

CUARTA PARTE

LA REFORMA A LAS INSTITUCIONES GLOBALES Y LA EXPORTACIÓN DEL DERECHO

CAPÍTULO 10

Gobierno fragmentado: una propuesta de Washington para rediseñar las instituciones globales y las técnicas y los conocimientos nacionales especializados

Nuestra investigación sobre la creación de nuevas ortodoxias de poder gira ahora de nuevo hacia los actores del Norte. Los dos capítulos precedentes se concentraron en cómo evolucionó el movimiento de los derechos humanos en el Norte y en el Sur en un momento particular, y en las diferentes maneras como dicho movimiento contribuyó a la superación de los regímenes militares en Argentina, Brasil y Chile, y a cuestionar y suprimir el apoyo incondicional de la administración Reagan para con los regímenes autoritarios. El movimiento de los derechos humanos también fue determinante para que el derecho y los abogados de la élite tradicional recuperaran su posición. Si centramos nuestra atención en el período de los dos capítulos anteriores, la década de los 80, es relativamente fácil observar una división entre los aspectos emancipadores y los aspectos reguladores de la globalización (Santos 1995). El establecimiento que se encontraba afuera del poder se unió con otros sectores para luchar en contra de la violencia estatal producto de los regímenes militares, así como en contra de sus aliados que promovían el modelo económico neoliberal de la Escuela de Chicago.

No obstante, es posible rastrear un tipo de transformación que hace que dicha distinción categórica se vuelva menos aplicable. Así, en cambio, podemos constatar una nueva ortodoxia de poder que incluye la economía neoliberal y los derechos humanos –aun cuando es bastante desbalanceada–, así como la lógica de un campo jurídico que ahora se las arregla para incorporar ambos escenarios sin producir mayores traumas. La división de los años 80 ha sido superada casi por completo. De acuerdo con esta explicación los políticos tecnócratas surgen como el resultado de diversas tendencias convergentes que se desplazan hacia la nueva ortodoxia. Centrándonos en el Norte –en donde son producidas las ortodoxias y, por supuesto, las técnicas y los conocimientos especializados con los que se ha creado y elogiado la nueva categoría de los políticos tecnócratas– dedicaremos nuestro

estudio al desarrollo de cinco procesos que se encuentran mutuamente relacionados.

El primero de estos procesos es la profesionalización de los derechos humanos, que se consolidó dentro del establecimiento de la élite jurídica de los Estados Unidos. El segundo consiste en un giro dentro de la academia hacia un nuevo modelo económico que, aun cuando sigue siendo consistente con la mayoría de los principios del neoliberalismo de la Escuela de Chicago, toma en cuenta la trayectoria de la historia económica y el papel de las instituciones. En otras palabras, dado que ahora los economistas se encuentran en el poder, se han permitido dar más importancia al Estado y al derecho. En la tercera sección de este capítulo exploramos la forma como esta nueva ortodoxia emergente ha afectado al Banco Mundial. La nueva preocupación por la política y el Estado también ha ayudado a reconceptualizar el papel de la ciencia política, que igualmente ha contribuido al enriquecimiento y vigorización de un cierto tipo de saber. Esta nueva ciencia política se ha alineado con los economistas para entronizar a los políticos tecnócratas como las figuras clave en la promoción del Estado democrático liberal. Este desplazamiento producido al interior de la ciencia política es la materia de estudio de la cuarta sección. En la quinta sección describimos cómo los nuevos líderes del Sur fueron integrados al Norte mediante el Diálogo Interamericano, una de las instituciones determinantes en la empresa que busca la unión de las dos variantes: los derechos humanos y los economistas ortodoxos. En conjunto, estas secciones pretenden exponer la manera como —en estas áreas y en otros eventos que tuvieron lugar al mismo tiempo— diferentes tipos de vertientes han confluído para producir regímenes democráticos aliados con los Estados Unidos, así como mostrar el retorno del derecho y de los descendientes de la élite jurídica.

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Una de las formas como la nueva ortodoxia ha sido construida es a través de una profesionalización progresiva, así como de un desplazamiento hacia el Estado, de las mismas actividades en favor de los derechos humanos que habían surgido en oposición a dicho Estado. Una vez que el movimiento de los derechos humanos (descrito en el capítulo 8) ganó madurez y cierta respetabilidad que le concedió un grado de aceptación como derecho y no simplemente como un escudo de acciones políticas, las inversiones de esfuerzos y recursos por parte de las élites jurídicas estadounidenses crecieron de manera considerable. La nueva generación de profesionales en derechos humanos ahora provenía de las universidades más prestigiosas y cosmopolitas —Columbia, Yale, Harvard, Princeton, Berkeley—. Al igual que

en las generaciones anteriores, los abogados líderes que estaban adentro y alrededor del Estado habían formado parte de la élite de las facultades de derecho. Más aún, diversos patrones de conducta que por mucho tiempo habían identificado a las personas de negocios, empezaron a tener pares entre quienes ejercían el derecho. La inclinación por seguir una trayectoria internacional en el mundo de los derechos humanos y la filantropía – como también ocurre en el mundo de los negocios y del poder estatal– ha sido cultivada en aquellas instituciones prestigiosas que reproducen a la élite.

Recientemente, dicha predisposición internacional en el campo de los derechos humanos o de la filantropía ha logrado evolucionar gracias a determinadas instrucciones y acomodamientos *ad hoc*. En cambio, los caminos que conducen de la academia a una trayectoria de ejercicio en estas áreas se encuentran ahora mucho más desarrollados y profesionalizados, como resultado de la creciente respetabilidad académica obtenida en estos campos hacia el final de los años 70 así como a su institucionalización más sólida en la siguiente década. Esta institucionalización se dio no sólo dentro de la academia, sino también dentro de la política y en los medios de comunicación, lo cual ha empezado a caracterizar el campo del poder estatal en los Estados Unidos.

Los programas de Harvard especializados en derechos humanos ilustran el modo como las instituciones de élite se vieron en la necesidad de concentrarse en estas esferas y en los papeles que esperaban desempeñar dentro de las mismas. Las personas que se dedicaban al estudio de los derechos humanos esperaban convertirse, de la manera que fuese, en líderes de la producción de la teoría jurídica en esta materia. Asimismo, pretendían convertirse en la base de formación de punta para los líderes futuros de las ONG de derechos humanos.

Este programa de Harvard se realizó en tiempos relativamente recientes. A comienzos de los años 80, el prestigioso profesor Henry Steiner, de acuerdo con una fuente cercana a él, “estaba buscando algo para hacer” luego de haber enseñado durante 10 años las cátedras de derecho internacional privado y de responsabilidad jurídica extracontractual. La Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard estaba superando un período de crudas contiendas políticas a su interior. Steiner había sido el mediador entre el viejo flanco conservador y un pequeño núcleo de profesores de derecho radicales (v. gr. Roberto Unger, Duncan Kennedy y en general el movimiento de estudios críticos del derecho), quienes introdujeron en el discurso jurídico estadounidense las contradicciones propias de la Guerra Fría, así como la hostilidad en contra del conservadurismo del establecimiento jurídico¹.

¹ Resulta interesante que esta evolución de la izquierda se encontrara estrechamente vinculada con

El ámbito de los derechos humanos satisfizo perfectamente los múltiples objetivos de Steiner. En efecto, era un campo cosmopolita, intelectual y político (pero no tan político como para dejar de ser considerado como “derecho”), y asimismo contaba con la atención de los medios de comunicación. Los estudiantes a su vez se sintieron atraídos por la causa de los derechos humanos debido a su éxito en la desestabilización de varias dictaduras mediante la movilización de la opinión pública, y a su constante aparición en las primeras páginas del *New York Times*. De igual modo, los cambios –para ese entonces en proceso de gestación– tanto de prioridades como de modos de acción en el dominio de los derechos humanos, hicieron de esta un área aún más atractiva para las personas interesadas en la disciplina jurídica. Por ejemplo, en los debates acerca de la concesión de amnistía a los torturadores o en referencia a los tribunales conformados para juzgar a los militares de la Argentina, un cierto nivel de competencia en técnica jurídica se convirtió en un factor más importante que en el pasado. De igual forma nuevos grupos, como Human Rights Watch, empezaron a ser mucho más agresivos que organizaciones como Amnistía Internacional en cuanto a la ampliación de los límites del derecho y a la dedicación de esfuerzos en terrenos jurídicos novedosos, especialmente en el derecho humanitario².

En resumen, tuvo lugar una apertura en favor de los esfuerzos académicos productivos orientados hacia las iniciativas jurídicas relacionadas con los derechos humanos. Como un profesor coetáneo de Harvard señaló, “es posible que estemos décadas atrás de los eventos, pero eso es normal. Las facultades de derecho en raras ocasiones son progenitoras: la materia prima se crea en la sociedad y es aquí donde gana vigencia, debido a que nosotros le agregamos un valor intelectual”.

Con el objeto de lanzar su nuevo programa, Harvard logró hacer uso de su reputación y de su red de contactos. Las fundaciones filantrópicas y las generaciones pudientes de egresados de Harvard financiaron el programa. La facultad también aportó su parte invitando a un número importante de

las contradicciones de la Guerra Fría y con el movimiento de derecho y desarrollo. Roberto Unger proviene de Brasil, en donde Henry Steiner y David Trubek le insistieron para que fuera a estudiar a Harvard. Se dice que Duncan Kennedy había estado involucrado en asuntos internacionales antes de vincularse a la facultad de derecho. Asimismo, él fue un participante activo de los seminarios de Trubek, en donde criticó la línea de derecho y desarrollo así como las teorías del legalismo liberal en las que estaba fundada. Todos estos académicos formaron parte de la creación del movimiento de los estudios críticos del derecho, un ataque al establecimiento jurídico desde adentro de dicho establecimiento.

² Así, se dice que Human Rights Watch se apoyó en Theodor Meron, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York, y en Robert Goldman de American University. Según uno de los líderes de Human Rights Watch, “ellos nos mostraron la normatividad sobre la guerra. Nos guiaron a través de la compleja serie de mandatos y nos transmitieron la confianza necesaria para lidiar con casos que realmente no eran considerados como un asunto de derechos humanos”.

académicos visitantes distinguidos. Junto con las labores de administración y de docencia, el director del programa se embarcó en la realización de misiones en el exterior, descritas como una suerte de “empresa intelectual errante ...que respondía al llamado de lo emocionante ... y buscando puro entusiasmo intelectual”. Los viajes de Steiner también ayudaron a abrir nuevos terrenos en cuanto a redes de contactos e información. Sobra decir que el prestigio y las conexiones de Harvard facilitaron el acceso a potenciales contactos e hicieron de la construcción de redes una tarea bastante fácil.

Las pretensiones y el impacto del proyecto resultante fueron enormes. Cada año, entre los 200 estudiantes que adelantaban programas internacionales en Harvard, 15 hacían de los derechos humanos su campo de especialidad. Los egresados del programa no sólo deseaban incorporarse a ONG destacadas, sino también a agencias estatales y a organizaciones internacionales que trabajaban en esta materia o con tópicos relacionados. De este modo, la envergadura de la red permitió que Harvard funcionara como un foro mucho más efectivo, en donde diversos intercambios tenían lugar y nuevas preguntas eran debatidas.

La posición de Harvard como el punto de intercambio -que a la vez era central, dominante y discreta- cumplió las ambiciones de su fundador, orientadas a transformar el ejercicio de los derechos humanos. El programa de Harvard sirvió para educar especialistas técnicamente mucho más competentes y su enfoque teórico obligaba a que sus interlocutores reflexionaran críticamente sobre las orientaciones generales de este movimiento, así como sobre los principios jurídicos allí inmersos. Historias similares también se dieron en otras facultades de derecho de élite, en donde el movimiento de los derechos humanos ayudó a revitalizar áreas como el derecho internacional -el cual había tenido una posición relativamente marginal en las facultades de derecho durante el período de la posguerra- o el estudio de los derechos civiles -que había perdido el prestigio obtenido en la década de los 60. Muchos de los profesores que habían concentrado sus esfuerzos en el movimiento de los derechos civiles -por ejemplo, Owen Fiss y Drew Days en Yale, o Jack Greenberg en Columbia- fueron perfiles destacados en la construcción de los diversos programas de derechos humanos.

Estos nuevos programas y enfoques en derechos humanos no variaron la importancia de los notables ni la confianza que el movimiento de los derechos humanos había generado en los medios de comunicación. De hecho, la práctica real en materia de derechos humanos continúa siendo la movilización de la opinión pública con el objeto de presionar a quienes toman las decisiones³. Es posible que exista una suerte de chantaje explíci-

³ La clásica estrategia de movilizar la conciencia de las masas para imponer su querer sobre la voluntad del Gobierno se mostró lenta y formalista, como la justicia misma. Ahora el nuevo mandato está orientado hacia la eficiencia, hacia las respuestas rápidas que gocen de argumen-

to o implícito en este tipo de presión, la cual es dirigida menos a los dictadores que a todos aquellos que mantienen relaciones económicas y políticas con ellos, desde los integrantes del Departamento de Estado hasta los altos dirigentes de las multinacionales: en realidad son ellos quienes toman las decisiones y cuentan con los medios para que las preocupaciones relacionadas con los derechos humanos sean escuchadas⁴.

El reconocimiento y la institucionalización de los derechos humanos han abierto nuevas trayectorias dentro de las mismas organizaciones en donde se toman las decisiones importantes: el Departamento de Estado, la Casa Blanca, el Banco Mundial, las Naciones Unidas, y todas aquellas instituciones que actualmente deben contar con expertos en materia de derechos humanos. Estas instituciones, de acuerdo con palabras de un funcionario, están “ávidas de talento”⁵.

La profesionalización relacionada con la creciente inversión de esfuerzos y recursos en la academia, así como con la construcción de trayectorias de ejercicio del derecho, no sólo sacaron provecho de la recomposición de

tos más persuasivos. El terreno se encuentra más gobernado por la “*realpolitik*”, que por valores y principios egregios. De acuerdo con esta nueva estrategia, el recurso de la opinión pública es sobre todo un argumento que se emplea en las negociaciones. No es fortuito que ésta haya sido la estrategia utilizada por los litigantes estadounidenses, quienes se preocupan menos por los potenciales veredictos judiciales y más por la generación de argumentos susceptibles de ser empleados en las negociaciones entre las partes que tienen lugar al margen de los procedimientos legales. Como lo manifestó un abogado de Human Rights Watch, “la meta es tratar de hacer cumplir el derecho sin que resulte necesario acudir a un sistema jurídico en su sentido tradicional. Si usted tiene un sistema jurídico que funcione, es posible que llame entonces a organizaciones del corte de la ACLU, en donde existe un espacio preeminente para los abogados. Pero en la mayoría de los países en donde nosotros trabajamos ... cuentan en gran parte con sistemas legales –si es que los hay– más rudimentarios, luego el desafío para el movimiento de los derechos humanos es crear formas alternas de protección mientras que son establecidas las bases para defender legalmente la permanencia de los derechos. Y los procesos para adelantar estas alternativas no requieren que uno tenga un título de abogado. Quiero decir, un título de abogado es bastante útil, pero si usted mira el perfil de nuestros empleados, una tercera parte son abogados, pero el resto son periodistas expertos en asuntos locales”.

⁴ Como lo describió recientemente un profesor de la Facultad de Administración de Empresas de Harvard (Spar 1998, 8), “cuando las empresas estadounidenses se dirigen al exterior, llevan consigo más que el capital y la tecnología. Además, llevan su nombre de marca, su reputación y su imagen internacional. En su camino también cuentan con el escrutinio de los activistas estadounidenses y de los medios informativos internacionales. De esta forma, cuando las empresas estadounidenses son sorprendidas realizando prácticas abusivas o poco limpias, estos grupos entran en acción, desplegando una sombra de desencanto ... La red (*Internet*), literalmente, ha electrificado a los activistas locales ... de repente las ventajas de las labores y los gastos de bajo costo deben ser sopesadas con la irrupción de la publicidad negativa, con el costo de las relaciones públicas, así como con la posibilidad de los reclamos de los consumidores”.

⁵ Como nuestro principal informante de Human Rights Watch lo señaló, “nosotros vinculamos a los mejores perfiles de las mejores facultades de derecho y de otras facultades”. Lo mismo cuenta con respecto al medio ambiente. Recientemente, el Centro para el Derecho Internacional del Medio Ambiente, radicado en Washington, fue seleccionado como “una de las mejores plazas en los Estados Unidos para trabajar si se cuenta con título de abogado”, reforzando de esta forma su estatus de élite (Walton 1999, 803).

este campo para los practicantes de derechos humanos, sino que también aceleraron la generación de este proceso. Respaldados por los aliados (e informantes) ubicados en el corazón de las instituciones estatales, estos profesionales activistas se encuentran en una buena posición para explotar las debilidades burocráticas o las contradicciones propias de las políticas públicas. Gracias a estas múltiples redes, que tocan a las instituciones de poder y a los centros de la oposición, ellos se encuentran en una posición estratégica para definir objetivos realistas, que tienen en cuenta tanto las aspiraciones de uno de los grupos como el margen de negociación de los otros. Así, las campañas de acción que organizan resultan bastante efectivas, ya que ellos pueden desenvolverse en el doble escenario de la movilización pública y de las negociaciones de salón en donde se mueven los hilos de poder. Las ONG más prestantes también obtienen beneficio de esta posición estratégica⁶. En efecto, ellas logran atraer jóvenes graduados que combinan la competencia con el entusiasmo, los ideales y la excelencia en el manejo de diversas técnicas, ubicándolas en una posición aún mejor, que a su vez contribuye al éxito de estas estrategias contrahegemónicas y abona el terreno para consolidar la legitimidad de estos profesionales en el campo del poder estatal.

La historia de los derechos humanos es una crónica de la construcción de un campo de práctica relativamente prestigioso, que goza de una fuerte conexión con las facultades de derecho de élite en los Estados Unidos. Aquellos que ingresan a las facultades de derecho con el deseo de convertir su idealismo en actividades jurídicas, y en ubicarse en una posición para ejercer influencia en el Estado mediante el empleo de técnicas y conocimientos internacionales especializados, buscan emprender sus carreras en el área de los derechos humanos⁷. Ahora miraremos los eventos que se han produ-

⁶ Al realizar una serie de comentarios sobre la red de exalumnos de las Naciones Unidas y del Departamento de Estado, así como sobre las relaciones que Human Rights Watch tiene con el Estado, un funcionario de experiencia de Human Right Watch precisó lo siguiente: "eso significa que hay ciertas personas dentro del Gobierno en las que podemos confiar realmente; quienes saben ... o quienes están haciendo su mejor esfuerzo. Esto resalta el hecho de que de cierta forma es una verdad constante que los gobiernos nunca son un ente monolítico, y que siempre hay buenas y malas personas, y entonces uno tiene que encontrar las personas aliadas para sobreponerse a los enemigos. Pero esto también quiere decir que nosotros tenemos aliados fuertes en el Gobierno ... regularmente estamos en contacto con el Departamento de Estado ..., la Casa Blanca ..., de manera más rutinaria con personas del Consejo de Seguridad Nacional ..., esto es, contamos con acceso en este sentido y ellos también nos conocen y se apoyan en nuestro trabajo ... pero ... tratamos también de combinarlos. Quiero decir, nosotros simplemente no intentamos guardar distancia frente al Gobierno. Así, permanecemos en estricta independencia del Gobierno, pero estamos allí para tratar de influir en sus políticas; y no tratamos de hacerlo a través de reportes de cabildeo, sino hablando con estas personas".

⁷ En un libro reciente, Human Rights Watch, el International Human Rights Law Group y el grupo Minnesota Advocates for Human Rights, están relacionados dentro de las 20 organizaciones de intereses colectivos como "las mejores plazas en los Estados Unidos para trabajar si se cuenta con título de abogado" (Walton 1999).

cido en materia económica, en donde la tensión dominante en las décadas de los años 70 y 80 deja entrever una intervención estatal y jurídica en contravía a las tendencias de libre mercado.

DE LA DENUNCIA DE “LOS GOBIERNOS TRAFICANTES DE INFLUENCIAS” A LA REDEFINICIÓN DE “LOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS FAVORABLES AL MERCADO”

En una conferencia dada en la primavera de 1985, Robert Lucas –uno de los profesores de punta del Departamento de Economía de la Universidad de Chicago y la figura más destacada en la teoría de “las expectativas racionales” (que lo llevó a obtener el Premio Nobel en 1995)–, al referirse a los factores que generaban crecimiento económico, se apartó de la senda de la ortodoxia neoliberal asociada con el Consenso de Washington. Manteniendo una posición contraria al modelo de los mercados perfectos relacionados con el neoliberalismo y la Universidad de Chicago, resaltó la importancia de las interacciones entre los individuos, así como el papel potencialmente favorable de las instituciones y de los modelos de organización que facilitaban la concentración de los conocimientos y las técnicas especializadas. Respecto al tema del papel del Gobierno en la intervención en la economía, se mostró mucho más abierto a dicha posibilidad en contraste con aquellos identificados con la ortodoxia dominante, quienes estaban satisfechos de haber denunciado prácticas manifiestas de tráfico de influencias por parte de actores estatales⁸.

