

Conclusiones

En la actualidad, el Banco Mundial es uno de los actores centrales del proceso de globalización económica en curso. Como parte de este papel, desde mediados de los años ochenta ha venido condicionando mediante sus préstamos la introducción de reformas con el fin de abrir los mercados de los países en desarrollo a los flujos de capital internacional y al intercambio comercial. Adicionalmente, este papel del Banco se ha expresado en la introducción de diversos tipos de reformas institucionales dirigidas a sentar las bases jurídicas y políticas de la globalización empresarial.

En tal sentido, desde inicios de los noventa, el BM ha promovido y condicionado la realización de reformas especialmente judiciales con el propósito de establecer un conjunto de constricciones jurídicas al poder político que limiten al máximo la posibilidad de que éste revierta o cuestione las políticas económicas neoliberales. Con el argumento de su preocupación por el fortalecimiento del Estado de derecho, el Banco ha buscado construir mecanismos que hagan creíble o estable en el tiempo el mantenimiento de las políticas dirigidas a conservar un amplio campo de acción para los mercados.

Para entender el sentido de lo anterior, debe tenerse en cuenta el papel que desempeñan los derechos nacionales en relación con las posibilidades y extensión de los mercados a nivel global. Como bien lo ha planteado Sassen, para que la globalización económica tenga lugar, se precisa simultáneamente de un derecho producido transnacionalmente, pero, igualmente, de una institucionalidad jurídica local que garantice en última instancia la incorporación concreta de aquél, el respeto de los derechos de propiedad, de los contratos y de un constitucionalismo económico básico que dificulte a los gobiernos renegar de sus compro-

misos con el modelo económico neoliberal. El proceder del Banco en relación con los proyectos de reforma judicial se puede ubicar entonces en este terreno de reestructuración parcial del derecho y los sistemas de justicia nacionales.

El Banco Mundial se involucró en los aspectos relativos al Estado de derecho y la reforma judicial, a través de la noción de gobernanza. En 1992, en un documento dedicado al tema, planteó que los limitados alcances de las primeras experiencias de ajuste económico fueron el resultado de la ausencia de un contexto adecuado de gobernanza. Aunque éste se definió de varias maneras, en general se entendió como la falta de reglas de juego, políticas y jurídicas que posibilitaran la toma de decisiones a favor del crecimiento económico.

Con la introducción y ampliación de los temas de gobernanza en su agenda de acción, el Banco enfrentaría varias transformaciones importantes respecto de lo que había sido su papel hasta los años ochenta. En tal sentido, hoy no se lo puede considerar como una institución especialmente interesada en ofrecer capital para el desarrollo de la infraestructura y los servicios básicos necesarios que, según algunos planteamientos, permiten el crecimiento económico. Contrariamente, desde inicios de los años noventa del pasado siglo, se ha introducido de lleno en la reforma del papel del Estado y de los sistemas jurídicos en relación con el desarrollo económico. Actualmente, cerca del 30% del portafolio de préstamos del organismo está dedicado a los temas de corrupción, reforma del Estado, gobernanza, etc.

La ampliación del mandato real del BM ha conllevado un giro en lo que se refiere a su pretendido carácter apolítico. Durante décadas, este organismo sostuvo que tenía prohibido vincular sus préstamos o intervenciones a criterios o áreas consideradas como políticas. Aunque esto no se cumplió a cabalidad, especialmente respecto de los países de la antigua Cortina de Hierro, fue uno de los símbolos del carácter técnico, neutral y ante todo económico del Banco Mundial. Con la introducción de la gobernanza, contrariamente, el BM debió aceptar que, al intervenir en los temas de reforma del Estado, se estaba involucrando en temas claramente políticos, los cuales, en adelante, serían considerados como parte de su agenda. En realidad, con este reconocimiento, el Banco estaba formalizando lo que históricamente había sido su clara e inequívoca intervención en política desde el momento mismo de su fundación.

Ahora bien, dentro de su definición de la gobernanza, el Banco Mundial incluyó como elemento integrante, la importancia de contar con lo que bajo su entendimiento era un Estado de derecho. El mismo se ha entendido de dos maneras. En un primer momento, se adoptó una concepción que hacía énfasis en la forma en que se producían y aplicaban las leyes (su carácter general, abstracto, público, etc.), se protegían los derechos de propiedad y se garantizaba la estabilidad normativa. De manera especial, el Banco defendió que para la construcción de un Estado como éste, era necesaria la existencia de un poder judicial eficaz, eficiente e independiente. En igual sentido, sostuvo que el mismo debería contribuir a generar límites a la acción de los poderes ejecutivo y legislativo respecto de eventuales cambios en lo relativo a las orientaciones económicas basadas en el mercado. El objetivo de una configuración institucional de este tipo era ofrecer un ambiente de seguridad jurídica o credibilidad normativa que se consideraba necesario para promover mayores niveles de crecimiento económico, aumento de la inversión y mejora en los indicadores sociales básicos.

