (1995). *Bilateral Investment Treaties*. London: Kluwer.
- Dorf, Michael C. y Charles F. Sabel (1998). «A Constitution of Democratic Experimentalism.» *Columbia Law Review* 98, 267-473.
- Dworkin, Ronald (1977). *Taking Rights Seriously*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Epstein, Richard A. (1985). *Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hart, Herbert L. A. (1961). *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Korzeniewicz, Roberto Patrick y William C. Smith. (2001). *Protest and*

⁵⁶ Véase supra sección cuarta.

Collaboration: Transnational Civil Society Networks and the Politics of Summitry and Free Trade in the Americas. North-South Agenda Paper n. 51, North-South Center, University of Miami.

Mann, Howard (2002). *Private Rights, Public Problems*. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.

North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____(1986). «The New Institutional Economics.» *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 142, 230-37.

_____(1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.

Pogge, Thomas (2001). «How to Create Supra-National Institutions Democratically: Some Reflections on the European Union's Democracy Deficit». Manuscrito no publicado.

Rodrik, Dani (1999). «Institutions for High-Quality Growth: What are they and How to Acquire Them.» Ponencia leída en la Conferencia del FMI sobre *Second-Generation Reforms*, noviembre 8-9, en Washington D.C.

Sabel, Charles F., Dara O'Rourke y Archon Fung (2000). «Ratcheting Labour Standards: How Open Competition Can Save Ethical Sourcing.» En Raj Thamotheram (ed.). *Visions of Ethical Sourcing*. London: Prentice Hall.

Tribe, Lawrence (2000). *American Constitutional Law, vol. 1*. New York: Foundation Press.

Weiler, Paul (1983). «Promises to Keep: Securing Workers' Rights to Self-Organization under the NLRA.» *Harvard Law Review* 96, 1769-1827.