Hoy día la conferencia de Lucas es considerada como uno de los puntos de quiebre que suscitó una nueva teoría del crecimiento. Alrededor de esta novedosa frontera en materia de teoría económica pueden ser localizadas muchas de las estrellas de la nueva generación, provenientes en su mayoría de la tradición neoclásica, como Paul Krugman, Paul Romer y Robert Barro, al igual que unos pocos neokeynesianos, como N. Gregory Mankiw. Los tópicos que fueron promovidos tenían una íntima relación con aquellas preguntas que habían sido generadas en las áreas de la economía política y de la economía para el desarrollo. Pero esta no es la única paradoja. Como David Warsh lo indicó en su columna del *Boston Globe*, este nuevo enfoque condujo a una inversión de las posiciones y de los terrenos tradicionales que habían sido relacionados con la controversia entre los economistas keynesianos y los neoclásicos, especialmente respecto al papel central de las políticas de gobierno en el impulso de las innovaciones, en la

⁸ Según la versión de Warsh, Lucas preguntó “¿hay algún tipo de acción que el Gobierno de la India pueda emprender para que su economía crezca como lo han hecho las economías de Indonesia o Egipto?” (Warsh 1994g).

acumulación de conocimientos y de capital social (*cf.* la columna sobre Robert Putnam, Warsh 1994f), en la inequidad social (*cf.* la columna sobre Kevin Murphy 1994e) y, en general, en todo lo referente a la competencia imperfecta. Según Warsh, “curiosamente los viejos papeles se cambiaron: ahora son los chicos buenos (esto es, los nuevos keynesianos) los que aconsejan mantener las manos fuera del mercado; y los chicos malos (esto es, los prestigiosos apóstoles de la nueva economía del crecimiento) son los que reconocen que el Gobierno debe asumir una posición activa en la labor de fomentar la expansión de la tecnología” (1994a).

La caracterización periodística de Warsh logra capturar un giro dramático. Con la victoria de los teóricos de la Escuela de Chicago –liderados por Milton Friedman y sus aliados–, esta oposición entre los dos bandos antagonistas perdió buena parte de su relevancia. En efecto, la metodología neoclásica estaba siendo aplicada por todos, y los discípulos del monetarismo habían transportado sus modelos hacia terrenos muy diversos. Asimismo, los esfuerzos adelantados por las universidades con el objeto de atraer futuras estrellas ayudaron a superar la polarización entre los dos campos (la cual en ningún caso fue tan pertinaz como parecían mostrarlo los debates ideológicos destacados por los medios de comunicación, tal como el que enfrentó a Friedman con Tobin).

Al respecto, la carrera de Andrei Schliefer, uno de los teóricos del “gran empujón”, es bastante diciente. Estudió en Harvard, fue discípulo de Lawrence Summers y luego se trasladó a la Universidad de Chicago. Entonces publicó un artículo en el *Journal of Political Economy* en donde atacaba diversas tesis neoliberales mientras que, a su vez, respaldaba “el papel que el Gobierno legítimamente podría llegar a jugar fomentando completamente el proceso circular del crecimiento económico” (Warsh 1994d). Luego de esta defensa del intervencionismo, similar a la que se identifica generalmente con los gobiernos asiáticos, se convirtió en uno de los expertos de la privatización en Rusia, lo cual lo condujo a concentrarse en tópicos jurídicos que resultaran de interés para proteger a los inversionistas. Además, empezó a interesarse en temas sobre relaciones de “captura” (de actividades económicas) e incluso de corrupción entre gobiernos de Occidente e intereses privados. En resumen, esta descripción muestra cómo Schliefer se movió entre los dos campos y cómo los temas relacionados con las instituciones y las políticas gubernamentales se habían convertido en las nuevas fronteras de la teoría económica. Estas preguntas también se encuentran en el corazón de la actividad empresarial de estos teóricos. Ellos son consultores internacionales de punta así como teóricos. De hecho, Schliefer dirigió el proyecto del Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional enfocado en Rusia, el cual desde 1992 hasta 1996 recibió aproximadamente \$60 millones de dólares provenientes de Usaid (Wedel 1998, 127).

La paradoja real de este revés es que, de hecho, no existe para nada algo que sea paradójico. La reconversión que tuvo lugar revela una continuidad perfecta conforme a la lógica con la que funciona este campo. Krugman, según Warsh, narró su encuentro con la idea de “*path dependency*” (esto es, la teoría de la influencia de decisiones y eventos económicos pasados en el camino que toman las economías y del que es difícil salir) del siguiente modo:

el ascenso de QWERTY [su forma concisa de referirse a la teoría de *path dependency*, haciendo alusión a la persistencia del teclado tradicional*] fue sentido como una revolución intelectual para aquellos que participaron en el proyecto; frases como ‘giro paradigmático’ eran rutinariamente empleadas ... para refutar la creencia casi religiosa de los conservadores en los mercados libres. Si algo tan ineficiente como un teclado QWERTY puede perdurar por décadas, entonces uno no puede depender para siempre de los mercados para tener la razón (Warsh 1994c).

No obstante, desde otra perspectiva, esta revolución en las posiciones mantenidas por los economistas, que “ubicó a la competencia imperfecta en el centro del campo”, simplemente es el resultado lógico de la configuración de una disciplina cuya estructura fomenta la habilidad matemática, así como las estrategias tanto políticas como de los medios de comunicación. Las grandes controversias producidas al interior de este campo sirven como campañas de promoción para atraer a nuevos jóvenes adeptos a las matemáticas, al igual que como un escenario que ejerce injerencia en las inclinaciones de las estrategias empresariales. Así, las presiones ejerci-

* El ejemplo del teclado de las máquinas de escribir y de los computadores es utilizado con frecuencia para ilustrar la teoría de *path dependency*, esto es, la teoría económica acerca de la influencia de decisiones o convenciones adoptadas en el pasado que, aunque pueden ser altamente ineficientes, son duraderas porque el costo de cambiar la decisión o la convención sería muy alto. Se alude al ejemplo con el nombre de QWERTY en referencia a las letras que en el teclado convencional se encuentran en la parte superior izquierda, adyacentes unas a otras en sentido horizontal. Múltiples estudios han mostrado que esta disposición de las teclas, y del teclado en general, no es la más adecuada para maximizar la velocidad del tecleo, y que la razón por la cual se adoptó esta disposición en las máquinas de escribir originales fue evitar que las teclas mecánicas que imprimían las letras se enredaran las unas con las otras. Por esta razón, letras cuya combinación es frecuente fueron ubicadas de tal forma que las teclas que las contenían no quedaran en posiciones adyacentes y, por tanto, no corrieran el riesgo de enredarse cuando se pulsaban con rapidez. A pesar de que esta dificultad mecánica obviamente desaparece con las máquinas eléctricas y los computadores, cambiar la convención requeriría un reentrenamiento de los usuarios a nivel mundial, lo cual resulta muy difícil y costoso. Por eso, la teoría de dependencia del camino recorrido (*path dependency*) es llamada “teoría QWERTY” para mostrar la perdurabilidad de convenciones ineficientes, que van en contravía de las teorías convencionales sobre el poder del mercado para obtener por sí mismo resultados eficientes. La misma teoría es invocada para explicar la dificultad que tienen las economías subdesarrolladas de adoptar reformas que les permitan alcanzar mayores niveles de crecimiento. Esta explicación extensa del ejemplo se justifica porque los autores aluden en varios pasajes importantes de este libro a dicha teoría, que no es familiar para quienes no tienen entrenamiento económico. [Nota del editor]

das por estas nuevas apariciones desatan nuevas inversiones de esfuerzos y recursos en la producción de diversos modelos que continúan ampliando los límites de los postulados teóricos⁹.

El giro de los límites y de los tópicos propios de la ortodoxia también obedece a la promoción de sus creadores en el campo del poder. Luego de que los keynesianos provenientes de las universidades estadounidenses más prestigiosas fueron llamados por Kennedy para conformar el primer grupo de intelectuales en acción, el grupo “excluido” de Chicago no tuvo otra opción que la de ofrecer sus servicios a los adversarios del establecimiento del Este Norteamericano. Así, ejercieron presión con la realización de modelos que denunciaban los abusos producto de una coalición entre políticos e intereses privados, de los cuales se decía que practicaban “tráfico de influencias” bajo el ropaje de las instituciones del Estado. No obstante, una vez que la administración Reagan aflojó los controles sobre las palancas de influencia en Washington, las preocupaciones de quienes habían sido los ideólogos de la teoría económica pura sufrieron un cambio, esto es, un cambio en los recursos que ellos pudieron utilizar.

En el período anterior, en su calidad de asesores del Gobierno, los miembros del grupo de Chicago se dedicaron al desmantelamiento de las regulaciones estatales, conforme a las recetas que los habían conducido al poder. Pero las prioridades se invirtieron, sobre todo luego de los excesos y los escándalos producidos en los estrepitosos años 80. Con el objeto de consolidar los beneficios tácticos de la revolución neoliberal, resultó esencial reconstruir un cierto nivel de regulaciones. Por lo tanto, lejos de ser obstáculos para la efectividad del mercado, el derecho y otras instituciones de soporte se convirtieron entonces en condiciones necesarias para su funcionamiento¹⁰.

Esta nueva conversión de los economistas hacia las cualidades del orden jurídico fue facilitada por el hecho de que el ejercicio de la profesión del derecho se vio cada vez más impregnada por la lógica de los negocios¹¹. Allí también la revolución conservadora trastocó, en un proceso que estaba en plena marcha, las jerarquías y las relaciones de poder propias del ámbito del derecho (Dezalay 1992). Dentro de la academia jurídica, una nueva generación de profesores edificaron sus carreras en las décadas de los años 70 y 80 mediante su dedicación a la empresa de traer conceptos neoortodoxos de la economía al campo del derecho. Los nuevos académicos

⁹ Según Warsh, “las diversas personas innovadoras luchan para superar a los otros como en un juego de salto de ranas” (1993, 120).

¹⁰ Este también fue el período de crecimiento de la mafia y de las economías expeditas en los países de Europa del Este, lo cual hizo aún más evidente que los mercados capitalistas requerían contar con un mínimo de reglas para operar (Warsh 1993, 240).

¹¹ Basta con mencionar el crecimiento impresionante y la rentabilidad de las firmas de abogados que empezaron a operar progresivamente como empresas comerciales (Galanter y Palay 1991).

del derecho, que tenían vínculos estrechos con la Universidad de Chicago, comenzaron en el área de antimonopolios, pero muy pronto extendieron su influencia hasta hacer de la línea del análisis económico del derecho una actividad promisorio en las facultades de derecho¹². El interés de los abogados en la economía fue facilitado por el respaldo de diversas fundaciones conservadoras, especialmente la Fundación Jon M. Olin, que había sido creada en oposición a las fundaciones del establecimiento¹³. Varios académicos del derecho, neortodoxos reconocidos vinculados con la Universidad de Chicago, como Robert Bork, Richard Posner o Frank Easterbrook, rápidamente también pasaron a formar parte de la rama judicial al ser nombrados por Reagan en los 80. Diversos académicos emprendedores dentro del campo jurídico se aferraron a la ola de la revolución conservadora (Duxbury 1995) y así transformaron todas las áreas del derecho.

Cuando los teóricos que habían denunciado ciertas manipulaciones sociales y el abuso de reglas establecidas descubrieron de repente las cualidades del Estado y del derecho, ya habían cambiado de manera dramática las posiciones –y las estrategias– relativas de los actores. A medida que fueron accediendo a los círculos de poder, los académicos de la Escuela de Chicago estuvieron cada vez menos inclinados a denunciar en la teoría pura los pactos hechos sobre bases políticas pragmáticas. Su posición teórica les dio acceso a los ámbitos de poder y a las redes de influencia, y desde adentro es mucho más fácil aceptar ajustes pragmáticos que se entienden como movimientos necesarios para mantenerse en el poder¹⁴. Más

¹² Henry Manne, uno de los académicos clave y pionero de la línea de derecho y economía, fue uno de “los diez u once estudiantes de la Facultad de Derecho” de la Universidad de Chicago interesados en la economía en los años 50. Según Manne, “asistimos a todos los seminarios que pudimos con [Aaron] Director”, usualmente considerado como el fundador a pesar de que no publicó casi nada. La Facultad de Derecho lo contrató porque el Departamento de Economía no estaba vinculando personas que no contaran con un título de doctorado. La Facultad de Derecho había empleado economistas con anterioridad, incluyendo especialmente a Henry Simons, quien precedió a Director. Director también era cuñado de Milton Friedman. Por su parte, Robert Bork fue estudiante de la Universidad de Chicago en la misma época de Manne. Tal y como Manne cuenta, “la sustancia de esta historia es cómo se va del simple interés de Aaron Director por el análisis económico del tema del derecho antimonopolios a la recepción de dicho enfoque por parte de los demás profesores de la Facultad” (ver además Duxbury 1995, 346-381).

¹³ En 1974 (año siguiente a la primera edición del libro *El análisis económico del derecho*, de Richard Posner), inmediatamente después del comienzo del movimiento del mismo nombre, Henry Manne hizo que la Fundación Olin se interesara en este enfoque. Así, Olin financió varios de los talleres y seminarios que ayudaron a construir este campo. Otras fundaciones de corte conservador también mantuvieron una postura activa. Por ejemplo, según Manne, “el Fondo Libertad aceptó financiar seminarios, pequeñas conferencias ... Durante mis seis años de estancia en Miami y a través de mis seis años en Emory [en donde Manne enseñó] llevé a cabo alrededor de 38 conferencias financiadas por el Fondo Libertad, ¿y sabía usted que 33 de esas conferencias fueron publicadas como libros o en revistas de derecho bajo la forma de simposios? Y cada uno de ellos concebía nuevos tópicos de derecho y economía que nunca nadie había considerado con anterioridad”.

¹⁴ Lo mismo había pasado tiempo antes con los economistas keynesianos, quienes se convirtieron en asesores del Estado durante los años 60.

aún, el derecho dejó de ser identificado primordialmente con el tráfico de influencias y con el Estado regulador (*cf.* Garth y Sterling 1998). En efecto, se había convertido en un instrumento que les ayudaba a defender sus intereses y los de sus aliados, en las cortes y en otros escenarios. El desarrollo de la línea del análisis económico del derecho como un programa concreto facilitó la aparición de una serie de prescripciones que servían para desregular a través del derecho. No resulta extraño que los abogados de negocios y los vinculados al Estado, quienes se desenvolvían en los corredores del poder en Wall Street y en Washington, lograran reorientar sus perfiles hacia las nuevas dinámicas de poder, ayudando de esta manera a que los economistas concedieran un papel más relevante al derecho y a los abogados.

UN NUEVO SABER ECONÓMICO EN EL BANCO MUNDIAL

Los economistas, como hemos dicho, empezaron a concentrarse más en el derecho, viendo en el mismo un aliado potencial que podía servir para la construcción de un mercado internacional de bienes y capital. En cuanto al Banco Mundial, el *World Development Report* [Reporte mundial sobre desarrollo] de 1991, que se centraba en “el desafío del desarrollo”, empezó a prestar mayor atención a las instituciones estatales¹⁵. Para el tiempo en que se expidió el Reporte mundial sobre desarrollo de 1996, el giro potencial ya era mucho más evidente. El Reporte de 1996 orientó su atención al “desafío de la consolidación” de ciertas reformas en los mercados y, en particular, se detuvo en la importancia de las instituciones: “un número creciente de estudios sobre las economías de mercado sugiere que, para el largo plazo, si las economías en transición han de alcanzar los rangos de las economías más avanzadas, no sólo requerirán políticas adecuadas en materia económica sino también instituciones responsables para respaldarlas e implementarlas” (World Bank 1996, 85). Este enfoque en el Gobierno y en las reformas institucionales incluía una atención especial a la necesidad de “crear nuevas estructuras jurídicas para el desarrollo del sector privado” (World Bank 1996, 88), introduciendo temas como los derechos de propiedad, contratos, derecho empresarial y de inversión extranjera, derecho de concordatos y bancarrotas, derecho de la competencia, así como a la necesidad de un sistema judicial confiable y competente, y un ejercicio privado próspero de la profesión jurídica (World Bank 1996, 88-93). Desde

¹⁵ Los Reportes mundiales sobre desarrollo fueron iniciados bajo la dirección de McNamara. Los mismos han sido producidos a través de un modelo de competencia vigoroso. Según una de las personas participantes, “la decisión de los temas consiste en un proceso altamente competitivo”. La junta de directores del Banco Mundial toma la decisión final, y actualmente alrededor de \$3 millones son asignados para su elaboración. Aquellos encargados de la tarea de producirlos gozan de una autonomía considerable. De igual forma una posición de liderazgo en la creación del Reporte mundial de desarrollo “es un tiquete para ascender” dentro del Banco.

esta perspectiva, no resulta suficiente eliminar los obstáculos jurídicos. Mirando más allá del ataque al Estado emprendido por el Consenso de Washington, ahora los inversionistas consideran como un asunto esencial obtener protecciones equivalentes a aquellas disponibles para los capitalistas locales, quienes pueden movilizar redes de clientelas alrededor del Estado. Para citar el reporte de 1996 nuevamente, “el Gobierno por sí mismo debe estar regido por el derecho, debe seguir el tenor de sus declaraciones anunciadas en referencia a sus políticas públicas, debe cumplir con sus obligaciones y, por su parte, las instituciones privadas deben tener una confianza absoluta en que éste no intervendrá arbitrariamente en sus asuntos” (World Bank 1996, 93-94). El Reporte mundial sobre desarrollo de 1997 continúa en la misma línea, centrándose particularmente en el papel del Estado (World Bank 1997). Y luego de la crisis asiática, el Banco Mundial publicó un documento aún más fuerte, titulado *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter* [Más allá del Consenso de Washington: las instituciones importan] (World Bank 1998). Este fue un esfuerzo mancomunado de las oficinas regionales de Latinoamérica y el Caribe con la unidad de manejo del sector público, que así atacaron directamente el “Consenso” de los 80, enfatizando que “una política macroeconómica adecuada no es suficiente; *las buenas instituciones son esenciales para la estabilidad macroeconómica en el mundo actual de integración global financiera*” (World Bank 1998, 3; cursivas del texto original). El libro también incluye un capítulo sobre mercados de capital e instituciones jurídicas.

El giro en el mensaje económico enviado por el Banco Mundial no estuvo exento de ambigüedad. Uno de los activistas dentro del Banco enfatizó que a la generación de macroeconomistas neoliberales que había manejado los destinos de la institución en los años 80, prácticamente la habían purgado de todo tipo de oposición. Él se las arregló para escaparse de la purga más grande adelantada en 1987, pensando “éste es mi Banco también” y “no sobreviviría con una política macroeconómica” únicamente, pero, con todo, contó con pocos aliados economistas dentro del Banco. A pesar de los cambios que se estaban sucediendo alrededor del Banco, específicamente al interior de otras agencias de desarrollo –incluyendo a la Usaid con su “iniciativa en materia de democracia”, que sufrió una aceleración en 1989 (Carothers 1996, 1; ver Nelson con Eggleton 1992)–, éste continuó enamorado de la forma más pura del Consenso de Washington¹⁶.

Pretendiendo generar respaldo en favor de un enfoque diferente al sostenido por los macroeconomistas del Banco Mundial, él y otros trataron de

¹⁶ Según Ismael Serageldin (1996), actualmente vicepresidente del Banco y uno de los gestores del viro hacia las materias de gobierno, “con la introducción de la idea de ‘un buen gobierno’, el Banco desencadenó un debate tan vivaz como el que había suscitado acerca de la redistribución de los ingresos 15 años atrás”.

invitar a académicos institucionalistas tales como Mancur Olson, Oliver Williamson y Douglas North. No resulta extraño que Stanley Fischer, el principal economista del Banco Mundial, llegara incluso a cuestionar que Mancur Olson fuera un economista. Otro de los economistas del Banco en ese entonces notó la reacción de la mayoría de los economistas frente a las incursiones iniciales de ciertas preocupaciones institucionales y frente a expertos africanos que argumentaban que los problemas de desarrollo “no eran susceptibles de soluciones económicas”: mientras algunos sostenían que había una necesidad de “superar este abismo”, otros afirmaban que el Banco debía evitar involucrarse en esta potencial aventura “política”. Al respecto, una dosis de legitimidad fue generada en 1993, cuando Douglass North recibió el Premio Nobel de economía: “desde entonces la economía institucional tomó vuelo”¹⁷. Así, un grupo relativamente pequeño dentro del Banco creó una “red informal interna”, y pretendió basarse en el institucionalismo relativamente espartano que sostenía North. Aun cuando conocían perfectamente que diversos politólogos y sociólogos tenían en su haber trabajos sobre los mismos tópicos, sabían que los economistas no les responderían a especialistas que no fueran economistas. El poder de este grupo aumentó con la designación de James Wolfensohn como presidente del Banco. Wolfensohn, según uno de los miembros de la institución, no guardaba mucho aprecio por la teoría económica abstracta. En cambio, “hablaba como si las instituciones importaran”. Más aún, Wolfensohn tuvo que responder a presiones externas, como se discute adelante.

Robert Picciotto, economista usualmente citado como uno de los líderes en el giro hacia el enfoque institucionalista, en la actualidad es el director general del departamento de evaluación de operaciones del Banco Mundial¹⁸. Al seguir de manera breve su historia, es posible rastrear algunas de las recientes transformaciones del Banco Mundial y de las teorías económicas que lo rigen. Picciotto, que inició sus actividades en el Banco en 1961 como economista influenciado por la posición iconoclasta de Albert Hirschman, era uno de quienes se encontraba afuera del mundo de los macroeconomistas neoliberales. Se desempeñó como vicepresidente de presupuesto bajo la administración de Conable desde finales de 1987 hasta 1989. Luego, formó parte de la oficina de evaluación y desarrollo en 1992.

¹⁷ De acuerdo con uno de los economistas decididamente simpatizante del giro hacia las materias de gobierno, North llegó al Banco y se dirigió a 600 o 700 personas, muchas de las cuales estaban “tomando notas”.

¹⁸ Picciotto, quien nació en Italia, se vinculó al Banco Mundial en 1961. Se había graduado de la facultad Woodrow Wilson de Princeton. También es el autor de *Putting Institutional Economics to Work: From Participation to Governance* (Poniendo a funcionar la economía institucional: de la participación al gobierno) (1995), y (con Eduardo Wiesner) fue el editor de *Evaluation and Development: The Institutional Dimension* (Evaluación y Desarrollo: la dimensión institucional) (1998).