En una segunda etapa regida por el establecimiento del Marco Integral de Desarrollo, el Banco buscó sustancializar su aproximación al Estado de derecho. En tal sentido se consideró que el ED integraba la noción de desarrollo, de tal forma que, se convirtió en un fin en sí mismo, el cual hacía parte del desarrollo entendido de manera multidimensional y no meramente económica. Adicionalmente, el Banco planteó que construir un Estado sujeto al derecho significaba hacer una opción expresa por el reconocimiento de un catálogo de derechos humanos. Finalmente, asoció la existencia del Estado de derecho a la lucha contra la pobreza mediante la existencia de fórmulas legales y judiciales que permitieran la defensa de los intereses de los más pobres.

A pesar de haber asumido una concepción más completa del Estado de derecho y de otorgar un mayor reconocimiento a los derechos humanos, el Banco se ha negado a tener en cuenta su vigencia –o su inexistencia– para realizar un determinado préstamo. Si bien en el pasado ha condicionado créditos a cambio de reformas legales en materia económica y aún en aspectos judiciales, este organismo no admite el mismo procedimiento para mejorar la garantía y respeto de los derechos humanos. Lo máximo que puede hacer el Banco es ayudar a los países a avanzar en la conformación de un Estado que los garantice.

La neutralización del concepto sustancial de Estado de derecho trajo consigo la continuidad en la práctica de la perspectiva más formalista interesada en la estabilidad de las reglas de juego económicas. En tal sentido, mediante la forma en que el Banco Mundial ha entendido la sujeción jurídica del poder del Estado, se ha buscado precipitar una transformación importante de las leyes y normas nacionales dirigida a establecer obstáculos judiciales al eventual o potencial cambio del modelo económico neoliberal y garantizar, simultáneamente, la defensa de los derechos de propiedad. Como se señaló anteriormente, por esta vía, el BM pretende adecuar los marcos legales y judiciales nacionales para que cumplan con el papel de garantes últimos de estos dos aspectos que se consideran centrales para el proceso de globalización económica.

Al margen de la conceptualización escogida por el Banco –formalista o sustancialista–, ambas parecen tener en común el total desconocimiento por parte de este organismo respecto al carácter democrático del Estado de derecho. En ninguno de los casos se consideró el origen democrático de las normas que rigen la acción del Estado como un requisito fundamental del mismo. Contrariamente, se postuló que la división de poderes determinada por el papel protagónico del poder judicial podría ser un límite a los poderes políticos de base democrática que estuvieran interesados en revertir las políticas de mercados abiertos. Como puede verse, este vacío no ha sido episódico, lo cual se confirma si se tiene en cuenta que una parte de la normatividad que hoy rige en los países en desarrollo que se relacionan con el Banco ha sido el producto de su condicionalidad directa o indirecta y no de la soberanía popular. En suma, el BM concibe el Estado de derecho ante todo, como un conjunto de límites a la voluntad del soberano en materia económica.

El BM justificó su implicación en los asuntos de gobernanza y Estado de derecho señalando la existencia de vínculos claros entre estos aspectos y la generación de mayores niveles de desarrollo. Se afirmó en su momento que la razón fundamental para incorporar dos temas inéditos en la historia del Banco era su incuestionable impacto económico en términos de un crecimiento fundado en el mercado. Buena parte de lo anterior se sustentó en los aportes de la escuela neoinstitucionalista en economía, la cual, a partir de estudios de historia económica, había sostenido que los hoy países desarrollados habían logrado tales éxitos gracias

a la protección adecuada de los derechos de propiedad garantizada por un Estado sujeto al derecho.