Su ingreso coincidió con un período de mayor reconocimiento para esta oficina, que venía de un proceso de decaimiento. Así, logró someter el reporte Wapenhans a consideración de la junta, que resaltaba ciertos problemas de supervisión y de rendimiento de cuentas en los préstamos, con lo cual también hizo que Wolfensohn concediera mayor atención a estos asuntos. Como veremos adelante, esta oficina actualmente promueve medios bastante diferentes para perfeccionar y ponderar los préstamos. Como lo señaló una de las personas que está de acuerdo con el nuevo papel de la oficina, Picciotto mostró que los problemas de los proyectos fracasados no obedecían tanto a un mal diseño de éstos, sino a la configuración de las instituciones del sector público y de la sociedad civil.

LA ECONOMÍA POLÍTICA COMPARADA: LA PARADOJA ORTODOXA

Los discípulos de Chicago no fueron los únicos en sacar provecho de esta recomposición en el ámbito de conocimiento sobre el Estado, lo cual se convirtió en el corolario de la reestructuración de “las reglas del juego” estatales. Esto es particularmente cierto en cuanto al mercado de las técnicas y los conocimientos especializados orientado a las relaciones internacionales, un mercado altamente competitivo pero también capaz de generar altas utilidades. Conforme con este mercado, y una vez que se reconoció que los factores políticos jugaban un papel en el desarrollo de las políticas económicas, el número de productores potenciales de estas técnicas y conocimientos especializados aumentó de manera ostensible. Por ejemplo, un grupo relativamente pequeño de politólogos rápidamente comenzó a enfatizar que las relaciones financieras internacionales no podían ser explicadas por completo en los términos estrictos de la economía.

En parte, la transformación del mercado consistió en una batalla entre los politólogos tradicionales de la “seguridad nacional”, simbolizados por la revista *International Security (IS)*, y los nuevos de la “economía política internacional”, cuyo emblema era la revista *International Organization (IO)*¹⁹. Los politólogos de la *IS* habían venido siendo bien representados en el poder durante las últimas décadas, e insistían en su importancia, ya que “nosotros tenemos influencia”, mientras que el segundo grupo insistía en tener estándares de investigación académica “más rigurosos”. La réplica de los partidarios del *IS* ante el reclamo de mantener un cierto rigor académico era que “nadie leía” la *IO*. En otras palabras, la *Internacional Organization* o las revistas del mismo corte tenían un interés mucho más

¹⁹ El nuevo enfoque del Banco Mundial y del FMI contrasta con “la teoría de la dependencia” que es aún bastante influyente en los círculos académicos cercanos a Latinoamérica (ver Packenham 1992).

orientado hacia el interior de la disciplina, mientras que la *IS* se inclinaba a ser más histórica y comparativa. En el proceso de este debate sobre capital académico e influencia política, la crisis internacional de la deuda y el advenimiento de ajustes estructurales se convirtieron en una oportunidad para el grupo de la *IO*.

En 1986, Stephen Haggard, para entonces profesor sobre asuntos de gobierno en Harvard, concluyó un análisis comparativo sobre “las políticas de ajuste” resaltando el siguiente hecho concerniente al FMI: “los programas diseñados sin referencia a las realidades políticas, muy posiblemente están destinados a fracasar e incluso a precipitar consecuencias políticas indeseables” (1986, 185). Siendo consciente de la carta de navegación de la era de Bretton Woods, la cual vedaba la posibilidad de inmiscuirse en asuntos de índole político, destacó la importancia de los aliados locales —aquellos que eran responsables de las políticas económicas y financieras y quienes generalmente habían sido capacitados en el FMI o en el Banco Mundial—.

Las redes (de relaciones transnacionales creadas a través de los programas del FMI o el BM), quizá más que recursos *per se*, constituyen el cimiento político del poder y de la influencia en estas organizaciones. La existencia de un grupo estable de funcionarios simpatizantes del FMI dentro del Estado parece ser un prerrequisito para el éxito del programa (Haggard 1986, 186)²⁰.

Este argumento es más sólido si se tiene en cuenta la importancia en los países deudores de la promoción hacia posiciones clave de aquellos que mantienen vínculos cercanos con el FMI. Ellos son los únicos con el conocimiento financiero especializado y la credibilidad que resultan necesarios para negociar efectivamente con sus análogos de Washington (y de Nueva

²⁰ Este tópico de la importancia de los vínculos transnacionales es recurrente en esta línea académica. Por ejemplo, citando a Kahler, Barbara Stallings recuerda la relativa falta de efectividad de las intervenciones adelantadas por las instituciones financieras: “este sondeo sugiere que las agencias exteriores han tenido, sobre todo, una injerencia limitada en las decisiones orientadas hacia una implementación exitosa de los programas de ajuste estructurales y de estabilización” (1992, 42). Ella también destaca la importancia de las redes, sobre todo en tiempos de crisis: “una crisis económica puede resultar propicia para la conformación de una coalición que afirma que cuenta con un acceso especial hacia los recursos internacionales” (54). Así, la autoridad local se sirve de la autoridad internacional, ya que las coaliciones internacionales de banqueros, exportadores y profesionales permiten que los gobiernos resistan mejor las presiones populares (66), y asimismo les facilita ajustarse a los compromisos realizados con el FMI. Esto resulta de particular importancia, ya que las sanciones del FMI han sido raramente empleadas y por lo tanto no son muy creíbles. De igual manera, estas coaliciones también ayudan a evitar que se configure un cartel de deudores: “los gobiernos con una orientación internacionalista no quieren que se les identifique con dicho movimiento” (67). Así, el papel de estos grupos fue, como mínimo, un factor tan determinante como aquél del FMI en el manejo de la crisis de la deuda. Estas dos instancias, de cualquier forma, son imposibles de separar en términos prácticos: “una gran dosis de influencia internacional, tanto financiera como ideológica, puede ser ejercida sobre las personas que toman las decisiones, a través de los mecanismos de redes y palancas” (85).

York). De igual forma, es posible encontrar extensiones del FMI y del Banco Mundial encarnadas en funcionarios que se han convertido a la ortodoxia financiera. El reconocimiento de la importancia de esta suerte de redes también condujo a la destinación de esfuerzos para promover expertos en asuntos complementarios. Por ejemplo, antes de aventurar en el terreno cambiante de las políticas locales, resultaba de gran ayuda conocer bien las variables del entramado político doméstico, para así evitar errores obvios o malos pasos, e incluso para mantener una imagen de neutralidad. Esta necesidad abrió diversas oportunidades de competencia híbrida en los puntos de intersección de la economía política y otras áreas de estudio. Estos puntos de competencia, que de otra forma hubieran obtenido poco reconocimiento o prestigio, comenzaron a adquirir un cierto valor dentro de disciplinas tales como la ciencia política, las relaciones internacionales y, por supuesto, la economía.

De esta forma, el recrudecimiento de la crisis de la deuda y la multiplicación de los ajustes estructurales en los préstamos hicieron que las instituciones internacionales y las fundaciones filantrópicas financiaran una línea de actividad que había sido denominada “economía política comparada”. Haggard y Kaufman, líderes en este campo, enfatizaron lo que este nuevo enfoque podía llegar a representar como un conocimiento especializado, ya que complementaba tanto el horizonte de los especialistas en proceso de transición hacia la democracia —que tendían a pasar por alto factores económicos— como el de los economistas —que se inclinaban a ignorar la historia y a descuidar los conflictos políticos— (1992, 319-320)²¹. Respecto a los economistas, sugirieron que “los efectos de las medidas de choque externas se encuentran mediados por diversos arreglos institucionales preexistentes, los cuales estaban allí para afrontar los conflictos políticos” (1992, 320)²². Respecto a los académicos en transición hacia la democracia, recordaron que en los países del Tercer Mundo, la democracia siempre había coexistido de un modo malsano con la economía de mercado. En muchos casos los regímenes autoritarios habían impuesto la lógica de mercado, y de igual forma los regímenes democráticos habían vivido bajo la amenaza constante de la aparición de dificultades financieras relacionadas con las crecientes tensiones sociales internas. De esta forma, el ideal estado-

²¹ El campo de la economía política comparada también incluye a personas como Miles Kahler, Joan Nelson y Barbara Stallings.

²² Con el mismo espíritu, ellos recalcaron que las nuevas teorías económicas no fueran adoptadas simplemente por el hecho de su superioridad científica. La difusión de esta línea surgió como producto de diversas estrategias convergentes. Es más, su recepción y su impacto fueron determinados por acontecimientos locales: “las nuevas ideas no descansan simplemente sobre otros factores que ya se encuentren allí. En su lugar, dichas ideas pueden alterar la composición de los otros elementos de la esfera política, como catalizadores que permiten que los ingredientes se combinen de nuevas formas” (Haggard y Kaufman 1992, 37).

unidense de mantener un liberalismo tanto en la economía como en la política, apareció como un objetivo imposible de realizar en el marco de estas economías subordinadas (*ver* Adelman y Centeno, en proceso de publicación).

Los análisis de Haggard, Kaufman y sus aliados los condujeron a denunciar lo que Miles Kahler había denominado “la paradoja ortodoxa”. Según sus palabras, “para que los gobiernos puedan reducir su papel en la economía y así expandir el juego de las fuerzas de mercado, el Estado mismo debe fortificarse” (1992, 25). El caso chileno ejemplifica este punto: “los equipos responsables de los cambios son relativamente autónomos, e incluso totalmente independientes en ocasiones, los cuales están protegidos de los intereses de grupo y de los burócratas rivales mediante un respaldo fuerte que proviene del jefe del ejecutivo” (1992, 23). No obstante, su grado de éxito se dio a costa de algunos, ya que el refuerzo especializado de las coaliciones conservadoras detuvo el proceso de democratización: “la fuerza persistente de grupos vinculados con el viejo régimen también obstaculizó los esfuerzos de gobiernos civiles entrantes por integrar grupos que habían sido previamente excluidos, en especial el movimiento obrero” (1992, 335). Como fue señalado en otra parte por Joan Nelson, otro miembro de este grupo, la construcción de un compromiso social, al menos como es sugerido por el modelo de las democracias europeas, exige un mínimo de redistribución y una integración relativa de la clase trabajadora en los mecanismos estatales de Gobierno (Nelson 1992).

A pesar de este pesimismo, que resulta evocador del modelo del “autoritarismo burocrático” de Guillermo O’Donnell ([1973] 1979), estos autores buscaron hallar políticas que permitieran romper este dilema de la economía de ortodoxia *versus* la democracia. La solución que ofrecieron fue la combinación de dos temas que suministraron el *leitmotiv* de su análisis: primero, la importancia de los eslabones transnacionales para el éxito de las políticas económicas de la ortodoxia y, segundo, la necesidad de promover Estados fuertes con el objeto de fomentar efectivamente las políticas de mercado²³. De ahí se siguió que resultaba necesario reforzar las posiciones de los representantes de las coaliciones internacionales en el ámbito del poder, para así lograr reconstruir el Estado alrededor de técnicas y conocimientos especializados adquiridos en el escenario internacional y consistentes con el mismo. Sin decirlo explícitamente, sugirieron fomentar las carreras de los protegidos del FMI y del Banco Mundial. Conforme con esta estrategia y con el ideal de neutralidad de las instituciones finan-

²³ Otros ejemplos de los vínculos transnacionales que se dieron pueden encontrarse en Gana y en Bolivia, que “lograron utilizar a las personas expatriadas así como el respaldo determinante del Banco Mundial y del FMI para diseñar paquetes de reformas de amplia envergadura” (Haggard y Kaufman 1992, 22).

cieras internacionales, reconocieron la necesidad de producir análisis que lograran clarificar el juego de las alianzas en el ámbito de poder estatal.

Los aspectos de promoción en este discurso fueron dirigidos tanto a los socios silenciosos en potencia como a los contrincantes académicos:

a pesar de sus méritos, el enfoque centrado en el Estado debe confrontar dos enigmas importantes. El primero es lograr entender las preferencias de las élites estatales ... el segundo está relacionado con las características organizacionales del Estado que permite a las élites actuar con base en sus preferencias ... así, la nueva literatura sobre el Estado ha fracasado en proveer una discusión plenamente satisfactoria sobre las fuentes de las preferencias en política de las propias élites políticas (Haggard y Kaufman 1992, 20).

Para ese entonces, esta sugerencia logró ser asumida primordialmente como un programa tentativo de investigación. Con excepción de unos pocos trabajos, tales como el de Evans que insinuaba que “las preferencias podían ser una función de las capacidades [técnicas]” (citado en Haggard y Kaufman 1992, 21), la mayoría de académicos que examinaron diversos asuntos de política económica se limitaron a dar explicaciones de índole macrosociológica. En efecto, no se detuvieron a analizar los detalles de las relaciones concretas —las alianzas de intereses y las fracciones de clases— que servían de sostén para políticas públicas particulares. Las estrategias de los tecnócratas y los vínculos que los unían con las redes internacionales de conocimientos especializados y con ciertos grupos locales de interés permanecieron implícitos en sus análisis.

Pero este estado débil de la investigación no necesariamente significa que el consejo de examinar las preferencias en política no hubiera sido escuchado. En cambio, ello pudo haber querido decir que las teorías en dicha coyuntura no se encontraban bien adaptadas para conceptualizar la dinámica de las relaciones personales en política, lo cual parecía más un tema propio de los chismes de prensa. No obstante, de hecho, sólo pocos años después un nuevo semillero de pioneros en el área de la microsociología ingresó en la escena académica. El tiempo en el que surgió este nuevo enfoque sociológico encajó perfectamente con la presencia de un giro hacia una abierta preocupación respecto a las estrategias institucionales, y también cuadró bastante bien con una serie destacada de transformaciones. Los tecnócratas, ahora adeptos a los derechos humanos y a la democracia, así como a los mercados libres, fueron rebautizados como “políticos tecnócratas”.

Mientras tanto, los nuevos economistas políticos habían asumido una posición bastante cercana al Banco Mundial. Ellos podían mantenerse adentro o afuera de la institución, pero en ambos casos se alimentaban directamente de los enfoques y de las políticas del Banco Mundial respecto al desarrollo. Con ello facilitaron la aparición de un conocimiento especializado que contribuyó tanto al manejo del Banco Mundial como a la evolu-

ción de una globalización consistente con los principios progresivos de la nueva ortodoxia.

UN MERCADO CON ROSTRO HUMANO: LA REINVENCIÓN DE LOS TECNÓCRATAS COMO POLÍTICOS TECNÓCRATAS

La crisis de la deuda y la multiplicación de las políticas de ajuste estructural sirvieron para solidificar la posición de los Chicago Boys, tanto en las instituciones financieras internacionales como en los gobiernos de los países deudores. La red de conexiones de Latinoamérica, realizada sobre todo a través de los programas de economía de la Universidad de Chicago y MIT, para entonces había conquistado varios puestos de poder: ministros, presidentes de bancos centrales y líderes en negocios (v. gr., Montecinos 1997). El ahora período extendido de poder de esta red instruida de personas, había servido para vigorizar aún más sus posiciones y para introducir cambios sutiles a lo largo del tiempo. La primera generación de Chicago Boys, cuyo ejemplo paradigmático lo encontramos en Chile, estuvo compuesta por discípulos leales cuya dedicación a tópicos científicos les permitió preservar un nivel de autoridad en materia de conocimiento, al mismo tiempo que su carrera les facilitaba concentrar sus actividades en la política y en los negocios. Los esfuerzos concentrados en las áreas de la política y los negocios produjeron una pluralidad de posiciones y, en consecuencia, movilidad entre dichas posiciones, situación que les permitió combinar diverso tipo de capitales –tanto simbólicos como financieros–, los cuales resultaron indispensables para impulsar un nuevo conocimiento sobre el Estado. De esta manera, la autoridad en materia de conocimiento, combinada con el capital social de múltiples relaciones, se extendió a una gama que incluía desde ministros de gobierno hasta dirigentes empresariales. Este conjunto de relaciones aseguró que las inversiones de esfuerzos y recursos de los grupos financieros en el Estado, con el objeto de promover regulaciones “favorables al sector financiero”, rindieran sus frutos. De forma interesante, la ocupación de estas múltiples plazas evoca aquellas que habían sido antes ejercidas por los juristas de poder tradicionales, quienes usualmente eran los padres o los abuelos de los nuevos economistas. Por lo tanto, no resulta sorprendente que sus enfoques de poder hubieran coincidido, como en últimas convergieron sus intereses.

Nada ilustra de mejor forma el vigor en el escenario económico internacional que tuvo el giro hacia el ámbito de la política, que la noción misma de político tecnócrata, desarrollada por los líderes del Diálogo Interamericano para elogiar a sus amigos –una nueva generación de líderes cuya formación en los Estados Unidos los había iniciado en las virtudes tanto de la democracia como de la economía defendida por la ortodoxia–.

Como fue indicado por Domínguez, el editor de un libro de ensayos conmemorativos titulado *Los políticos tecnócratas*, “la mayoría de los políticos tecnócratas progresivamente empezaron a incorporar las dos corrientes de ideas internacionales, una favorable hacia los mercados y la otra hacia la democracia ... Esto lo lograron nadando en estas corrientes de ideas durante el tiempo en el que vivieron en el exterior” (Domínguez 1997, 28). En palabras de uno de los simpatizantes de la idea de los políticos tecnócratas, ellos lograron superar “la connotación desfavorable” asociada con los Chicago Boys, quienes habían sido “ignorantes en materia política” y “aliados del autoritarismo”. Los políticos tecnócratas, según la misma fuente, eran “hábiles en sus actuaciones políticas dentro del contexto de sus propios países”, esencialmente “haciendo de la economía política la actividad principal de sus carreras profesionales”. De esta manera suministraron el nexo perfecto entre “la economía y la política”, así como un nuevo modelo para la ciencia política.

Las políticas públicas promovidas por los políticos tecnócratas, incluso cuando se apartaban de la ortodoxia económica pura con variaciones tales como “el crecimiento con igualdad”, insertaron sus países perfectamente dentro de los mercados internacionales. De hecho, las medidas políticas asumidas en nombre de la democracia hicieron que las políticas económicas draconianas se volvieran más legítimas, con lo cual los mismos riesgos políticos terminaron siendo reducidos. Como Domínguez señala, “sólo cuando se dio un compromiso democrático con los mercados –que incluía a los gobiernos de centro-izquierda–, el inversionista racional pudo estar seguro de que las normas de los mercados prevalecerían” (1997, 31). De esta forma, los riesgos del populismo o de la resistencia masiva al autoritarismo pudieron ser contenidos.

Con la adhesión de esta nueva élite a las reglas prevalecientes del escenario político internacional, la llegada de los regímenes democráticos sirvió para consolidar reformas al Estado que las dictaduras militares no habían podido completar por sí mismas. En efecto, la opinión pública internacional se había rehusado a aceptar a dichos gobiernos como legítimos. Así, “la democracia chilena obtuvo lo que los Chicago Boys de Pinochet jamás lograron conseguir dentro de un contexto autoritario: atar los destinos de la nación al mercado a través del consenso de la nación misma” (Domínguez 1997, 47). Una vez que dejaron de ser parias internacionales, los nuevos Estados lograron acelerar y consolidar su integración con los mercados internacionales (y también con los mercados regionales mediante nuevos acuerdos), lo cual volvió mucho más difícil que reincidieran en los disparates del populismo o en los espejismos del nacionalismo económico. De nuevo en palabras de Domínguez,

para anclar las políticas de apertura de los mercados ... [estos políticos tecnócratas] buscaron institucionalizar un comercio más libre

mediante la adopción de acuerdos de libre comercio que pudieran consolidar las reformas implementadas en sus países de origen. En este sentido, el cosmopolitismo fundacional de sus ideas vino a ser implementado mediante su internacionalismo de los mercados (1997, 47).

La relación cercana de este nuevo grupo con el mercado de las técnicas y los conocimientos estatales especializados dominado por los Estados Unidos resulta evidente al observar las carreras de líderes como Pedro Aspe, Fernando Henrique Cardoso o Alejandro Foxley, ya descritas en este libro. Con todo, la capacidad de persuasión del análisis de los políticos tecnócratas no logró que sus enfoques fueran fácilmente recibidos por los grupos dirigentes del Banco Mundial. Como uno de los politólogos destacados en esta área lo sugirió, la proximidad de su enfoque con el propio de los macroeconomistas no necesariamente condujo a que el último grupo tomara dicho enfoque en serio. Por el contrario, los politólogos al final de los años 80 y comienzos de los 90 aún “no contaban con contactos en el FMI o el Banco Mundial”. La ciencia política aún era un “sector marginal” desde la perspectiva de la economía: “nosotros los leemos más a ellos que ellos a nosotros”. Asimismo, los economistas no tenían ningún interés particular en enterarse de “los enlaces transnacionales”, pues se encontraban “haciéndolos todavía”. Incluso, luego de 1989 y la caída del comunismo, “la idea de que ... los politólogos [fueran necesarios para que] me contaran que yo estaba haciendo lo que estaba haciendo” era difícilmente atractiva. Como fue anotado, aquellos del Banco Mundial que buscaron impulsar las instituciones, ya conocían de estos trabajos en ciencia política, pero también sabían que con ellos no llegarían a persuadir a los macroeconomistas. En palabras de uno de los politólogos cercanos al Banco, los macroeconomistas aún se inclinaban a pensar que la política era un asunto de “intereses nocivos y perniciosos que bloqueaban la generación de las políticas adecuadas que podrían llegar a beneficiar” a los diferentes países.

El incremento de la influencia relativa de los politólogos –al igual que la legitimidad creciente de las estrategias políticas encauzadas por el Banco Mundial– fue transmitido a través de los centros de investigación prestigiosos y de las redes de los políticos tecnócratas. En particular, el Consejo de Desarrollo Exterior (CDE) (*The Overseas Development Council, ODC*) radicado en Washington, que durante mucho tiempo había promovido la ayuda extranjera y un conjunto de políticas estatales relativamente internacionalistas, comenzó a respaldar este tipo de investigaciones bajo la dirección de Richard Feinberg –economista cercano a esta red de politólogos– y Joan Nelson –uno de los politólogos inquietos en esta área– (ver Nelson 1992)²⁴. Uno de los miembros del CDE de ese entonces recuer-

²⁴ El CDE fue creado en 1969 para fomentar políticas de ayuda exterior. Su primer dirigente fue

da que al comienzo de la década de los 80 la creencia prevaleciente en la comunidad enfocada en temas de desarrollo era que “la economía consistía en un área separada de la política”. Más exactamente, “el Banco Mundial y el FMI hacían economía, no política”. De hecho, “la política” no podía ser mencionada, ya que la misma implicaba “intervención” en los asuntos de los países en desarrollo. No obstante, la experiencia de los ajustes estructurales hizo obvio que “si no había política, no habría tampoco economía”, en el sentido de lograr la implementación de dichas reformas económicas. Por su parte, los politólogos ya estaban “estudiando estos asuntos”, y así el CDE adoptó una agenda para “precipitar un cambio” hacia el reconocimiento de que la política “no podía ser ignorada”. En otro centro de investigación de punta de Washington cercano al Banco Mundial, denominado Instituto de Economía Internacional, John Williamson (creador del término “Consenso de Washington”, 1990) también impulsó la causa de prestar mayor atención a los asuntos políticos, al preguntarse qué había sido finalmente conseguido con los ajustes estructurales, herramienta que los macroeconomistas habían empleado para erigir su influencia (1990)²⁵.

Moisés Naím, político tecnócrata clave y actualmente editor de la revista *Foreign Policy*, fue una persona particularmente importante en la empresa de lograr legitimar este enfoque en el Banco Mundial. Naím ha recorrido una trayectoria altamente cosmopolita a lo largo de su vida. Nació en Libia en 1952 y su familia decidió partir hacia Venezuela en 1954. Mucho tiempo después obtuvo un doctorado en ciencia política en MIT y luego enseñó por varios años en el Instituto de Estudios Superiores —el centro educativo en negocios más prestigioso de Venezuela—, en donde fue decano en el tiempo de las elecciones de 1988. En sus palabras, “de manera bastante extraña, los dos candidatos presidenciales comenzaron a decir que ellos preferirían tener un gabinete de ministros no políticos, debido a que el país se encontraba en medio de profundos problemas y requería la ayuda de gente técnica que fuera capaz de tomar las decisiones necesarias. Y ambos candidatos en algún momento anunciaron que si fueran elegidos a la Presidencia me nombrarían como ministro” (*Latin Finance* 1998, 108).

James Grant, quien se mantuvo en su cargo hasta 1980. Grant pasó de Usaid al CDE y posteriormente ocupó el cargo máximo de Unicef. Por su parte, Robert McNamara fue el presidente de la junta en los años 80. El CDE cambió su enfoque en la década de los 80, y así concedió mayor atención al asunto de la deuda y al papel del Banco Mundial y del FMI. El Consejo de Desarrollo Exterior, en palabras de alguien que guardaba nexos con el mismo, pretendió ser “amistoso con los papeles dados a la banca y a los entes financiadores”, sobre todo para “formular preguntas prácticas” acerca de asuntos como “la ayuda condicionada”. Así, el CDE logró fungir como intermediario entre los enfoques académicos emergentes y las instituciones multilaterales, tomando “investigaciones relevantes sobre políticas para luego exponerlas al mundo de las políticas públicas”. Feinberg, quien creó el término de “político tecnócrata”, dejó el CDE para empezar a trabajar con la administración Clinton en asuntos relacionados con Latinoamérica (los cuales son discutidos más adelante).

²⁵ Williamson es actualmente el economista jefe del área de Asia del Sur en el Banco Mundial.

Así, él se convirtió en ministro de Industria, cargo desde donde promovió la reducción de aranceles y de subsidios domésticos. Luego de lanzar estas reformas, empezó a publicar diversos artículos sobre desarrollo a través de la entidad Carnegie Endowment for International Peace, radicada en Washington. Además se desempeñó como director ejecutivo del Banco Mundial y como asesor clave de Wolfensohn cuando éste llegó a la presidencia del Banco. Su notoriedad también puede ser constatada por su pertenencia al Foro Mundial de Economía con sede en Ginebra, y también por cuanto “hace parte de las juntas directivas de diversas empresas privadas y de instituciones sin ánimo de lucro” (Naím 1995, viii).

En sus artículos y libros, como *El viaje latinoamericano hacia el mercado: de las medidas de choque macroeconómicas hacia la terapia institucional*, Naím se centra en la necesidad de reconstruir los Estados latinoamericanos. Por ejemplo, en un artículo más reciente realizado con Carol Graham de la Brookings Institution, Naím señala que es esencial ir más allá de las políticas de reforma macroeconómica: “la reforma de las instituciones públicas toma tiempo, y los resultados – tales como conseguir la mejoría de la calidad en educación o en el servicio judicial – no son fáciles de medir. No obstante, estos son justamente los resultados cruciales para que Latinoamérica logre alcanzar un destino de crecimiento equitativo e inclusivo” (Graham y Naím 1998). De esta forma Naím, argumentando desde la perspectiva de Latinoamérica, ha sido uno de los actores más notables en el cometido de ejercer presión para que el Norte invierta esfuerzos y recursos en las diversas reformas institucionales, las cuales necesitan de mayor atención por parte del espectro político. Asimismo, también ha promovido y empleado el trabajo de politólogos que han desarrollado el mismo argumento en los Estados Unidos. El Carnegie Endowment también ha sido diligente en centrar más el debate en estrategias prácticas destinadas a evitar “el riesgo sustancial de que las presiones políticas conduzcan a una dilatación del proceso de reforma económica” latinoamericana (Carnegie Endowment for International Peace 1998, 7)²⁶.

EL DIÁLOGO INTERAMERICANO COMO ALIANZA CONTRARREFORMISTA

La fructífera labor de los políticos tecnócratas en la promoción de un nuevo énfasis en las reformas políticas para así proteger las políticas propias

²⁶ Por ejemplo, a principios de 1998 la entidad Carnegie Endowment y el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial organizaron el primer encuentro del Carnegie Economic Reform Network (la red de reforma económica de Carnegie), al que asistieron políticos tecnócratas como Domingo Cavallo, Alejandro Foxley, Jaime Serra, Moisés Naím y el colombiano Guillermo Perry (Carnegie Endowment for International Peace 1998).

de la economía liberal no es la primera –ni tampoco la única– manifestación de una estrategia imperialista respaldada por una red de relaciones personales. Lo que resulta nuevo es el paradigma científico específico que se ha empleado para sustentarla. Esta suerte de operación promocional en parte ha tenido éxito por la forma como la misma ha sido combinada con la carta de triunfo de la moralidad cívica. Así, muchos de los políticos tecnócratas ganaron credibilidad como demócratas que hacían activismo en contra de los regímenes militares. De igual forma, el mismo Diálogo Interamericano fue lanzado por miembros del establecimiento liberal de los Estados Unidos y financiado por la Fundación Ford, con el objeto de contrarrestar las políticas de la administración Reagan y, en particular, de Jeanne Kirkpatrick, quien estaba apoyando a diversos dictadores en nombre del anticomunismo. A su vez, las convicciones democráticas de los promotores de esta red en los Estados Unidos resultaron ser irrefutables, lo cual fue atestiguado con la presencia de Peter Bell (figura clave en la financiación de diferentes organizaciones de derechos humanos, mediante su trabajo en la Fundación Ford y en la Fundación Interamericana) como secretario general de la organización.

Esta empresa activista también fue concebida como una red elitista. La misma se encontraba enfocada en líderes actuales o potenciales. Entre sus miembros, cuatro fueron dirigentes de Estado –pasados o que lo llegarían a ser en el futuro– y un gran número, ministros de Hacienda – también pasados o que lo llegarían a ser. Como una organización de sujetos cercanos al poder estatal, también sus esfuerzos contaron con un toque pragmático. En las palabras de uno de sus miembros, ellos buscaron básicamente “impulsar el debate”, ayudando a crear nuevos argumentos para promover la democracia y brindando nuevas ideas dirigidas a la resolución de la crisis de la deuda. Con el objeto de tener éxito en estos cometidos, los fundadores de la organización pretendieron construir un consenso mínimo. Así, buscaron superar las diferencias entre los académicos orientados hacia la democracia y los políticos, de un lado, y los tecnócratas económicos y los banqueros, del otro.

Estableciendo su oposición frente a la red más conservadora –y oficial– que había sido erigida alrededor del Departamento de Estado, la Reserva Federal, el Citibank y los economistas de la Escuela de Chicago, esta red de contrapoder empleó los mismos recursos políticos e informativos. Además, sus miembros involucraron en el proyecto a personas con ciertas características sociológicas y trayectorias profesionales, que los hacían aptos para fungir como cortesanos que se movían entre polos opuestos del espectro político (entre el Estado y la sociedad civil en general y, en particular, entre las entidades internacionales y las ONG que se configuraron como embriones del contrapoder). Por lo tanto, no fue una coincidencia el que los

promotores de esta empresa hubieran pertenecido al ala liberal del establecimiento (en el sentido de formar parte del Partido Demócrata de los Estados Unidos). De este modo resulta posible explicar la aparente paradoja de una estrategia que fue al mismo tiempo elitista y democrática. En realidad consistió en un proyecto de movilización de élites profesionales – amigos de los Estados Unidos– al servicio de políticas que fueron tanto internas como de imperio. Estas políticas pueden ser rastreadas en línea recta a través de las diversas actividades del “establecimiento generador de la política exterior”, que empezaron a tener lugar desde el comienzo de la Guerra Fría, con una variedad de tácticas asumidas en cierto momento por la Comisión Internacional de Juristas, en otro por la Alianza para el Progreso y durante todo el proceso por la Fundación Ford²⁷.

Las actividades emprendidas por estos y otros foros internacionales facilitaron la aparición de plazas y puntos de encuentro e intercambio entre diversas organizaciones y sujetos que perseguían fines similares: construir y reconfigurar el escenario internacional. Las estrategias y las tácticas cambiaron, pero el enfoque hacia el dominio internacional con el fin de obtener propósitos domésticos de imperio permaneció intacto. Por ejemplo, la cumbre de presidentes y primeros ministros de las Américas, que tuvo lugar en 1994 para adelantar una agenda que robusteciera el libre mercado, los derechos humanos y la democracia, en gran medida fue el producto de la red de los políticos tecnócratas. El organizador por parte de la administración Clinton fue Richard Feinberg, quien de hecho acuñó el término “político tecnócrata” y se desempeñó por un tiempo como presidente del Diálogo Interamericano. Él hizo parte de la administración Clinton como asistente especial en los asuntos de seguridad nacional. Según una de las personas que planeó la cumbre, la idea era sacar provecho “del ambiente intelectualmente receptivo que existía en el nivel del pensamiento de élite a lo largo del hemisferio”. En efecto, “había redes cruciales de personas que pensaban de forma similar”, en favor de la democracia y de la cooperación económica.

En general, una vez que se constata el rol de estas redes internacionales, resulta difícil dividir las de la forma como ha sido promovida por un cierto tipo de idealismo académico internacional. Este enfoque idealista enfrenta al polo institucional preocupado por la regulación y el control, de una parte, con las iniciativas de base que luchan por la emancipación, de la otra (Santos 1995). Por lo tanto, concebir una red en contra de la otra

²⁷ La relación entre el Diálogo Interamericano y la Fundación Ford es fácil de mostrar, pues ésta facilitó no sólo ayuda financiera sino también a las personas que aunaron a las partes integrantes del Diálogo Interamericano y lo pusieron a funcionar –Jeffrey Puryear y Peter Bell. La lista de personas de Latinoamérica que conformaron el Diálogo Interamericano, incluyendo a Fernando Henrique Cardoso y a Alejandro Foxley, es también la lista de personas a quienes la Ford ayudó financieramente para que se opusieran a las diferentes dictaduras militares.

resulta ser una forma de favorecer la emancipación sobre la regulación. Es verdad que existen diferencias importantes entre los diversos actores – emancipadores y reguladores– de este escenario internacional. Así, incluso cuando los operadores de las ONG de punta actúan de acuerdo con el modelo de los bancos de inversión, los recursos que pueden llegar a movilizar no alcanzan a aquellos de los que pueden disponer las grandes firmas de Wall Street. De igual forma, las utilidades potencialmente disponibles para los militantes locales están bastante lejos de igualar a aquellas de las redes de negocios internacionales. Por su parte, algunos activistas realizan carreras en las que ponen su legitimidad producto de su activismo social al servicio de las instituciones de poder. Pero ni un enfoque cínico ni un respaldo ciego (o autocensurado) que se orienta de modo idealista hacia el activismo de las ONG explica de forma satisfactoria la complejidad de juegos de poder y contrapoder que tienen lugar en el escenario de las prácticas internacionales. La dicotomía entre los profesionales de la regulación y los militantes que luchan por la emancipación resulta demasiado simple.

Una debida conceptualización del campo ofrece herramientas para superar las restricciones de esta dicotomía. Un análisis estructural del mismo puede arrojar la gama de estrategias y de interacciones que son desplegadas entre el polo de aquellos que dominan y el de quienes son dominados, incluyendo la estrategia de ponerse del lado de una u otra red transnacional. Incluso esta construcción binaria (dominantes *versus* dominados), aun cuando resulta útil para propósitos de explicación, debe ser manejada de modo bastante cuidadoso. Para nuestro análisis, la actividad más importante puede ser localizada en la zona cambiante en donde interactúan “los dominados de los dominantes” y “los dominantes de los dominados”, respectivamente. En este espacio, ocupado en especial por los académicos y los profesionales, los recursos de cada bando difieren sólo de un modo marginal. En efecto, cada bando, en diversos grados, debe combinar una credibilidad científica con virtudes de raigambre cívico o democrático. Una estrategia segura es aquella en donde el experto académico o profesional logra poner su competencia al servicio de los dominados. Hablando en nombre de los grupos dominados, el experto, al promover una concepción alternativa del interés general o de la virtud cívica, puede entonces desplazarse hacia el campo político.

Uno de los meritos heurísticos de este cuadro es que suministra un modo de tener en cuenta la dinámica de este campo de relaciones, sin permitir que la dimensión individual o colectiva de las luchas sociales llegue a bloquear el análisis. La proximidad estructural de las trayectorias personales desata una reacción virulenta en las confrontaciones ideológicas. También precipita giros en dichas trayectorias e incluso reconversiones que pueden ser fácilmente denunciadas como renunciaciones a principios o incluso como traiciones. Por ejemplo, en lugar de debatir si Fernando Henri-

que Cardoso ha permanecido fiel a sus principios o si “se ha vendido al neoliberalismo”, resulta preferible examinar cómo dichos cambios de posición, frecuentemente, responden a una lógica macrosocial. En términos teóricos, estos cambios son la manifestación concreta en campos sociales específicos, de las diversas transformaciones en las relaciones de fuerza, las cuales se hayan insertas en los escenarios nacionales e internacionales que ellas mismas contribuyen a reproducir.

Esta movilidad de personas es el producto y el medio con el que las confrontaciones personalizadas convierten luchas y disturbios geopolíticos en campos de prácticas nacionales. Un nuevo examen de la evolución del Diálogo Interamericano permite revelar la lógica de este proceso. El proyecto del Diálogo Interamericano, inicialmente entregado a la Fundación Ford por Abraham Lowenthal y Sol Linowitz, consistía en un documento pragmático y limitado que, en particular, trataba de ofrecer un contrapeso a las políticas militaristas del Departamento de Estado. Simplemente se trataba de organizar una reunión informal de líderes que contaran con una orientación liberal (o al menos que se opusieran a las dictaduras), provenientes de esferas académicas o políticas (ámbitos que usualmente han permanecido vinculados en Latinoamérica). Pero los líderes latinoamericanos, incluso cuando contaban con ambiciones políticas, aún se encontraban muy lejos de ser los políticos tecnócratas que surgieron años más tarde. Muchos de ellos aún eran refugiados políticos que lograban subsistir en gran parte debido a la financiación proveída por la Fundación Ford, lo cual les permitía combinar el activismo con la actividad académica. Esta red —además de las otras a las que estos individuos pertenecían— reforzó su reputación internacional, al igual que su credibilidad en la búsqueda de alternativas políticas aceptables frente a los regímenes militares. En menos de diez años luego de la creación del Diálogo Interamericano, este grupo de opositores a las políticas de Reagan y de sus protegidos se había convertido en una red de líderes gubernamentales. Una nueva política de enganche —para el Sur, “traigan más líderes de negocios” y “más personas de centro-derecha”, y para el Norte, “extiéndanse un poco más allá de la costa del Este”— reflejó este desplazamiento hacia el poder político, al mismo tiempo que logró acelerarlo. Los nuevos integrantes trasladaron el poder creciente del mundo de los negocios, confirmando esta red de intelectuales como el lugar y punto de encuentro e intercambio de las diferentes élites regionales. Al mismo tiempo, los recién llegados fueron integrados en lo que, después de todo, se convirtió en una estrategia clásica para la reproducción de las alianzas de las élites internacionales. De igual forma, el Diálogo Interamericano lanzó un programa de educación, el cual, según una de las personas pertenecientes al mismo, “trataba de orientarse hacia sectores ajenos al educativo para contactar personas de élite que no fueran educadores, involucrándolos de esta forma en la reforma educati-

va”. Dicho proyecto también coincidió con el movimiento de privatización del conocimiento estatal en la línea de economía y derecho, proceso que fue acelerado por la creación de facultades de empresas y negocios controladas por el segmento cosmopolita de los empresarios. De esta forma, las redes y los proyectos del Diálogo Interamericano generaron nuevas alianzas y puentes de contacto para los nuevos grupos y organizaciones privadas.

Un enfoque estructural, como lo hemos sugerido, pretende utilizar el concepto de “campo” para mapear las posiciones y las oposiciones de las personas –y de las generaciones–, ubicadas en diferentes fases de trayectorias profesionales y políticas (Bourdieu y Wacquant 1992; Dezalay y Garth 1996b). Dicho enfoque también pretende comprender la participación de estos sujetos en los diversos procesos de acumulación de diferentes tipos de capital. Resulta importante resaltar que en estas trayectorias, los diversos individuos inician con un conjunto de cartas diferentes y, por lo tanto, se encuentran con diversas oportunidades de acumulación. Muy pocas de las personas participantes en estos espacios internacionales comienzan con facilidades culturales e internacionales adquiridas y transmitidas mediante familias de la burguesía cosmopolita, que de este modo les permitan un acceso relativamente fácil a las redes internacionales de las técnicas y los conocimientos estatales especializados, incluso para aquellos cuyas actividades se encuentran más asociadas con la izquierda política. El rol de estos “activistas-*héritiers*” usualmente es ambiguo, pues sus facilidades cosmopolitas les permiten, de forma natural, jugar un papel de voceros e intermediarios en el intercambio internacional. Asumir este papel vigoriza su reputación local y asimismo los conduce a alabar las estrategias internacionales que les permiten movilizar –y valorizar– su capital de relaciones adquirido en múltiples foros internacionales. Más aún, en instituciones como el FMI y el Banco Mundial existen incentivos que abren espacio a dichas personas. La estrategia de colaborar con los críticos ayuda a limitar el ámbito de las críticas. Asimismo, esta estrategia ayuda a facilitar el acceso a la información local.

Esta estrategia de abrir espacio a la participación de críticos resulta también facilitada por el pluralismo de instituciones internacionales como el Banco Mundial o el FMI. La diversidad de nacionalidades, de ideas y conocimientos especializados favorece la proliferación de bandos y de feudos. Con el objeto de vigorizar sus posiciones en las negociaciones internas, los burócratas marginalizados o dominados en sus propias instituciones buscan conformar alianzas con ONG y otras personas con las que puedan movilizar la opinión pública a través de los medios. Los contactos son facilitados por la proximidad estructural existente entre los diferentes actores de las ONG y las organizaciones internacionales. La noción de comunidades epistémicas, aun cuando provee una falsa imagen de homogeneidad, muestra apropiadamente las similitudes en educación, trayectorias profe-

sionales, lenguaje e incluso en creencias de los individuos, todo lo cual sirve para unificar expertos, consultores, activistas y gerentes en el funcionamiento del escenario internacional²⁸.

Por lo tanto, al estar localizados alrededor de estas instituciones y usualmente con su mismo respaldo —que incluso muchas veces es financiero—, encontramos un espacio social en donde los críticos más resueltos confrontan a los activistas dispuestos a colaborar y ejercer su influencia en el trazo de los objetivos y las tácticas de las burocracias internacionales. Estos grupos contendores se complementan el uno con el otro en sus múltiples interacciones y confrontaciones, sirviendo así como laboratorios para la creación de nuevas ideas y como asambleas para la generación de diferentes proyectos reformistas. De hecho, hoy día resulta imposible examinar las prácticas de las instituciones internacionales o de las ONG sin tener en cuenta la forma en que sus múltiples y permanentes interacciones ayudan a construir los comienzos de un campo internacional.