Contrariamente a este planteamiento, se ha sostenido en esta tesis que la sustentación conceptual y pretendidamente empírica planteada por el BM para justificar su papel en la construcción del Estado de derecho es profundamente débil y no permite sostener de manera clara que aquél tiene impacto positivo alguno en materia de crecimiento. En efecto, el neoinstitucionalismo económico en su dimensión histórica pierde de vista el carácter endógeno de las instituciones jurídicas, es decir, su dependencia de las dinámicas políticas, sociales y culturales. Por tanto, no es posible afirmar rigurosamente que dichas instituciones sean un factor desencadenante del crecimiento. Por lo demás, estudios históricos alternativos han demostrado que los hoy países ricos construyeron su institucionalidad jurídico-política en la medida misma en que se iban desarrollando. Por otra parte, si se toman como referente los aportes de Max Weber, no es posible extraer de ellos la defensa de un modelo específico de Estado de derecho ligado con la implantación del capitalismo; por el contrario, se vislumbra una relación de interdependencia entre ellos. Por tanto, teóricamente no existen fundamentos consistentes para sostener que el Estado de derecho tiene efectos en el crecimiento.

En relación con la fundamentación empírica construida por el Banco y otros actores, se planteó que las regresiones y correlaciones entre indicadores institucionales y de crecimiento que la sostienen, están afectadas por serias deficiencias metodológicas que limitan sus alcances explicativos. A este respecto, se sostuvo que los denominados indicadores institucionales mediante los cuales se pretendía medir la situación de determinados aspectos del Estado de derecho, estaban viciados por sesgos ideológicos, exceso de subjetividad y una escasa fundamentación conceptual en los planteamientos ligados con el neoinstitucionalismo. Por tanto, sus mediciones resultaban poco idóneas para tratar de demostrar vínculos estadísticos entre los aspectos considerados y el crecimiento económico.

Aún cuando se aceptaran parcialmente los indicadores institucionales, su relación estadística con mediciones económicas tampoco arroja conclusiones contundentes sobre el impacto del Estado de derecho en el crecimiento. Ello es así, en primer lugar, porque las correlaciones

y regresiones no permiten determinar ningún tipo de relación causal entre las variables consideradas, la cual es totalmente ajena a este tipo de análisis. Por lo demás, aún asumiendo las limitaciones originales de este tipo de relaciones, las mismas están viciadas en la medida en que no consideran la reversibilidad de la relación estadística ni la existencia de variables explicativas externas. Por lo demás, así como existen estudios estadísticos que sostienen la relación positiva entre instituciones jurídicas y crecimiento económico, otros análisis del mismo tipo han llegado a conclusiones opuestas. Por tanto, no se puede hablar de un consenso sobre este objeto de estudio en las aproximaciones econométricas.

Como si lo anterior no arrojará argumentos suficientemente contundentes contra la supuesta fundamentación teórica y empírica de papel económico del Estado de derecho, un análisis de la reciente experiencia de algunos países asiáticos que han logrado altos niveles de desarrollo en corto tiempo, señala que ello ha tenido lugar en ausencia de un Estado de derecho. En realidad, en estos casos se logró generar certidumbre respecto de la acción del Estado y a nivel social, como producto de la negociación informal entre el Estado y las empresas y gracias a las redes de confianza social que, a la manera del *guanxi* en China, han sido respetadas por los Estados y han promovido una amplia vinculación económica a nivel de la sociedad. En tal sentido, cuando el Banco Mundial defiende que el Estado de derecho basado en un poder judicial fuerte es un requisito institucional para el crecimiento, no tiene en cuenta las experiencias recientes de crecimiento económico y, en realidad, promueve una lectura idealizada del supuesto papel que tuvo el derecho moderno para la implantación del capitalismo en algunos países de Occidente.

Por tanto, a partir de lo planteado en el tercer capítulo, queda demostrado que la politización del mandato del Banco Mundial expresada en su voluntad de promover la gobernanza y el Estado de derecho a partir de su inequívoca relación con el crecimiento económico está inadecuadamente fundamentada. En consecuencia, el argumento principal esgrimido por el BM para intervenir de distintas maneras en las reformas judiciales y el Estado de derecho es demasiado débil, lo cual pone en evidencia que su implicación en estos ámbitos es abiertamente política en la medida en que limita una vez más la soberanía de los Estados que “aceptan” sus préstamos.

A partir de la noción de gobernanza y de Estado de derecho antes identificadas y vinculadas al crecimiento económico, el Banco otorgó un crédito a Bolivia con el fin de apoyar una reforma judicial. En realidad, la introducción de dicha reforma fue una condición impuesta por el BM al país, para otorgarle otro préstamo dirigido a la privatización de las más importantes empresas del Estado. Por lo demás, durante la realización de este último se desarrolló un conjunto adicional de obligaciones especialmente de tipo legal que afectaron el modelo de desarrollo del país.