UNA ADVERTENCIA A MANERA DE CONCLUSIÓN

En este capítulo rastreamos la aparición de un nuevo discurso de gobierno a partir del análisis de una variedad de caminos distintos pero paralelos. Lo que ha emergido es un nuevo y relativamente poderoso grupo de misioneros de la línea de derecho y desarrollo, quienes ahora se encuentran bien ubicados en el Banco Mundial, así como en la economía, los derechos humanos, las relaciones internacionales y la ciencia política. Ellos cuentan con un perfil más alto comparado con las anteriores generaciones, y gozan de unas posiciones mucho más cercanas a los centros de poder político y económico. Nuestra explicación está basada en una serie de viñetas, pero dichas viñetas sirven para ilustrar la lógica que ha conducido a la construcción y al impulso de las reformas legales como un nuevo requerimiento tecnológico de los buenos gobiernos. Sin embargo, con esto no se quiere decir que estos desarrollos hayan sido premeditados por los grupos que se han constituido como sus protagonistas. Un tipo de reconstrucción *ex post*, aquí como en otras partes, se centra en los individuos que sacan el

²⁸ También es verdad que la jerarquía de los conocimientos estatales especializados que se encuentra en el mundo de las ONG es la misma que se da en las instituciones internacionales. Como es sugerido en este texto, los profesionales no economistas han sido los líderes en la promoción del concepto de desarrollo participativo al interior del Banco Mundial, y ellos han encontrado un respaldo natural en los especialistas en ciencias sociales cuya posición subordinada en las jerarquías académicas conduce a la estrategia de acudir a diversos voceros de los grupos sociales. No obstante, allí también las competencias cosmopolitas heredadas pueden terminar modificando la lógica estricta de las jerarquías académicas. Por lo tanto no es raro encontrar a diversos *héritiers* entre los investigadores de ciencias sociales más visibles del escenario internacional, frecuentemente jugando el papel clave de consultores de fundaciones tales como la Ford. En ejercicio de ese papel pueden seleccionar las transformaciones sociales que merecen reconocimiento y respaldo por sus cualidades ejemplares.

mayor fruto de las situaciones en las que ellos mismos se encuentran insertos, actuando dentro de escenarios estructurales que determinan sus opciones. Lo que se busca no es desenmascarar las estrategias de los diferentes actores sino, mejor, mostrar la lógica dentro de la cual tales estrategias han emergido al rastrear aquello que las produjo. Es posible entender el nuevo énfasis en el Estado de derecho sólo si constatamos el modo como el mismo se relaciona con escenarios como la revolución neoliberal, los derechos humanos y la estrategia estadounidense de hacer amigos dentro de Latinoamérica.

Finalmente, lo que ha surgido, como fue señalado al inicio de este capítulo, no es una variante de la idea del enfrentamiento entre las prácticas emancipadoras globales *versus* las prácticas reguladoras. En cambio, lo que observamos es un gran desequilibrio en la manera como este producto bifronte, que constituye la nueva ortodoxia, es puesto en práctica. Este desequilibrio resulta dramático cuando nos alejamos de las expresiones de respaldo por parte del Banco Mundial, de los líderes mundiales y de los gerentes de la globalización, como será visto en el próximo capítulo.

CAPÍTULO 11

El desarrollo participativo de base: el intento de dar un rostro humano a la hegemonía del mercado y de contener la violencia social de la globalización

La campaña global para detener el Acuerdo Multilateral de Inversiones promovido por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, las protestas impresionantes en Seattle con motivo del encuentro de la Organización Mundial del Comercio y, más recientemente, las protestas en respuesta a los encuentros del FMI y el Banco Mundial en abril del año 2000, ilustran lo que pareciera ser un contragolpe creciente a la globalización. Podemos observar a los precursores de estos procesos emprendiendo batallas que antes se habían centrado en el Banco Mundial y que habían contribuido a abrir las instituciones de Washington hacia la presencia de personas críticas en el Norte. Estas batallas están ayudando a que se dé un giro hacia el intento de controlar la violencia social potencial que ha sido creada por la globalización, en tanto la misma ha generado nuevas versiones de grupos socialmente marginados.

El énfasis resultante en materias de gobierno, según críticos de la izquierda, incluyendo a George y a Sabelli, representa el “último refugio” de una institución que, habiendo fracasado en su intento de erradicar la pobreza en el mundo, ha terminado por elaborar “un nuevo juego de herramientas, un instrumento de control, una condicionalidad adicional” (1994, 142). Esta estrategia, de acuerdo con estos y otros autores, goza de una ventaja doble. Primero, la misma traslada la responsabilidad por el fracaso en el desarrollo a la corrupción de los gobiernos del Tercer Mundo. En otras palabras, termina culpando a la víctima. Segundo, esta estrategia permite al Banco Mundial eludir las provisiones de sus estatutos que le prohíben entrometerse en asuntos políticos. De esta forma, la estrategia facilita un razonamiento oportuno para promover la hegemonía estadounidense. Luego de servir como un arma o un antídoto en contra del comunismo, la ayuda en la línea de desarrollo podría servir para proteger al nuevo imperio en la era de la posguerra en contra de nuevas versiones de “clases peligrosas” representadas en la pobreza del Tercer Mundo. Así, los

nuevos sujetos propagadores de dicha estrategia pueden llegar a concebir reformas para “ayudar a que los bárbaros sean menos caóticos, indóciles y nómadas” (George y Sabelli 1994, 154). Para continuar con esta línea argumentativa, el nuevo orden internacional debe ser democrático, ya que no existe una guerra fría que justifique los regímenes autoritarios. Por lo tanto se hace necesario trabajar para generar “políticos tecnócratas” que estén convencidos de los méritos de la economía de la ortodoxia y de las virtudes del liberalismo político. Así, la promoción de un buen gobierno ofrece la fórmula para erigir Estados seguros, abiertos y legítimos, sin necesidad de romper el tabú del Banco Mundial en materia de política.

La proximidad de los autores de estas críticas al Banco Mundial con diversas ONG que intentan ejercer presión sobre los organismos internacionales, los ha conducido a ignorar algo de la complejidad de la posición del Banco en relación con aquella de los críticos. De hecho, la retórica “de oposición” en respaldo a los derechos humanos o al medio ambiente frecuentemente resulta ser el discurso inverso al de aquellos que afirman que los reformadores al interior de las instituciones –quienes también provienen de la comunidad de las ONG– están logrando grandes avances. Con el objeto de ir más allá y decodificar esta retórica para examinar de una mejor forma lo que se encuentra detrás de este enfoque en materias de gobierno, es necesario intentar comprender la complejidad de los juegos de poder que tienen lugar en las instituciones y a su alrededor, especialmente en la red de las ONG y los comentaristas instruidos, quienes analizan estas instituciones de una forma más o menos crítica, y a la vez coexisten en simbiosis con ellas.

EJERCENDO INFLUENCIA SOBRE EL BANCO MUNDIAL PARA PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE

La “conversión” del Banco Mundial hacia una estrategia de participación en materia de desarrollo puede ser vista en el hecho de que el porcentaje de proyectos que involucraron la participación de las ONG ascendió del 6% en 1980 hasta aproximadamente el 50% en 1994 (Covey 1998, 83). Fortificados con diversos conocimientos especializados en temas económicos y financieros, los operadores del Banco Mundial por largo tiempo habían sido bastante reacios a inmiscuirse en este terreno activista. Estas personas sabían que sus carreras dependían del tamaño de los proyectos que ellos dirigían y de la rapidez con que esos proyectos rindieran sus frutos. La cultura tecnócrata del Banco, la distancia que se guardaba frente a los proyectos y un sistema de decisiones centralizado y secreto, se convirtieron en variables desfavorables para que se diera cualquier tipo de colaboración en favor de los activistas locales, quienes eran vistos, de todas formas, como saboteadores.

No obstante, en este dominio al igual que en otros, los años 80 precipitaron un reexamen profundo que se aceleró en la década de los 90. La crisis de la deuda puso freno a los proyectos de gran envergadura, aun cuando al mismo tiempo el Banco tuvo que continuar extendiendo créditos para evitar el acrecentamiento de diversas dificultades económicas. Como fue señalado, los años 80 suscitaron un respaldo hacia “los préstamos de ajustes estructurales”, con los cuales se ejerció presión en los países deudores más débiles para que se ajustaran a los principios del Consenso de Washington (Kapur, Lewis y Webb 1997, 513-593). Los economistas dominaban el Banco, y su economista principal, Anne Krueger, estaba fuertemente orientada hacia políticas que se basaran primordialmente en recetas macroeconómicas. Al mismo tiempo, la coyuntura política de Washington hizo que la situación del Banco se volviera bastante frágil. Así, tuvo que afrontar críticas agudas provenientes de posiciones políticas encontradas. En un lado se hallaban los conservadores, vigorizados por sus victorias políticas y quienes amenazaban con recortar los créditos de una institución que, a su juicio, había servido para apuntalar gobiernos clientelistas, corruptos y plagados de tráfico de influencias. En el otro estaban las ONG que trabajaban para proteger el medio ambiente y los derechos humanos en nombre de una coalición liberal que se beneficiaba del apoyo financiero de las fundaciones filantrópicas. El análisis crítico que ellas facilitaban acerca de los proyectos de gran infraestructura –mostrando la destrucción del medio ambiente y la disrupción en la vida de las comunidades indígenas– también tuvo un gran eco en los medios de comunicación. Así, el Banco se convirtió en el blanco continuo de diversos ataques políticos, en los que los adversarios sólo lograban ponerse de acuerdo en cuanto a que el Banco requería reformas profundas. Por ejemplo, hoy en día, una izquierda orientada hacia lo social, así como representantes de la derecha libertaria comparten la convicción de que las instituciones de Bretton Woods deben ser abolidas (Danaher 1994).

La estrategia cuidadosa de las ONG con respecto al Banco se originó con Bruce Rich a comienzos de los años 80. En ese momento Rich era un abogado ambientalista del Consejo para la Defensa de los Recursos Naturales (CDRN). Usualmente unía fuerzas con Barbara Bramble, una joven abogada de la Federación Nacional de la Fauna. Según Margaret Keck, quien entrevistó a varios de los activistas de la campaña,

la campaña del BMD [Banco Multilateral de Desarrollo] fue concebida en 1983, no en respuesta ante abusos particulares, sino debido a que las políticas de impacto del Banco eran vistas como el método con mayor magnitud económica para influenciar la dimensión ecológica del desarrollo en el Tercer Mundo (Keck 1998, 187; *ver* también Rich 1994).

Inicialmente los principales participantes fueron los miembros del

CDRN, el Instituto de Política Ambiental y la Federación Nacional de la Fauna (Wade 1997, 657)¹. Ellos emplearon justamente las mismas estrategias jurídicas, sus destrezas en el cabildeo y los contactos personales que habían desarrollado a lo largo de la década de los 70². De hecho, en 1989, la Enmienda Pelosi esencialmente exigió que el Banco Mundial realizara estudios sobre el impacto ambiental al igual que ordenó el acceso público a dichos documentos antes de que se surtiera la aprobación del proyecto (Wirth 1998, 66)³. Como un activista describió esta empresa, las ONG vislumbraron esta enmienda como “un caballo de Troya” que podría llevar a “un régimen de divulgación de la información”⁴.

LAS ONG SON BUENAS PARA LOS NEGOCIOS DEL BANCO

La campaña para que las ONG obtuvieran una mayor participación fue afirmada y respaldada por los líderes del Banco particularmente sensibles al balance de poder en Washington. En especial Barber Conable, quien llegó como presidente al Banco en 1986, facilitó este cambio debido a sus habilidades como congresista (Wade 1997, 672; Rich 1994, 145). Conable dio vida al entonces comité de bajo perfil de las ONG y el Banco Mundial, el cual inicialmente había sido establecido en 1982 para tratar básicamente los asuntos relacionados con la pobreza⁵.

¹ Según Wade, “entre 1983 y 1987 se sostuvieron más de 20 audiencias sobre la actuación social y ambiental de los bancos multilaterales ante seis subcomités diferentes del Congreso estadounidense. El centro de atención lo constituyó el Banco Mundial” (Wade 1997, 656).

² Como lo señalaron Fox y Brown (1997, 22) “con la combinación del cabildeo legislativo, los desafíos jurídicos y las protestas locales, el movimiento de reforma ambiental regional de los años 70 configuró los pies de fuerza institucionales y la cultura política de donde surgió inicialmente la campaña MDB en los Estados Unidos. Los tipos de innovación en temas de procedimiento propuestos por el Banco Mundial difundieron reformas previas que ya habían tenido lugar en los Estados Unidos, incluyendo un acceso más amplio del público a la información, el derecho a audiencias públicas y a consultas en el contexto de ponderaciones sobre el impacto ambiental, así como la creación eventual de instancias de apelación”.

³ Más tarde, en 1993, se dice que el congresista Barney Frankle comentó a Ernest Stern, del Banco, que éste no lograría “más avances” a menos que “se adoptaran políticas de información pública aceptables al igual que tribunales de apelación independientes” (Wade 1997, 727; ver Udall 1998, 402-403).

⁴ También resulta interesante que, desde 1988, ha existido un “grupo del martes” que se reúne para supervisar a los bancos multilaterales de desarrollo y la situación del medio ambiente. Esta instancia incluye virtualmente a todos los representantes de las ONG de mayor envergadura en Washington preocupadas por el medio ambiente, a otros tipos de diversas ONG tales como el Comité de Abogados para los Derechos Humanos y Human Rights Watch, así como a las principales agencias gubernamentales estadounidenses responsables de supervisar al Banco Mundial. El grupo empezó a reunirse debido a la adopción de un paquete legislativo que insta a Usaid a examinar los proyectos del Banco que revistan impacto ambiental.

⁵ Según Wade, el Comité inicialmente incluía “a la mayoría de diferentes ONG del Norte centradas en tópicos relacionados con la pobreza, tales como CARE, la Cruz Roja, el Consejo Mundial de

El comité ganó importancia (Covey 1998, 95-103) y, de acuerdo con uno de los activistas, ahora tiene “un programa”, una “nueva estructura” e incluso una organización “cuasidemocrática” que permite a las ONG “elegir sus propios reemplazos”. Y aún más importante, el Banco Mundial empezó a tener contactos directos con la comunidad de las ONG, especialmente en Washington⁶. Uno de los acontecimientos cruciales en la historia conjunta de las ONG y el Banco Mundial lo constituyó el ingreso de John Clark al Banco Mundial en 1990, quien fue líder de Oxfam en actividades orientadas hacia el Banco (Wade 1997, 696).

En tiempos recientes, la trascendencia de las ONG ha crecido nuevamente bajo la administración de Wolfensohn. Su estilo de manejo “de afuera hacia adentro” incluye el sostenimiento de relaciones directas con las ONG de mayor envergadura. De acuerdo con un exactivista de una ONG, quien ahora forma parte del Banco Mundial, Wolfensohn frecuentemente sostiene encuentros “a puerta cerrada” con diversas ONG del Norte ubicadas en Washington, con el objeto de coordinar las actividades del Banco con sus programas. Un economista de posición más crítica arguye que Wolfensohn “ha vendido la tienda a las ONG”.

Con el respaldo de la jerarquía de los bancos, este conjunto de presiones externas contribuyó a la validación de individuos y de conocimientos especializados que, hasta ese momento, habían tenido una posición relativamente marginal⁷. Por ejemplo, el nuevo Grupo de Aprendizaje en Desarrollo Participativo (1991-1994) organizó diversos talleres para que gerentes de experiencia lograran familiarizarse con el mundo de las ONG. El Grupo de Trabajo del Banco Mundial produjo en 1996 la “Cartilla de Participación del Banco Mundial”, para poder plasmar las lecciones aprendidas en los esfuerzos exitosos de colaboración con las ONG (World Bank 1996b). Además, este documento proponía la extensión de ayuda financiera para añadir esta dimensión participativa a los programas del Banco Mundial. Según uno de los ensayos elaborados para la Cumbre Económica de Lyon en 1996, el cual resaltaba la importancia de “un buen gobierno y de la

Iglesias y las ONG de perfil no ambientalista” (1997, 657).

⁶ De acuerdo con Covey, “hacia el inicio de la década de los 90 el Banco tenía muchas más oportunidades para adelantar dicho tipo de interacciones, y así había logrado un nivel de sofisticación considerable en la tarea de estrechar relaciones con las ONG” (1998, 103).

⁷ Por ejemplo, Jonathan Fox escribe acerca del modo como conceptos tales como “capital social”, utilizados frecuentemente por diversos promotores de las ONG, arribaron al Banco: “la legitimidad conceptual de la nueva noción de capital social al interior del Banco Mundial coincide con los esfuerzos recientes de profesionales no economistas por desafiar la hegemonía ideológica de los economistas neoclásicos estrictos. Liderados por el conocido sociólogo Michael Cernea, justo antes de su retiro, diversos especialistas principiantes del Banco en el análisis social convencieron al presidente Wolfensohn a comienzos de su período, para que se ventilara la pregunta de cómo ‘incluir en los diferentes programas’ las preocupaciones del desarrollo social al interior de la institución” (Fox 1997).

participación”, “el Banco ahora está yendo más allá de la cooperación tradicional con los países miembro, al promover la participación en los procesos de decisión de las organizaciones no gubernamentales (ONG), del sector privado, las comunidades, las cooperativas, los grupos religiosos, las organizaciones de mujeres, así como de otros grupos de intereses que resultan directamente afectados con los proyectos apoyados por el Banco” (World Bank G-7 Backgrounder [Banco Mundial, documento de preparación para la Cumbre del G-7] 1996).

Este esfuerzo impulsó un nuevo enfoque en dos sentidos. Por una parte abrió a los agentes del Banco las puertas hacia el mundo de las ONG, permitiéndoles surtirse de una reserva de contactos locales y de diversas habilidades para que los proyectos locales resulten ser mejor conducidos y aceptados. Al mismo tiempo, impulsó un proceso de cooptación⁸. Así, al promover la colaboración y la realización de estudios con los activistas locales pertenecientes a diferentes ONG –quienes a su vez sirven de corresponsales con las ONG internacionales de gran envergadura–, el Banco Mundial no solo logró crear una división racional de las labores de desarrollo sino que también ayudó a minimizar los riesgos de campañas de denuncia en los medios de comunicación. De igual forma, el Banco continuó edificando relaciones aún más cercanas con la comunidad de las diferentes ONG radicadas en Washington, generalmente mediante coloquios o a través del encargo de estudios diversos, incluso a aquellos críticos relativamente severos.

Aún así un número importante de diferentes ONG ha guardado su distancia. Por ejemplo, la campaña “50 años es suficiente” se constituyó en una instancia que hizo contrapeso a las celebraciones del Banco Mundial y

⁸ Según James Paul, del Global Policy Forum (Foro de Políticas Globales) (1996), “la unidad [del Banco] encargada del área de las ONG mantiene extensos registros sistematizados sobre éstas. El Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial también realiza diferentes programas de formación para representantes de las ONG. Asimismo, actualmente millones de dólares fluyen del Banco Mundial hacia las arcas de múltiples ONG ... el Banco ha incorporado varias ONG a los cuerpos consultivos o de diálogo (como los talleres de especialistas o el comité conjunto del Banco Mundial y las ONG) ... el proceso de cooptación del Banco se ha acelerado súbitamente debido a que ayudó a la conformación de un grupo de críticos a su gestión (¡y les brindó ayuda financiera!), denominado el grupo de trabajo de las ONG sobre el Banco Mundial, establecido en 1984 ... otra de las vías para encauzar el diálogo de las políticas del Banco ha sido la instancia denominada Council of the Global Environmental Facility, que cuenta con un pequeño número de diferentes ONG como miembros ... este es un programa que progresivamente ha traído personal de las ONG a las instalaciones del Banco, bajo ‘programas de intercambio’. Incluso ahora existe una propuesta de erigir una ‘plataforma de financiación en favor de las ONG’ dentro del Banco ... en 1996 el Banco incorporó a uno de sus críticos más vehementes –el Development Group for Alternative Policies (D-GAP) (Grupo de Desarrollo de Políticas Alternativas), con sede en Washington– a un programa financiado por el mismo Banco que involucraba a numerosas ONG (la mayoría provenientes del Sur) para llevar a cabo un “examen” de las políticas de ajuste estructural del Banco en 10 ó 12 países en proceso de desarrollo (Structural Adjustment Participatory Review Initiative, SAPRI)”.

del FMI del quincuagésimo aniversario de los acuerdos de Bretton Woods (Danaher 1994). Y cada año desde 1988, con ocasión de las reuniones anuales del Banco Mundial y el FMI, diversas ONG han organizado reuniones de respuesta con la presencia de un tribunal para juzgar el impacto social que han generado las acciones del Banco. Más aún, incluso los grupos que han aceptado colaborar con el Banco reconocen que el mismo los ha utilizado para dar una apariencia “de apertura y de compromiso responsable” sin necesidad de cambiar “la esencia de poder por parte del Banco en el país afectado”. No obstante, esta táctica de relaciones públicas no ha dejado de generar ciertos impactos. Por ejemplo, según James Paul, dicha táctica

causa rupturas dentro de las ONG, entre quienes están dispuestos a aceptar fondos del Banco y aquellos que no lo están ... algunas ONG pueden estar sintiendo la presión de ver el mundo desde la perspectiva del Banco en lugar de observarlo desde la perspectiva de sus propios miembros o integrantes. O en últimas, pueden resultar convencidas de suavizar sus críticas, ya que empiezan a interpretar el último modo de liderar el Banco como una gestión adelantada con buena fe (Paul 1996).

John Clark, como antes se mencionó, dejó Oxfam para convertirse en director delegado de la unidad del Banco Mundial para las ONG. Una reseña sobre un reciente libro de Clark, realizada en el *Financial Times* (1991), ilustra su cambio de perspectiva. Allí se compara “el anterior trabajo del señor Clark en Zambia, el cual pudo haber llevado a que algunos concluyeran que el FMI y el Banco Mundial tenían una responsabilidad mayor que el señor Kenneth Kaunda en el colapso económico del país”, en contraste con “su nuevo paradigma” que enfatiza las ventajas de una colaboración cercana entre las ONG y el Banco. Una colaboración estrecha, de acuerdo con Clark, permite que uno de los lados “oiga de manera más cuidadosa y actúe de forma más flexible”, mientras que al otro lado le facilita “descifrar su contenido ideológico”. “Las ONG, dice el señor Clark, ‘no avanzarán mucho a menos que sus ideas se encuentren bien cimentadas en la realidad económica y que ellas recaben las lecciones positivas y negativas obtenidas dentro de los programas del Banco Mundial, así como de otros practicantes de la ortodoxia del desarrollo’”.

Estos análisis críticos resaltan los aspectos tácticos de las operaciones en relaciones públicas adelantadas por el Banco, haciendo notar cómo sus actividades dividen a los adversarios a la vez que configuran una contraestrategia. De esta forma, incluso los adversarios menos comprometidos con el Banco se ven forzados a luchar en terrenos de éste y con las armas empleadas por el Banco mismo. Más aún, ya que tanto aquellos que colaboran con el Banco como aquellos que no lo hacen usualmente son personas cuyos orígenes sociales y trayectorias profesionales guardan una estrecha cercanía, la similitud de las estrategias tiende a atenuar el im-

pacto de la división ideológica⁹. De hecho, las fronteras son bastante porosas e inestables, en parte debido a estas similitudes. Aun cuando Clark ha sido criticado por haber empezado a trabajar con el Banco, él también, de acuerdo con un activista de una ONG, “abrió un espacio” que “ha hecho mucho bien” para las ONG interesadas en ejercer alguna influencia en el Banco. Él logró jugar un rol de lo que se ha descrito como “un papel hacia afuera y hacia adentro”, mediante el cual empleó a las ONG e incluso sus críticas para edificar, en general, el poder de los profesionales y activistas de las mismas.

Las oposiciones acabadas de describir ilustran la lógica de un escenario emergente. Es decir, adentro y alrededor de esta confrontación que involucra al Banco y a los diferentes tipos de ONG, podemos constatar la construcción de un espacio de relaciones que al mismo tiempo es antagonista y complementario, comprendiendo a aquellos que compiten estratégicamente en dicho escenario para tratar de imponer sus propias concepciones de desarrollo (v. gr. Tvedt 1998).

La estructura de este escenario emergente puede ser delineada de forma preliminar a través de una serie de ejemplos reportados por personas cercanas al Banco. El primer ejemplo tiene que ver con el problema de la construcción de embalses, que por largo tiempo ha sido un foco de enfrentamiento entre las ONG ambientalistas y el Banco Mundial. Dentro del movimiento ambientalista los embalses son un símbolo de gran importancia, y aquellos grupos como la Red Internacional de Ríos (RIR), creada en el cenit de los años 80, se ha centrado especialmente en este tema. Desde la perspectiva de uno de los funcionarios de alto nivel del Banco Mundial, la RIR considera que “no existen buenos embalses”. Así la dirigencia del Banco, a través de su departamento de evaluación de operaciones, adelantó una evaluación de 50 embalses de gran envergadura, en la cual inicialmente se concluyó que “de haber sido hechos adecuadamente”, tres de cada cuatro embalses hubieran resultado justificados bajo las nuevas políticas del Banco Mundial. Se dice que las organizaciones no gubernamentales atacaron el reporte de forma “violenta”. La respuesta del Banco consistió en invitar a todos los interesados –incluyendo a los “radicales” y a algunas empresas– a un taller especial celebrado en 1997. Entre las personas que asistieron, por ejemplo, se encontraba Patrick McCully de la Red Internacional de Ríos. Los otros convocados –como “socios iguales”– fueron Robert Picciotto del Banco Mundial y George Greene del IUCN-The World Conservation Union. En total asistieron 35 personas guiadas por un modera-

⁹ El fenómeno en donde tanto los seguidores del Banco como sus detractores comparten trasfondos de experiencias comparables, es explicado en varios de sus aspectos en el último capítulo de un libro que suscita ciertas dudas acerca del “nuevo mito” del desarrollo participativo. El capítulo fue titulado “Demasiado cerca de los poderosos, demasiado lejos de los marginados” (Hulme y Edwards 1997, 275).

dor que pertenecía a la planta de la Universidad de British Columbia de Canadá.

Así, entre todos lograron llegar a algunas conclusiones definitivas, en particular, la creación de una Comisión Mundial de Embalses para trazar ciertos criterios orientados a evaluar la situación de los embalses y los potenciales proyectos sobre embalses. El reporte recomendaba la conformación de una comisión de cinco a ocho miembros bajo “la dirección de una persona reconocida internacionalmente” (IUCN-The World Conservation Union 1997, 10), acompañada por un grupo consultivo en donde estarían las voces de las personas interesadas, incluyendo a los asistentes al taller. El objetivo era producir, en palabras de uno de los organizadores, “unos criterios sobre embalses que fueran aceptados en general”, para así adelantar la discusión hacia “un plano más elevado de políticas globales” y de “políticas nacionales”. El éxito estuvo en que “ello significó que el Banco se abriera hacia la sociedad civil” “guardando un balance cuidadoso con los gobiernos y con los mercados”. No es de extrañar que el reporte de la Comisión Mundial de Embalses (World Commission on Dams), expedido a finales del año 2000, terminara exaltando el propósito de la participación así como “un enfoque basado en los derechos” (World Commission on Dams 2000, 200).

Un segundo ejemplo proviene de las actividades relacionadas con el *Bank Information Center* (BIC), también radicada en Washington. El BIC fue establecido en 1987. Según una persona que se desempeñaba dentro del Banco, su creación fue solicitada por “las ONG del Tercer Mundo”, las cuales requerían de información acerca de los proyectos de los bancos. En ese momento resultaba absolutamente necesario “robar información”. La idea del BIC era constituirse en una instancia mediante la cual se respondiera directamente a las ONG, para evitar que éstas tuvieran que seguir trabajando con los grupos grandes del Norte. La financiación provino de la Fundación Ford, de la Fundación MacArthur así como de otras entidades. El BIC resultó vigorizado con la Enmienda Pelosi, la cual hizo que la información se volviera más disponible a comienzos de la década de los 90. Actualmente, el BIC se centra en temas de medio ambiente, de derechos humanos y en asuntos relacionados con las mujeres. Así, provee una suerte “de entrenamiento” acerca del modo más adecuado para acceder al Banco. Al describir un ejemplo particular de un proyecto del Banco para construir una autopista que amenazaba un área de selva húmeda de Panamá, un activista cercano al BIC anotó que ellos habían “entrenado a ciertos líderes indígenas” en destrezas tales como “la interpretación de documentos”. De este modo, el grupo local fue “capacitado” y la sociedad “hizo que el Banco reconociera la necesidad de participación regional”. El BIC también generó el Fondo para la Defensa Ambiental, Greenpeace así como otro tipo de grupos que constituyeron una “campaña” para “aglutini-

nar múltiples organizaciones que sirvieran de instancias de presión y de producción de conocimientos especializados”. Así, “fue conformada una red” que incluía al “Sierra Club, Greenpeace, el Fondo Mundial de la Fauna, así como a la entidad Nature Conservancy”. Los grupos indígenas también contaban con sus propios representantes: un grupo de abogados locales en Panamá, quienes hablaban inglés y habían viajado a los Estados Unidos para iniciar el proceso¹⁰.

Otra perspectiva sobre este escenario puede ser apreciada al interior del Banco, como fue reportado por una exactivista de una ONG que tenía formación en ciencia política y una experiencia considerable en Latinoamérica. Ella señala que sus colegas del sector de las ONG localizadas afuera del Banco aún permanecen “escépticos”, pero aun así reconoce que ha habido un cambio de actitud del Banco en los últimos dos años. Desde su perspectiva, resulta posible impulsar un avance en la participación con la ayuda de los macroeconomistas que aún son la tendencia prevaleciente del Banco. A ellos simplemente se les debe mostrar “información” que indique por qué “las ONG son convenientes para los negocios del Banco Mundial” y, en particular, por qué ellas contribuyen a que se genere un desarrollo “sostenible”. No obstante, a estas alturas son más difíciles de convencer los economistas que se encuentran en el poder en países tales como México. Además, un problema crucial para construir relaciones con las diferentes ONG resulta ser la diversidad de vínculos complejos que se suscitan entre las agendas y las entidades del Norte y el Sur. Aún existe una “fuerte tensión” entre las ONG que se han convertido “en un factor difícil para el Banco”, cuyas dificultades son mezcladas por diversas ONG del Sur que se rigen por agendas realizadas en el Norte, como por ejemplo “la agenda Rockefeller”. Ahora es crucial conocer a quién se le está hablando en “el contexto local”. Además, para el Banco resulta más fácil hablar con las ONG del Norte, las cuales conocen “las palabras clave” y representan a las personas pobres sin que sea necesario “irse de Washington” o “hablar español o portugués”. El Banco trata de trabajar con grupos de la región que son escogidos localmente. Y si bien el Banco no puede “resolver” sus propias luchas por el poder, “trata de guardar un balance” al tener “personas en el sector que conozcan dicho ámbito”. También es conveniente tener allí diversas “redes”, las cuales provean “un mecanismo de coordinación” de diferentes grupos. No obstante, aún existen varios problemas potenciales, como cuando fracasó una negociación cuidadosamente adelantada con los sindicatos, las iglesias y otros grupos para la construcción de un embalse en Uruguay y Argentina, debido a que a las ONG del Norte “les encanta hacer cabildeo respecto al tema de los embalses”, y así lograron tener éxito mediante su influencia con Wolfensohn para que se salta-

¹⁰ El grupo de abogados panameños provino del Centro de Asistencia Legale Popular.

ran a la persona crucial que había trabajado para construir el mencionado acuerdo en el Sur.

Es posible dar sentido a estas actividades al observar su organización de acuerdo con la lógica de un escenario donde las estrategias de poder son susceptibles de ser localizadas en una gama que va de un polo cercano al Banco Mundial a otro polo alternativo (el cual se afirma que es el “de base”). Incluso las ONG locales, las cuales pretenden desafiar “el desarrollo conducido por la élite”, se inclinan a actuar conforme a la lógica piramidal existente en la difusión y la reproducción de las técnicas y los conocimientos especializados. Frecuentemente son los intelectuales más cosmopolitas los que asumen el papel de voceros de estos movimientos en el escenario internacional. Ellos son capaces de captar la atención de los medios y de las fundaciones mediante el empleo de palabras clave, las cuales les permiten presentar sus estrategias locales con una inclinación que luzca atractiva para la comunidad internacional de profesionales, quienes a su vez están envueltos en una empresa filantrópica que es receptiva a los intereses políticos y de la información masiva¹¹. Relacionarse a este nivel con los medios de comunicación y las fundaciones permite a los activistas de las ONG fungir como comentaristas y teóricos comprometidos¹². En retorno, ellos también desempeñan una labor pedagógica al reflejar en la base el trabajo de racionalización del activismo en el que ellos mismos toman parte¹³.

Aun así, tanto los activistas de las ONG más radicales –quienes denuncian de forma vehemente las orientaciones neoliberales del FMI y el Banco Mundial– como aquellos que están comprometidos con el Banco Mundial y guardan una posición cercana a las instituciones financieras internacionales, persiguen el mismo objetivo: incrementar su poder y su

¹¹ Algo de esta ambigüedad puede ser observada en una entrevista realizada a Smitu Kothari, un “guerrero paradigmático” de la India. Según Kothari, “la mayoría de estos grupos cuentan con miembros que guardan una relación fuerte con el ámbito local, pero su presencia en la capital por lo general resulta ser débil. La National Alliance of People’s Movements (NAPM) (Alianza Nacional de Movimientos de los Pueblos) ha permitido que exista un foro nacional, y el apoyo radicado en Delhi ha permitido que haya investigación, campañas de difusión, así como acceso a los medios informativos y al Gobierno ... nosotros facilitamos el diálogo entre ellos y los dirigentes políticos importantes, y con los medios de comunicación” (1997).

¹² Por ejemplo, “la mayoría de los colegas y los amigos en el movimiento comprenden, sin embargo, que a través de mis escritos estoy contribuyendo tanto a generar una mayor legitimidad a sus esfuerzos como a hacer preguntas y análisis en los que ellos deben participar para poder hacerlos avanzar a todos como colectividad” (Kothari 1997).

¹³ Siguiendo el mismo ejemplo, “este esfuerzo educativo es central para la Alianza Nacional de Movimientos de los Pueblos, una coalición flexible de diversos movimientos, de grupos de apoyo, así como de conjuntos de personas enfocados en un asunto particular, de la cual soy miembro fundador. Bajo el auspicio de este grupo he organizado dos programas exitosos de formación para líderes de grupos y de movimientos, con el objeto de discutir asuntos relacionados con las políticas económicas neoliberales, la globalización y los modelos económicos dominantes. Muchos de estos líderes han replicado programas similares en lenguajes locales a lo largo de todo el país, sobre todo en favor de campesinos y organizaciones de mujeres” (Kothari 1997).

influencia en sus propios campos nacionales del poder político¹⁴. Con el objeto de impulsar esta finalidad, cada uno trata de combinar, en diversos grados, recursos que son diametralmente opuestos: aquellos que son locales y aquellos que son internacionales. La idea es ser capaz de presentar a una persona o a un grupo como una instancia auténticamente vocera de la esfera local, que a su vez cuente con contactos en Washington. La corriente actual de organizaciones de tipo flexible, tales como las redes, sin duda alguna proviene del hecho de que permite una suerte de nebulosidad necesaria para reconciliar lo irreconciliable en nombre de la “globalización” (Riles 1999). La referencia omnipresente a “políticas en favor de la comunidad” o a “redes para la promoción de causas sociales” –conceptos que se encuentran en boga– permite que el sector más cosmopolita de los intelectuales subordinados, mediante el empleo del discurso ideológicamente dominante, consolide su posición en el campo nacional de poder. Dicho discurso, presente en especial en las universidades norteamericanas, les permite presentarse como voceros –legitimados ideológicamente– de la mayoría de grupos sociales subordinados en la esfera nacional.

El éxito de este truco político y sociológico requiere de un modo flexible de organización que deje un margen considerable de juego a los líderes que, por su parte, cuentan con un cierto capital social y que a su vez pueden mimetizarse, esto es, pueden hacer desvanecer las diferencias jerárquicas que separan a los diferentes adherentes de “la red” o “la comunidad”. El referente común para con “la causa” extiende una suerte de velo que cubre los conflictos internos suscitados como consecuencia de las relaciones de poder, las cuales por lo general son precariamente descritas en los estatutos de los grupos activistas. Este frente relativamente informal permite que cada cual le sirva a la causa conforme con sus medios, pero también facilita un corredor de considerable extensión para que ocurran las maniobras de las personas más oportunistas –que son a su vez los más capacitados–, quienes movilizan el capital colectivo al servicio de sus propias estrategias. Lejos de funcionar como “una comunidad de sujetos iguales”, con frecuencia estas redes tienden a reproducir, e incluso a incrementar, las jerarquías sociales que supuestamente deben ser ocultadas o dejadas a un lado. Por lo tanto no resulta sorprendente que esta manera de organización política –las redes– sea favorecida en el contexto de la internacionalización. Ella valoriza, e incluso ayuda a imponer, las estrategias de los juegos dobles.

Wolfensohn ha pretendido reconstruir el Banco como una “compañía consultora” que se sirva en buena medida de las redes de contactos y de los

¹⁴ También es relevante que los adversarios que se encuentran en mayor oposición al Consenso de Washington, tienden a reiterar la versión retocada que favorece los asuntos de gobierno, el ataque a la corrupción y la necesidad por acceder a un sistema con mayor transparencia y responsabilidad.

conocimientos especializados sobre el área de los préstamos (*Economist* 1997)¹⁵. Esta nueva orientación confirma el papel de los nuevos análisis que convergen en el tópico de la importancia de las instituciones en el éxito o el fracaso de las políticas sobre desarrollo¹⁶. Ya que la exportación de instituciones o de formas jurídicas no garantiza que las mismas lleguen a funcionar adecuadamente en los nuevos mercados emergentes, el Banco debe invertir sus cometidos en un nuevo terreno (el de la política), en el cual se encuentra fuertemente impedido conforme a sus estatutos fundadores.

A pesar de que la frase “buen gobierno” es conveniente para este tipo de esfuerzos, obviamente sería mucho más fácil, desde la perspectiva del Banco, que pudiera intervenir en el campo del ejercicio de la política, así como trabajar con personas que no sean los interlocutores usuales, ya que el objetivo es construir nuevas estructuras institucionales que sirvan para reemplazar, o reformar, los enfoques burocráticos respaldados por líderes políticos corruptos. Este respaldo potencial de nuevo sugiere la utilidad de crear alianzas con grupos de personas que deseen construir nuevas organizaciones de acción política, en tanto ellos se sientan excluidos o marginados por las actividades clientelistas del Estado¹⁷. Por lo tanto, las ONG podrían facilitar la configuración de un panorama desde el cual las instituciones logren construir alianzas con el objeto de ejercer influencia en el ámbito del poder estatal en nombre de la sociedad civil, la cual provee un pretexto conveniente.

¹⁵ La sugerencia de Wolfensohn también tiene relación con que, según se tiene entendido, el capital privado es cuatro veces más grande que las sumas de dinero que el Banco presta, y por lo tanto éste debe competir para asegurar su propia posición. De hecho, en Washington un testigo resaltó la importancia del hecho de que varias personas que trabajaban en el Gobierno o en las instituciones multilaterales de préstamo, actualmente compiten y trabajan con aquellas organizaciones que cuentan con capital privado: “ellos hacen las mismas cosas que solían hacer, solo que ahora las llevan a cabo con capital privado”. La clientela de base, además, ya no son los gobiernos. El Banco Mundial también debe competir con Usaid y sus análogos en todo el mundo, lo que lo convierte en una instancia particularmente crucial en el mercado de técnicas y conocimientos especializados que es perseguido por los potenciales prestatarios.

¹⁶ “Así, la economía del desarrollo ha redescubierto que las instituciones son importantes. Los proponentes ideológicos de los mercados libres han tendido a olvidar que, para que los mercados funcionen bien, la economía como tal requiere una red compleja de instituciones, que van desde una base apropiada de derechos de propiedad y un sistema jurídico adecuado hasta la necesidad de burocracias no corruptas y efectivas. En los países pobres dichas instituciones son débiles o simplemente no existen. Una avalancha de nuevas investigaciones académicas ha mostrado la relevancia que esto tiene para el crecimiento económico” (*Economist* 1997).

¹⁷ Un ejemplo es la denuncia de prácticas de cooptación clientelista por el Congreso, específicamente por parte de uno de los fundadores de Lokayan (“Dialogue of the People”; Kothari 1997). Otro ejemplo es la discusión de Jonathan Fox acerca de la situación de México, en donde él hizo una investigación financiada en parte por el Banco Mundial y por la Fundación McArthur. En un reporte para el Banco Mundial en 1996, Fox señala que en México, “en donde la mayoría de los gobiernos estatales están lejos de ser democráticos”, el Banco Mundial se estaba perdiendo de una oportunidad para “incluir cambios institucionales ‘compensatorios’ que puedan crear ventanas de opción para dar a los actores de la sociedad civil un mayor nivel de influencia en los procesos políticos” (1997).

Sin embargo, estos aliados no pueden lucir simplemente como protegidos del Banco, pues de otro modo perderían su utilidad táctica, arruinando así su credibilidad en sus respectivos campos nacionales. Un campo de práctica que contenga diferentes ONG abiertas a ofrecer su colaboración al Banco, así como otras que se opongan a ese tipo de relaciones, multiplica las oportunidades de intercambio sin que se ponga en peligro este sutil requisito para el éxito. Más aun, los vínculos complejos que existen entre las ONG de mayor envergadura ubicadas en Washington, y aquellas locales, contribuyen a que se dé una cierta confusión entre las diversas posiciones. En muchos casos, estas relaciones determinan los recursos internacionales que las ONG locales podrán llegar a movilizar para llevar a cabo sus estrategias locales.

UNA ESTRATEGIA DE ÉLITE PARA CONTENER LA VIOLENCIA

Concluimos esta discusión con la ilustración de dos ejemplos sobre los nuevos tipos de ONG que hoy día son renombradas como las células constituyentes de la sociedad civil globalizada. Las ONG más prestigiosas del Brasil representan una mezcla de capitales nacionales e internacionales. Viva Río es conducida por un antropólogo proveniente de Museu —uno de los centros de investigación en antropología más grandes del Brasil—, Rubem Cesar Fernández, quien mantiene nexos cercanos con la izquierda religiosa no católica y con la Fundación Ford. Una de las personas clave en Viva Río es Elizabeth Susskind, una abogada formada en la Pontificia Universidad Católica de Río, quien también estudió en la Universidad de Wisconsin. El enfoque de Viva Río son cuestiones sociales en general. Pero en particular, les interesa cómo lograr la paz social, por una parte reduciendo el crimen y por la otra controlando la conducta de la policía. Viva Río representa los intereses de una sociedad de diferentes ONG —incluyendo el tardío *Betinho* del Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico, que es la ONG más famosa del Brasil—, así como de empresas privadas que desean que las calles de Río se vuelvan más seguras. El evento más visible de Viva Río fue una gran marcha por la seguridad en las calles de Río, que tuvo lugar en diciembre de 1995 (*ver*, en general, Gaspar Pereira 1995). En Viva Río la presencia de la élite de los medios de comunicación se encuentra combinada con aquella de diversas personas de negocios y de importantes líderes de la disciplina del derecho, incluyendo a Joaquim Falcão y a Helio Saboya. Este último, exdirigente de la OAB y quien había sido puesto en prisión por el estamento militar, está a cargo de una organización estrechamente relacionada con Viva Río, denominada Río contra el Crimen¹⁸.

¹⁸ El enfoque de la organización, que se encuentra estrechamente relacionado con el de Viva Río,

Ambas organizaciones dedican sus esfuerzos al cometido de convertir los sistemas judicial y policivo en instancias más eficientes, como parte de un derrotero organizacional que exige el desmantelamiento del crimen y el control de la corrupción.

Paulo Sergio Pinheiro, abogado con doctorado en París, actualmente es uno de los miembros cosmopolitas más visibles en la comunidad de los derechos humanos. El seguimiento de su carrera ayuda a captar los vínculos que existen entre las redes académicas y el respaldo de las ONG. Pinheiro recientemente formó parte de un comité que conformó Cardoso para otorgar un premio nacional en derechos humanos. Como politólogo, primero en la Universidad de Campinas y luego en la Universidad de São Paulo, él fue uno de los integrantes activos de las Comisiones de Paz y de Justicia, y luego se convirtió en el presidente del comité de derechos humanos del gremio de abogados de la ciudad de São Paulo (desde 1987 hasta 1991)¹⁹. Allí entró en colaboración con varias personas, siendo la más notable de ellas Severo Gomes, un prestigioso empresario opositor del régimen militar, quien de hecho en dos ocasiones había formado parte del gabinete de ministros del gobierno militar (Skidmore 1988, 200-201). Gomes, según lo que nos relató una fuente cercana a estos eventos, era una persona extremadamente nacionalista e incluso antiimperialista²⁰. No obstante, él vendría a ser un gran promotor del modelo estadounidense de derechos humanos.