El proyecto de reformas judiciales patrocinado por el Banco en Bolivia pretendía entonces fortalecer el poder judicial, para permitir que fuera más independiente, eficiente y predecible. Aunque este proyecto nunca fue vinculado expresamente a un concepto de Estado de derecho, implícitamente pretendía fortalecer las dimensiones formales del mismo. Por tanto, buscaba ante todo ofrecer mejores condiciones de seguridad jurídica para la implantación de los mercados capitalistas. Sin embargo, dadas las importantes limitaciones de la judicatura boliviana, afectada por serios problemas de corrupción, clientelismo partidario y caos organizativo, el proyecto mencionado sólo sería la primera fase de un proceso más largo dirigido a crear un poder judicial más fuerte y capaz de poner límites al ejecutivo.

La forma en que se introdujo, se concibió y se construyó la reforma judicial en Bolivia fue profundamente antidemocrática. En primer lugar, el que haya tenido origen en la condicionalidad directa y en la generación de agendas para los gobiernos pone de manifiesto como un actor de carácter supranacional es capaz de generar políticas públicas al margen de los organismos democráticos nacionales. Por otra parte, la orientación de las reformas hacia la promoción de un poder judicial dirigido a los mercados, no se compadecía con un país donde la mayoría de la población estaba por fuera de los mismos y en algunos casos no los reconocía culturalmente, como sucedía con el 60 % de la población, de origen Qhéchua y Aymara. Finalmente, el proceso de diseño y puesta en marcha de las reformas fue profundamente excluyente en la medida en que se llevó a cabo de manera cerrada y sin considerar en lo más mínimo las expectativas de los operadores jurídicos y mucho menos de la sociedad civil organizada.

Aunque el intento de reforma judicial planteado en Bolivia se desarrolló, nunca se consolidó en lo concerniente al cumplimiento de sus objetivos y, en realidad, fue abandonado por el Banco Mundial. Esto demuestra que, por diversos factores, en algunos casos imputables al mismo BM, las agendas de ajuste neoliberal de los derechos nacionales no siempre pueden ser controladas por este organismo y están sujetas a resistencias sociales de diverso tipo.

En tal sentido, si bien el Banco ha tratado de plantear que las razones por las que este proyecto fue abandonado estaban estrictamente ligadas a distintas deficiencias que afectaban a Bolivia, en realidad este fracaso es imputable en buena medida al mismo organismo, así como a las resistencias sociales contra el neoliberalismo. En relación con lo primero, la imposición de la reforma judicial por el Banco dificultó una verdadera apropiación de la misma por parte de los actores nacionales, tanto políticos como judiciales. En tal sentido, muchos de ellos se resistieron a colaborar en un proceso que consideraban exógeno y que además era presentado como fundamentalmente tecnocrático.

Adicionalmente, desde el año 2000, se inició en Bolivia un proceso de organización social contra el modelo neoliberal. Éste se expresaría inicialmente en la llamada “guerra del gas” que ocasionó la salida de la empresa multinacional que estaba realizando la prestación de este servicio. Posteriormente, iría creciendo hasta llevar a la salida estrepitosa del presidente Gonzalo Sánchez y de su sucesor, Carlos Mesa. Una de las reivindicaciones centrales de este movimiento tenía que ver con la necesidad de un modelo de desarrollo nacionalista y dirigido a atender las necesidades de la población más pobre. En tal sentido, los movimientos sociales denunciaron y cuestionaron arduamente el papel histórico que el Banco Mundial y el FMI cumplieron en Bolivia, el cual fue catalogado como neocolonial. Si bien estos actores nunca se manifestaron específicamente contra las reformas judiciales, criticaron seriamente el programa de ajuste económico al cual pertenecían. En ese sentido, el nivel de movilización social contra el neoliberalismo y el Banco Mundial como uno de sus actores, dificultó sobremedida la continuidad de muchos de los proyectos de este organismo. Desde el 2005, el Movimiento al Socialismo lidera el gobierno democrático de Bolivia y ha suspendido casi la totalidad de las actividades que se venían desarrollando con apoyo del BM.

En resumen, el proceso de globalización económica ha hecho del Banco un actor global con una importante capacidad para movilizar recursos con el fin de obtener un determinado tipo de medidas económicas y un modelo específico de Estado de derecho. Por lo menos en lo que se refiere a este último aspecto y a la luz del caso boliviano, su debida ejecución no resultó exitosa, tanto en razón de las propias deficiencias del BM como de las importantes y hoy triunfantes resistencias sociales.