Ambos fueron puestos en contacto con Human Rights Watch a través de Alfred Stepan, un reconocido experto en Brasil de la Universidad de Columbia²¹. Gomes, según una persona involucrada en estos eventos, “admiraba a Human Rights Watch”, y así empezó a trabajar palmo a palmo con esta prestigiosa ONG, buscando publicar reportes “como aquellos de Human Rights Watch”. De esta manera se convirtió, junto con Paulo Sergio Pinheiro, en parte de una sucursal de facto de Human Rights Watch en Brasil. En 1987 Pinheiro creó, con el respaldo de la Fundación Ford, el Centro de Estudios para la Violencia en la Universidad de São Paulo. Hoy día el centro hace parte de un movimiento de cierta importancia en Brasil para analizar e impulsar una reforma respecto al problema de la violencia de la policía (*ver* Chevigny 1995). Según un abogado estadounidense en derechos humanos, en general, Brasil ahora es caracterizado como el lugar “que cuenta con la comunidad de diferentes ONG más extensa y desarro-

está orientado a que los ciudadanos reporten los crímenes ante las autoridades.

¹⁹ Él nunca había ejercido el derecho, pero de acuerdo con una fuente cercana, “regresó a éste debido al tema de los derechos humanos”.

²⁰ Él renunció al gabinete en 1977, en parte porque pensó que el Gobierno “había favorecido inadecuadamente a determinados inversionistas extranjeros” (Skidmore 1988, 201).

²¹ Se dice que el centro de Pinheiro es “un clon” de su análogo de Columbia.

llada en toda Latinoamérica”²². La historia de Pinheiro es una versión de élite de un proceso que ha tenido lugar a lo largo y ancho del Brasil. También Pinheiro ofrece un ejemplo de cómo la actividad de los derechos humanos, las fundaciones y los gremios de abogados pueden llegar a coincidir en nexos prácticos para la construcción de un marco de oposición estructurado en términos que son legítimos bajo los estándares internacionales aceptables.

Viva Río y el Centro de Estudios para la Violencia constituyen ejemplos brasileros de un fenómeno y un problema que son más generales. En Chile, el problema de la violencia se ha convertido también en un tema fuerte dentro de la agenda de reformas, desembocando en cambios en las prácticas de la policía y de los mecanismos de investigación, a través de una alianza de personas que fueron cercanas a Pinochet, incluyendo al grupo Edwards, a *El Mercurio*, así como a representantes de los nuevos políticos tecnócratas que ahora se encuentran en el poder. En el contexto mexicano, gran parte de la energía reformista en los temas de crimen y policía ha estado relacionada, como era de esperar, con la Comisión de Derechos Humanos, una institución casi autónoma del Estado mexicano. Y en Argentina, en donde el desempleo ha sido especialmente alto, los nuevos esfuerzos para contener la violencia aún tienden a guardar relación con el peronismo, así como con los vestigios aún presentes del populismo.

En conclusión, lo que hemos mostrado en este capítulo es el modo como una alianza de Washington, entre los dominados de los dominantes –los grupos ambientales, los congresistas opositores de las políticas gubernamentales cosmopolitas, entre otros–, generó un enfoque particular en relación con sus propias posiciones y con aquella del Banco Mundial. Es posible decodificar dicha retórica antiglobalista de acuerdo con las posiciones que ellos ocupan en el campo de poder estadounidense, en donde compiten para encontrar un camino que haga de la globalización y de su violencia una instancia más humana y legítima. Además, la retórica que ellos producen ayuda a generar un eco y una relación distante en el Sur, entre aquellos que pueden ser caracterizados como los dominantes entre los dominados. Este eco lo encontramos, en una gama diversa de distorsiones y transformaciones, en los esfuerzos locales por controlar la violencia social que amenaza la posición de los grupos ganadores en relación con la globalización.

²² Se dice que el Instituto Brasilerio de Análisis Social y Económico, fundado por Herbert de Souza (conocido como Betinho), es la ONG más antigua del Brasil. Su fundador contaba con acreditaciones impecables de la izquierda –de la Acción Popular perteneciente al ala izquierda de la iglesia católica– antes de 1964.

CAPÍTULO 12

Los abogados intermediarios como constructores oportunistas de instituciones

Las firmas de abogados de negocios son un producto y una instancia clave de la norteamericanización del campo jurídico. De hecho, la proliferación y el crecimiento de las firmas de abogados de negocios parece ser el trasplante jurídico más exitoso, o incluso el único que se ha producido desde el Norte hacia el sur. Este triunfo resulta ser aún más sorprendente debido a la fuerte tradición jurídica —o cultura jurídica— europea que había caracterizado a Latinoamérica, la cual concedía un papel marginal a los abogados que eran identificados con el ramo de los negocios. Pero la historia de este éxito va más allá, no sólo porque estas firmas de abogados de negocios en el Sur parecen haberse convertido en los agentes clave para la entrada de los conglomerados internacionales en sus territorios, sino también porque estas instancias se han constituido en una parte legítima de la élite jurídica. Dichas firmas paulatinamente han venido invirtiendo esfuerzos y recursos en la esfera pública, lo que puede ser visto como una suerte de repetición de la era progresista en los Estados Unidos. Para ese entonces, las firmas de abogados asociados de Wall Street buscaron reconfigurar sus posiciones, para dejar de ser empleados a sueldo y pasar a ser una élite que podía reconstruir el sector judicial e incluso el Estado.

Esta descripción de la expansión de las firmas de abogados se ajusta a lo que ha sido reportado en los medios de comunicación acerca de los campos jurídicos en diversas partes del mundo. Dicha descripción, no obstante, resulta superficial, pues ignora el modo como estas firmas han estado inmersas dentro de las diferentes dinámicas locales. De nuevo aquí la exportación de la hegemonía resulta siguiendo caminos bastante extraños. Por lo tanto, al final de este capítulo examinaremos de cerca el ejemplo de México, el cual no fue el foco principal de los anteriores capítulos. Es en México en donde ha sido más dramático y paradójico el cambio de roles de las firmas de abogados de negocios. Diversos abogados privados hasta entonces excluidos del ámbito estatal, han podido ingresar al Estado a través

de estas firmas y, por tanto, bajo el ropaje de la modernidad y de las técnicas y los conocimientos especializados que la misma conlleva. Los descendientes de la vieja aristocracia terrateniente –blanco de la revolución mexicana– han empezado a seguir el camino del derecho de los negocios y con ello el papel de promotores de la democracia y de la apertura gubernamental.

Antes de pasar a los ejemplos particulares, pueden ser elaborados algunos de los elementos generales de esta historia. La historia de la aparición y desarrollo del gremio de abogados de negocios es casi la otra cara de la descripción de la élite jurídica, la cual había sido expulsada del poder y desafiada por otros conocimientos especializados, y por el valor decreciente del capital jurídico tradicional. Así, las firmas de abogados de negocios encajan en esta historia porque lograron proveer un espacio de refugio para un segmento particular de la élite jurídica y porque, lo que quizás resulta más importante, lograron prosperar en dicho escenario al facilitar canales de comunicación entre, por ejemplo, los Chicago Boys o el estamento militar, de un lado, y el mundo exterior que desconocía y de algún modo se hallaba incómodo con los recién llegados al poder, del otro. Esta configuración facilitó una sutil división de competencias dentro de la estructura del poder. Las firmas de abogados –o lugares de refugio– se mantuvieron tras bastidores durante los regímenes militares, pero jamás dejaron de gestar su producción básica. Ellas lograron permanecer en el limbo y, cuando las circunstancias cambiaron, continuaron ejerciendo su derrotero tradicional de reinvertir esfuerzos y recursos en el Estado, esta vez bajo el ropaje de abogados de negocios.

Esta práctica muestra al abogado de negocios latinoamericano como un fenómeno híbrido que cuenta con una diversidad de aspectos contradictorios. Así, estas firmas de abogados lucen y actúan como una firma de abogados de negocios estadounidense, pero los cimientos de dichas instituciones fundamentalmente son de familia. En particular, las firmas familiares de abogados suministran una vía para preservar y acumular el capital familiar cuando el acceso hacia otros arreglos institucionales se encuentra bloqueado. Las raíces profundamente familiares de la versión latinoamericana de las firmas de abogados de negocios hacen que les resulte bastante difícil desarrollarse al modo de aquellas firmas de corte estadounidense.

Por lo tanto, el cambio que ha tenido lugar a estas alturas puede ser explicado de mejor forma, no simplemente como el desarrollo de una serie de exportaciones estadounidenses exitosas, sino como el reemplazo de un sistema de dos niveles basado en Europa, por un sistema de dos niveles basado en los Estados Unidos.

El punto de partida para comprender este patrón se encuentra en el hecho de que siempre han existido en cada uno de estos países, diversos

miembros de la élite jurídica que se han prestado para jugar el papel de agentes intermediarios, esto es, de personas que sirven a los intereses extranjeros que desean tener acceso a la economía local. Argentina, que al respecto ha sido un puerto desarrollado desde hace mucho tiempo, ofrece los mejores ejemplos.

El rol general de los abogados de negocios de la Argentina ha sido adecuadamente descrito por José Luis de Imaz en *Los que mandan*, un análisis sociológico originalmente publicado en 1964. En el período por él estudiado, a saber, finales de los años 50, la mayoría de los grandes empresarios no eran argentinos (1970, 145). Los intereses foráneos controlaban gran parte de la economía, pero

si se presenta algún problema con el Gobierno o si algún interés tiene que ser articulado con las instituciones estatales, o con otras instituciones financieras gubernamentales o los ministerios, es el abogado argentino quien toma cartas en el asunto. Él también adelanta gestiones con las administraciones de las provincias para asuntos de impuestos, así como con las comunidades para tratar temas de tasas y recaudos. El abogado, miembro de la junta, mantiene vivas sus conexiones de colegio y de universidad y las usa para su beneficio. Él también conoce a los ministros y sabe cómo conducirse con los jefes de oficina y cómo suscitar el interés de los gerentes de banco; en resumen, él resulta indispensable (de Imaz 1970, 154).

El papel de intermediario resultó poderosamente vigorizado en Argentina a causa de los riesgos en las actuaciones gubernamentales. Como ya se describió, cada gobierno cambiaba e incluso castigaba a los actores principales del gobierno anterior, del estamento judicial, de los gremios de abogados y de las facultades de derecho. En medio de la “estabilidad” en estos cambios constantes de gobierno, la alternativa de la élite jurídica argentina –y de hecho de la élite profesional en general– en la inversión de esfuerzos y recursos hacia el Estado fue servir como agentes o intermediarios, enlazando al Estado, los negocios internacionales, los negocios locales y el estamento militar. En este contexto las instituciones jurídicas, como tales, se convirtieron en plazas poco atractivas y devaluadas para la concentración de esfuerzos y recursos profesionales. Pero la dedicación de esfuerzos y recursos en las firmas de abogados de negocios como empresas familiares adquirió un sentido particular.

Argentina es el caso extremo, pero la conexión entre el derecho de los negocios –el campo de acción inicial del agente intermediario– y el capital familiar también es evidente en los otros países. La historia de Brasil narrada sobre el abogado de negocios de cerca de 40 años a quien un antiguo compañero de clase jocosamente le preguntó si “aún era abogado” resulta bastante dicente. Este modelo del establecimiento político, conforme al cual una trayectoria prestigiosa se servía de diversas conexiones familia-

res o de carrera que la colocaban por encima del nivel del abogado, del juez o del profesor de tiempo completo, también concedía escaso valor a alguien que se convirtiera “sólo en abogado de negocios”. Aun así, los grandes abogados que formaron parte del establecimiento brasilero no encontraron que estuviera por debajo de su rol el acometer una limitada cantidad de trabajo para servir como intermediarios de poderosos negocios que realizaban inversiones desde el exterior. Ellos lograron utilizar su escenario como profesores de dedicación parcial para contratar estudiantes que los asistieran en sus diversas actividades. Asimismo, como miembros de un establecimiento en donde ocupaban todas las posiciones del Estado y la economía, lograron utilizar sus conexiones y a sus antiguos compañeros de clase para cerciorarse de que sus clientes obtuvieran la atención de las esferas más altas. Esta suerte de intermediación, no obstante, era relativamente discreta y los abogados de élite se aseguraron de que la misma no amenazara su papel de hombres de estado ilustrados.

Si observamos la historia de lo que ahora son las firmas de abogados de negocios más prestigiosas de Chile, es fácil de encontrar este modelo. La firma Philippi es considerada como la oficina “emblema” de Santiago, y Philippi mismo hizo parte del gobierno de Alessandri. Uno de los abogados de negocios más prestigiosos de Santiago es Jaime Yrrarrasabal, yerno de Philippi, abogado graduado en los Estados Unidos y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Yrrarrasabal también fue el negociador principal en los intercambios chilenos y canadienses sobre el Nafta. Otra de las oficinas más destacadas es la firma Claro, conducida actualmente por Ricardo Claro. Él se dedicó durante los años 60 y principios de la década de los 70 a extender contactos con los Chicago Boys de Chile, para conformar un agresivo y famoso grupo de negocios, el Banco Hipotecario de Chile (BHC), el cual adquirió una diversidad de negocios antes de la elección de Allende. Así, Claro se constituyó en un intermediario clave con los Chicago Boys, en profesor destacado de la Universidad de Chile y recientemente en dueño de una de las compañías productoras de vino líderes en Chile. De esta manera, estos “abogados de negocios” ocupan roles diversos –como académicos, políticos, personas de negocios–, además de servir como abogados intermediarios de las multinacionales¹.

¹ En relación con el tema de las personas de negocios, se afirmó que una firma –que está compuesta por tres personas clave que estuvieron en el Banco Central durante el régimen de Pinochet, a saber, Hernán Errázuriz, Roberto Guerrero y Carlos Olivos– estaba demasiado orientada hacia el ramo de los negocios, y que los abogados se desempeñaban primordialmente en las juntas. Un observador estadounidense de las firmas chilenas de abogados, sugirió que en Chile “ser director es algo importante”. Incluso entre las firmas internacionales, resulta notable que las que cuentan con un perfil de organización familiar también parecen encontrarse más involucradas, como tales, con el ramo de los negocios. Es un ejemplo obvio, y los intereses en sus negocios probablemente le toman mayor tiempo que su práctica jurídica en la firma, por la cual su nombre es plenamente conocido. Pero también Luis Mackenna, de la firma Cruzat, Ortúzar y MacKenna,

Ellos mantienen un equilibrio que preserva “su mera abogacía” dentro sus límites.

Ya que han invertido su capital para mantener la fuerza de sus familias y de sus conexiones, no resulta sorprendente que la única razón real para que tengan una firma de abogados sea el trabajar con miembros de la familia. Por ejemplo, la firma de abogados de Patricio Aylwin, el primer presidente de Chile luego del régimen de Pinochet, cuenta con seis abogados cuyo apellido es Aylwin. Una historia de cómo fue vinculado un abogado en una firma de abogados de negocios resalta de modo particular este tipo de conexiones familiares. Un abogado prestante graduado de la Universidad de Chile en la mitad de la década de los 50 provenía de una familia que se había desenvuelto en dos ámbitos: el de los negocios en seguros y el del derecho. Ambos lados tenían en común un mismo apellido: por una parte tenían un negocio familiar y por la otra una firma familiar de abogados, la cual, incidentalmente, le ofrecía sus servicios jurídicos al negocio. El abogado, quien procedía del ámbito de los negocios, fue recomendado por un amigo en la firma familiar de abogados, pero inicialmente la firma se negó a considerar su admisión debido a que pertenecía a la “otra parte” de la familia. Si bien este abogado ambicioso fue admitido en cierto momento e hizo que la firma se modernizara, el predominio de la familia continúa dándose en una forma diferente y más abierta. El mismo énfasis familiar, de acuerdo con una evidencia disponible, penetró la lógica de los planteles de las facultades de derecho².

En Brasil aquellos que ocupaban las posiciones de élite más encumbradas en las áreas del derecho, la política o los negocios, en especial aquellos localizados en la ciudad cosmopolita de Río, generalmente hablaban francés, no eran simpatizantes de los Estados Unidos y tenían un contacto relativamente precario con este país antes de las iniciativas de la línea de derecho y desarrollo adelantadas en los años 60. Ellos servían a los intere-

actualmente afiliada con Baker y McKenzie, es presidente de este grupo de negocios. Puede haber otros ejemplos al respecto.

² En un escrito de 1970, Steven Lowenstein caracterizó la designación de la planta de profesores de las facultades de derecho de la siguiente forma: “En tanto la enseñanza del derecho tradicionalmente ha sido una posición honoraria que produce sólo un salario nominal, las facultades de derecho no han contado con planes orientados a conseguir una base sólida de profesores y en raras ocasiones han vinculado profesores nuevos. Los miembros de la facultad de derecho, que son personas conocidas afuera de ella, generalmente ponen en consideración el nombre de un abogado –a quienes ellos desean ayudar– ante el decano y otras personas del cuerpo administrativo de la facultad. El decano tiene interés en ayudar a que se nombren nuevos profesores, ya que con ello frecuentemente ayuda a su partido político, mediante esta forma de patronazgo, y cosecha un sentimiento de lealtad en los nuevos profesores para la siguiente elección de decano. Al candidato se le pide que participe en un concurso de antecedentes, en donde la posición pretendida se abre a otros participantes y las hojas de vida son examinadas por una comisión. Con contadas excepciones, si los amigos del candidato en la facultad son más poderosos que los de sus opositores, dicho candidato será escogido” (1970, 116).

ses internacionales, pero sus ojos estaban mucho más dirigidos hacia Europa. Por lo tanto, en el contexto brasileño que rodeaba las firmas de abogados, que era consistente con lo que ya hemos analizado que ocurría de forma más general en todo Brasil, dicha situación permitió la formación de nuevos híbridos provenientes de diferentes sectores de élite relativamente diversos y competitivos. En particular, la firma de abogados más importante de hoy día, la firma Pinheiro Neto de São Paulo, logró erigir un modelo contrapuesto al de las tradicionales firmas de abogados.

Pinheiro Neto, ahora con más de 80 años de edad pero que todavía sigue supervisando activamente la firma de abogados más grande de Latinoamérica (con aproximadamente 140 abogados), procede de un linaje social que era reconocido. En su tiempo, por varias razones, su padre lo urgió para que aprendiera inglés. A través de diversas conexiones con la comunidad británica de São Paulo, fue invitado a ocupar una posición –la cual eventualmente asumió– en la BBC de Londres durante la Segunda Guerra Mundial. Apoyándose en sus excelentes lazos con la comunidad británica de São Paulo, paulatinamente desarrolló la clientela que le permitiría construir un ejercicio diferente del derecho en Brasil. Hacia 1972 contaba con más de 30 abogados, y el crecimiento de la firma había continuado a pesar de reveses inevitables. De modo significativo, esta firma de abogados no ha facilitado plazas para profesores, quienes han sido bastante destacados en la historia de la profesión del derecho en Brasil. De igual forma, la firma de abogados no tiene socios que se dediquen al ejercicio de la política³. Este modelo contrapuesto fue posible debido al enfoque europeo de la élite de Río. En efecto, gracias a la presencia de unos cimientos lingüísticos y geográficos diferentes de los propios de la élite cosmopolita, Pinheiro Neto creó algo muy cercano al modelo estadounidense, en contraste con aquellas firmas de abogados que se basaban más en el modelo tradicional latinoamericano con múltiples escenarios dentro y por encima del derecho.

La situación en México, aquí como en otras esferas, proviene directamente de la división de la élite mexicana. Como se detalla en un estudio de caso al final de este capítulo, los abogados cercanos al poder económico privado sirvieron discretamente como mediadores, combinando las destrezas y el saber mexicano con aquellos procedentes de los Estados Unidos. No obstante, fueron mantenidos al margen del poder tanto por su identificación con la vieja élite mexicana como por sus conexiones con el poder estadounidense. El nacionalismo mexicano los penalizó de manera doble.

Los ejemplos acerca de las variaciones del tradicional abogado agente intermediario y la forma como encaja con el modelo del político abogado,

³ Uno de los abogados de la firma hizo énfasis en que “es difícil ser un buen profesor y un buen abogado a la vez”.

suministran un cuadro de la situación que antecedió a las medidas políticas y económicas de choque que se implementaron en los años 70 con el advenimiento de diferentes regímenes autoritarios, así como de nuevas políticas económicas. Las medidas de choque en México, como en otras partes, trastocaron múltiples posiciones, incluyendo la del derecho en el campo del poder. El primer impacto esencialmente fue la obstrucción de movilidad y de acceso directo al Estado. No obstante, al mismo tiempo, este taponamiento multiplicó las oportunidades de ejercer la intermediación ya que, por ejemplo, en Chile ni los militares ni los Chicago Boys tenían contactos con la élite de negocios fuera del país. Ellos carecían de cosmopolitismo, con todo lo que ello implica, y en realidad tenían nexos con un sector relativamente pequeño de la élite del Norte, por ejemplo, con los economistas de la Universidad de Chicago. Este fue entonces un nicho perfecto ocupado por la vieja élite de agentes intermediarios, ya que ellos podían desempeñarse como canales de intermediación para el régimen militar y al mismo tiempo generaban una distancia frente a dicho régimen. El modelo que estamos describiendo cuadra con los sucesos que tuvieron lugar en Argentina durante los últimos 50 años, pero el taponamiento del Estado ayudó a suscitar eventos análogos en Brasil y en Chile. El crecimiento fue entonces detonado por una serie de episodios secundarios.

La apertura de los gobiernos obviamente fue uno de dichos episodios, debido a que multiplicó el número de potenciales clientes extranjeros. Otro lo constituyó la crisis de la deuda y la reestructuración concomitante que se dio con los bonos Brady y las privatizaciones. Todos estos episodios generaron un auge de los abogados que se encontraban posicionados para servir a los inversionistas extranjeros. Este auge también generó suficientes nuevas oportunidades para desafiar el modelo de reproducción tradicionalmente personificado por los abogados agentes intermediarios.

Es posible observar la transformación del derecho en el ámbito del poder a través de las experiencias de algunos abogados relativamente jóvenes durante la crisis de la deuda, así como posteriormente. Al examinar el campo jurídico chileno en el período 1981-1982, de acuerdo con un observador, se puede constatar que la profesión del derecho aún mantenía un enfoque bastante tradicional. La mayoría de los abogados de punta eran profesores litigantes que trabajaban en firmas familiares pequeñas. Existían unas pocas firmas de abogados con experiencia en asuntos internacionales, pero no necesariamente “tenían un mayor conocimiento técnico” en comparación con las otras y, como fue anotado con anterioridad, mantenían muchas de las características tradicionales de las firmas familiares. No obstante, sus posiciones evidentemente habían venido en ascenso a través de las continuas inversiones extranjeras que se dieron bajo el régimen de Pinochet.

Para mejorar su nivel de educación, los primeros de nuestros mencionados abogados jóvenes, representando a las nuevas generaciones, obtuvieron títulos de especialidad en los Estados Unidos y de igual forma adquirieron cierta experiencia en las firmas de abogados de Nueva York, en donde trabajaron en materias relacionadas con la reestructuración de la deuda. A su regreso a Chile, los pequeños corrillos de las firmas de abogados orientadas al contexto internacional, que por supuesto los conocían de antemano, buscaron su vinculación inmediata. Ellos requerían un bien que para entonces era relativamente escaso: abogados diestros en el manejo del inglés y con experiencia foránea en diverso tipo de transacciones internacionales. Uno de ellos aceptó la oferta de una firma con intereses en el ámbito internacional, pero la cual se encontraba afuera de los círculos más prestantes debido a que, en su opinión, “no era firma de familia”. Si bien las firmas de familia –que a su juicio incluían a todas las viejas firmas– tenían algunos socios que no eran familiares, aun así las familias se mantenían como un factor dominante. Él no quería, anotó, “competir con miembros de la familia”.

Un segundo ejemplo suscitado en Chile durante el mismo período suministra un cuadro similar. De nuevo tenemos a un descendiente de una buena familia que decidió ingresar a la facultad de derecho a finales de la década de los 70. Provenía de un escenario conservador y católico. Entonces se dio cuenta de que “nadie del lado de Allende estaba en su lado del mundo”. Aun así, escogió estudiar en la Universidad de Chile para acceder a “la educación más amplia posible” y a un cuerpo de estudiantes “más diverso”, en contraste con los estudiantes “que contaban con un trasfondo de relaciones más exclusivo” de la Universidad Católica. Así, logró un buen desempeño y con el tiempo se convirtió en asistente de Ricardo Claro, dirigente de la firma Claro. Respetaba el dominio de la “ciencia” jurídica por parte de Claro, quien había establecido un puente entre el derecho y la economía. Empezó a trabajar en la firma de Claro primero como interino y después como abogado graduado. Asimismo se vinculó a la facultad de derecho.

El abogado en cuestión manifestó que la firma estaba atiborrada de trabajo, mencionando “las pilas de papel” relacionadas con la nueva fijación de plazos de la deuda nacional. La firma representaba a varios bancos, incluyendo al Citibank, aun cuando Manufacturas Hanover era el acreedor singular más grande de Chile. Con “un bagaje jurídico apropiado, la capacidad de hablar en inglés y un gusto por la economía”, logró encontrar allí una magnífica oportunidad. Tuvo que aprender rápidamente, para lo cual le sirvieron sus visitas a las firmas de abogados de Nueva York involucradas en los temas de reestructuración y negociación de la deuda. Tal y como él describió su trabajo en nombre de los acreedores, la mayor parte del mismo “no era una ciencia sofisticada”, ya que los documentos eran “escritos en alguna parte de Manhattan” y “aprobados automática-

mente” en Chile. Pero obviamente empezó a comprender y a ver el poder de este tipo de ejercicio profesional de su carrera. Así, decidió estudiar en los Estados Unidos y allí experimentó “mucho más que un choque cultural”. Entonces concluyó que, en lo que a la práctica del derecho se refiere, “nosotros aquí vivimos aún en la era de las cavernas”. Luego logró hacerse a un intercambio para trabajar en una firma de Nueva York, en donde se dedicó a proyectos financieros y a temas relacionados con la deuda. Después de esa experiencia regresó a la firma Claro.

Para entonces él “había cambiado” y sintió que “los abogados estadounidenses podían ser imitados” en Chile. No obstante, también pensó que “el ambiente de club selecto chileno no lo permitiría”. En lugar de aceptar ser socio, lanzó su propia firma de abogados con otras pocas personas. El legado de la crisis de la deuda había precipitado un auge en el trabajo jurídico internacional⁴. Sin embargo, dentro del abanico de firmas de abogados centradas en estos tópicos, el cual era relativamente pequeño pero que ha venido creciendo de forma cada vez más acelerada, se ha dado una guerra generacional adentro y en contra de “las tres o cuatro firmas de abogados” que tienen un monopolio sustancial sobre la clientela internacional y, en general, en contra “de la complacencia del establecimiento”. Estas tres o cuatro firmas de abogados –Philippi, Claro, Carey y ahora Carriolla– que “se conocen entre ellas muy bien”, son “bastante enseñoreadas” y “aún siguen siendo de un ambiente de club selecto”.

También han cambiado las viejas firmas de familia incluidas en la red de labores internacionales. Al interior de dichas firmas, por ejemplo, existen tensiones familiares claramente evidentes entre los miembros jóvenes deseosos de acercarse al modelo estadounidense y aquellos que aún siguen imbuidos en el enfoque tradicional. Algunos miembros que no son de la familia se han convertido en socios y los nuevos asociados, así sean parte o no de la familia, generalmente han adelantado sus estudios en los Estados Unidos. De igual forma, como lo señaló uno de los socios, “de manera cre-

⁴ Desde la perspectiva de un abogado que en ese entonces estaba en la firma Carey, las actividades crecieron mediante la representación de diversos bancos. La crisis de la deuda, inicialmente los “tomó por sorpresa”. Pero sus relaciones “pasivas” con los bancos de pronto se convirtieron en canales “activos”, y las actividades mismas llevaron a la necesidad de que se recurriera a los servicios de nuevos abogados. Como en las firmas de perfil familiar, esto significó que se contratara “de palabra” a varios “primos brillantes de las facultades de derecho”, llevando a multiplicar por diez el tamaño de la firma. Varios de los abogados que no tenían vínculos familiares eventualmente dejaron la firma para ir a constituir sus propias firmas de abogados. En tanto la crisis de la deuda continuó, según lo reportaron varios países, algunos acreedores empezaron a comprar compañías en aprietos, “sirviendo así como abogados del nuevo dueño de la compañía”. Además, emplearon un “nuevo mecanismo”, “la conversión de deudas en moneda local”, ya que la deuda para entonces estaba empezando a ser intercambiada en aproximadamente un 20% de su valor nominal. Como resultado, varias de las compañías extranjeras de acciones selectas, trabajando con abogados locales y con el Banco Central, empezaron a invertir para reconstruir la economía chilena, haciendo suscitar una cantidad mucho mayor de negocios jurídicos.

ciente han empezado a redactar los borradores de los contratos en inglés”. Las nuevas generaciones, así se encuentren en las firmas de familia más tradicionales o afuera de ellas, de todos modos siguen contando con ciertas acreditaciones sociales, lo cual sugiere que las firmas de abogados de negocios, aun cuando están en constante desarrollo, también son lugares clave en los que se da una reconversión de abogados en intermediarios legítimos al servicio del nuevo poder económico.

Esta nueva generación de abogados asociados se está desplazando gradualmente de las firmas hacia el ámbito del poder estatal. Siguiendo un patrón que se encuentra bastante asentado en los Estados Unidos y que ya empieza a ser cada vez más visible en México, buscan consolidar la credibilidad del derecho, lo cual también sirve para legitimar el orden que ellos mismos representan. Tanto las familias extensas de la oligarquía, así como un sistema judicial bastante permisivo, en lugar de defender el desacreditado establecimiento localizado alrededor de las facultades de derecho, están tratando de promover diverso tipo de visiones diferentes —e importadas— en materia de administración de justicia y enseñanza del derecho.

Los abogados de negocios también fueron producto de la dinámica del Banco Central durante el régimen de Pinochet, contribuyendo de esta manera a la entrada de nuevas personas a la esfera jurídica internacional. Un abogado, cuyo padre era abogado y diplomático y, por tanto, gozaba de un inglés fluido, escogió estudiar derecho por ser una carrera “con opciones”. Así, empezó a adquirir un especial interés por “el derecho económico”, en parte inspirado por unos pocos profesores con títulos en programas avanzados y que manejaban ciertos conocimientos específicos de la economía, entre ellos Jaime Yrrarrasabal. El resto de profesores, en su opinión, eran “muy malos”, “repetían el discurso de viejos cursos” sin ningún tipo de preparación. Luego, a través de diversos contactos familiares y un manejo suficiente del inglés, se hizo a una posición en el Gobierno trabajando en asuntos de comercio por ejemplo aquellos orientados a subsanar determinadas imperfecciones en el libre flujo de los mercados, como la venta de bienes a un valor inferior al precio del mercado (*dumping*). En estos cargos, al igual que en los otros que ocupó, se cuidó de enfatizar su falta de interés por la política, ya que prefería ser “un tecnócrata”.

Entonces fue vinculado al Banco Central, cuando el equipo jurídico de dicha entidad se encontraba bajo la dirección de una persona que había estudiado en la Universidad de Nueva York y trabajado en el Banco Mundial, a saber, Carlos Olivos. Olivos necesitaba personas con destrezas jurídicas en la redacción de proyectos de ley y en la revisión de acuerdos de reestructuración de la deuda. Así, nuestro mencionado joven abogado entró a formar parte del equipo jurídico del Banco Central en 1981, en medio de la crisis financiera. Para entonces el departamento jurídico contaba con

diez abogados, la mayoría de los cuales había ejercido el derecho. Los directores del departamento, quienes no eran empleados de carrera, “estaban en contacto” con las nuevas formas de hacer las cosas conforme a la nueva agenda económica. Pero aun así, era obvio que había una suerte de pugna entre “el viejo estilo *versus* el nuevo”. De hecho, los integrantes de la nueva generación sabían que no iban a permanecer por mucho tiempo en el Banco Central, ya que los sueldos eran bajos. Aquellos que permanecieron allí fueron los que no hablaban inglés o, en general, “los que no lograron irse para el sector privado”. Pero nuestro abogado joven ya sabía que iba a aplicar a una de las becas ofrecidas por el Banco Central para estudiar en los Estados Unidos, las cuales habían sido creadas en favor de las nuevas generaciones de economistas.

Desde la perspectiva de este abogado, “ellos eran el equipo jurídico del equipo económico” en un tiempo en que “el Banco Central tenía poder”, el cual, por su parte, estaba siendo ejercido “en nombre de los chicos buenos”. Así, él empezó “a adquirir mayores responsabilidades”, trabajando para abogados importantes radicados en Santiago y en el exterior, así como para banqueros, funcionarios foráneos y otro tipo de personas. Claramente, sentía que “estaba cambiando el país” mediante sus actividades de corte técnico-jurídico. Hoy día los abogados del Banco Central, señala, “sólo adelantan labores administrativas”.

Con todo, este próspero y novedoso modelo resulta ser un híbrido. En primer lugar, sirve para vigorizar el poder de los granados fundadores, al infundir un capital jurídico más vasto al haber del capital de familia de las firmas de abogados. Al mismo tiempo, varios de los que pertenecían a las firmas familiares, quienes volvían de los Estados Unidos luego de haber estudiado o trabajado allí, regresaban con la determinación de modernizar las firmas de acuerdo con libretos aprendidos en los Estados Unidos. En ocasiones creaban sus propias firmas, en especial cuando no eran los herederos directos de la firma, pero aun así, una vez que este tipo de firmas crecieron, la nueva generación de abogados trató de continuar la misma lógica que sus padres habían seguido. Así, la tendencia vigente consiste en reinvertir, diversificar y consolidar el nuevo capital jurídico a través de la política, los negocios y las conexiones perfeccionadas en la facultad de derecho. No obstante, este tipo de reinversiones de esfuerzos y recursos no se encuentran orientados a construir firmas de abogados autosuficientes. El único ejemplo de esta clase es la firma brasileña de Pinheiro Neto, circunstancia que se explica por la situación peculiar de São Paulo, por la naturaleza bastante diversificada de la élite brasileña y por el contexto lingüístico. La tendencia bastante acendrada de concentrar esfuerzos en la consecución de posiciones reconocidas bajo patrones tradicionales, se encuentra cimentada en la lógica de reproducir diverso tipo de técnicas y conocimientos jurídicos especializados.

La forma tradicional de reproducir las técnicas y los conocimientos jurídicos especializados es a través de la relación mentor-discípulo, la cual por sí sola no conduce únicamente a la explotación de los discípulos sino también a la acumulación de capital que posteriormente puede ser invertido en otras partes. Usualmente este modelo es caracterizado como el joven que metafóricamente trata de matar a sus antecesores, hasta que él mismo se convierte en mentor, en un proceso que se perpetúa de esta manera. Las ventajas personales de los ganadores son de tal magnitud que el paisaje continúa siendo dominado por una combinación de firmas razonablemente pequeñas e interconectadas, que tratan de escapar al típico modelo de familia pero terminan reproduciéndolo. Además, este conjunto de pequeñas empresas ayuda a crear una red de subcontratistas fácilmente disponible para las firmas de abogados estadounidenses, las cuales movilizan todos los estadios, excepto los locales, de las transacciones de negocios internacionales.

La posición dominante de los Estados Unidos respecto a las pequeñas firmas familiares de abogados, hace que las firmas estadounidenses gocen de un rol destacado en la reproducción de técnicas y conocimientos especializados para con las firmas de abogados de negocios del Sur. Así, ellas controlan el acceso hacia los conocimientos especializados más preciados y hacia los clientes más importantes. De esta forma, las firmas estadounidenses seleccionan a unos pocos prospectos para integrarlos a la élite mundial, construyendo y renovando continuamente su legitimidad. Las conexiones y las relaciones entre las firmas del Norte y del Sur, también permite a las firmas de abogados estadounidenses desarrollar vínculos con los que logran escoger a las firmas mejor dotadas y conectadas del Sur. En otras palabras, este modelo resulta bastante conveniente para las firmas estadounidenses.

La posición dominante del Norte también ayuda a explicar por qué se suscitan constantes esfuerzos en el Sur enfocados hacia la educación profesional. Las facultades de derecho son instancias clave para enganchar determinados perfiles, pero su papel respecto a las firmas de abogados de negocios paulatinamente ha sido cedido a las firmas y facultades de derecho del Norte. Así, el modelo de reproducción de conocimientos especializados en el Sur no provee el mismo nivel de conocimientos especializados producido en los Estados Unidos. En cambio, el modelo del Sur sigue caracterizado por instructores de dedicación parcial, quienes se concentran en muchas otras actividades gracias a su estatus temporal, a la labor de sus discípulos y a las redes extendidas de relaciones familiares que se encuentran cimentadas en las facultades de derecho. Sirviéndose de las bases facilitadas por los conocimientos especializados del Norte, el número de firmas de abogados de negocios del Sur orientadas hacia el contexto internacional se encuentra en continuo ascenso, pero aun así, como ofici-

nas relativamente recientes, permanecen al margen de las entidades jurídicas tradicionales, aunque comparten muchas de sus características. Así, dichas firmas no se han constituido en un desafío para las instituciones públicas medulares del saber jurídico.

Una de las consecuencias de la insularidad de estas instituciones públicas es la tendencia a invertir esfuerzos y recursos en las facultades de derecho privadas, las cuales se encuentran en íntima conexión con las facultades de administración de empresas y negocios, así como con el ámbito de la economía. De esta manera, las nuevas facultades de derecho y de negocios privadas facilitan lazos que vinculan a los abogados asociados orientados al contexto internacional con la nueva generación de economistas. En Argentina, tres ejemplos destacados son la Universidad Torcuato di Tella, la Universidad Austral –en las que se dicta derecho– y la Facultad de Administración de Empresas y Negocios del CEMA, la cual vincula a abogados de negocios prestigiosos a su programa. Así, el portal electrónico en la red de la Universidad Torcuato di Tella –la cual nació como derivación del Instituto Torcuato di Tella, que empezó a incluir el programa de derecho en 1995– anuncia como parte de sus contenidos la ambición “de producir un cambio trascendental en la enseñanza del derecho” de la Argentina, basado “en el modelo empleado por las facultades de derecho más prestigiosas de los Estados Unidos”⁵. Allí se enuncian nuevas áreas como “el análisis económico del derecho”, “teoría de juegos”, “teoría de la elección pública”, así como “diversas teorías modernas sobre justicia”. La planta de su facultad incluye economistas y abogados. De los 24 miembros de planta, cinco han obtenido títulos de programas avanzados en derecho o en economía de la Universidad de Chicago (Universidad Torcuato di Tella, www.utdt.edu).

Pero también el ejemplo del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) –institución central en la formación de economistas neoclásicos– resulta interesante. El Instituto decidió crear una facultad de derecho centrada exclusivamente en la línea de análisis económico del derecho, conforme al sentido que se le concede a la misma en los Estados Unidos. Al interior del ITAM, los estudiantes de derecho son calificados como “idiotas” por los estudiantes de economía, dejando así entrever el predominio de los economistas. De hecho, diversos críticos ajenos al ITAM, de un corte jurídico más tradicional, han hecho afirmaciones como éstas: este instituto “prepara abogados para que sean asistentes de los economistas”; “abogados que no son capaces de litigar en juzgados”; “menosprecian absolutamente el tópico de los derechos humanos”; “su formación es bastante desequilibrada”, pues no “estudian el juicio de amparo” (la famosa provi-

⁵ Entre los abogados del gremio asociado internacional que estaban en el consejo asesor de la Universidad Torcuato Di Tella, estaban Juan Negri y Horacio Lynch.

sión establecida por la constitución). Por supuesto existen variaciones locales, pero el punto simplemente es que la dificultad de reformar las facultades de derecho tradicionales ha desembocado en una proliferación de facultades de derecho enlazadas con las facultades de negocios y de economía. No obstante, este fenómeno ha terminado por reproducir, de un modo transfigurado, el sistema de dos niveles que desde hace bastante tiempo ha venido teniendo lugar.

Las facultades de derecho privadas atraen un sector significativo de los estudiantes más capacitados y talentosos de las facultades de derecho públicas, pero dichas instancias privadas carecen de credibilidad dentro del establecimiento jurídico. A pesar de sus esfuerzos, estas facultades no han podido penetrar la lógica del establecimiento, el cual aún se encuentra dominado por la doctrina europea, así como por profesores ilustres que “dictan el derecho” en sus textos y guías de estudio. En Chile, como vimos, varios de los abogados de negocios más prestantes eran profesores de dedicación parcial de la Universidad de Chile que hablaban el lenguaje de la reforma, pero quienes al final de cuentas lo único que lograron fue animar a los graduados en derecho para que completaran su educación en el exterior. Sin importar en qué universidad obtengan su título profesional, el éxito de aquellos que practican el derecho de los negocios dependerá de las credenciales de posgrado obtenidas en el Norte. Por lo tanto, el modo tradicional en que se reproduce la élite jurídica no ha cambiado, aunque las firmas de abogados de negocios ahora exigen una orientación completamente diferente a las personas que vinculan en sus oficinas. En un patrón que se puede observar en Europa y en otras latitudes, existe una desconexión entre las facultades de derecho tradicionales –localizadas en el corazón del establecimiento jurídico– y las firmas de abogados de negocios, las cuales aun así continúan inmersas en el mundo jurídico tradicional.

UN ESTUDIO DE CASO.

EL DERECHO EN UN ENCLAVE FORÁNEO:

LAS FIRMAS EXTRANJERAS DE ABOGADOS EN MÉXICO

México contaba con una élite cercana a los Estados Unidos, pero a su vez tenía una fuerte tradición nacionalista que lo mantenía distante de la dominación estadounidense. La paradoja de esta historia radica en que los *héritiers* de la vieja élite privada –quienes fueron el blanco de la revolución mexicana– han sido capaces de utilizar las conexiones estadounidenses, así como la plataforma de las firmas de abogados de negocios para convertirse en los líderes cruciales del proceso de democratización mexicano.

La historia de los abogados extranjeros en México resulta ser un componente importante de la crónica sobre el gremio de abogados comerciales

mexicanos. Es una historia de abogados pioneros que sacaron provecho de –y ayudaron a facilitar– las transformaciones producto del incremento del comercio y de las inversiones. Como uno de los abogados actualmente prestigiosos lo señaló, “las firmas más grandes” fueron “impulsadas o iniciadas por firmas de los Estados Unidos”. Esta historia se remonta por lo menos al período posterior a la Segunda Guerra Mundial y guarda en su seno la presencia de relaciones un tanto desiguales. Como fue destacado por uno de los abogados mexicanos cuya carrera data de ese período, el arreglo en ese entonces consistió en que “los nombres mexicanos serían ubicados al final del nombre de la firma”.

La firma de Dallas denominada Baker y Botts, Miranda y Prieto abrió sus oficinas en 1947 (Lipartito y Pratt 1991, 197)⁶, sacando partido de los nexos que había establecido en México durante la guerra. Según la descripción ofrecida por la firma, “esta operación internacional tuvo sus orígenes en una amistad cercana entre Henry Holland –quien había trabajado para la embajada estadounidense en México antes de vincularse a Baker & Botts– y dos jóvenes abogados mexicanos con formación de posgrado en la Facultad de Derecho de Harvard” (Lipartito y Pratt 1991, 197). La firma continuó como una sociedad de riesgo compartido hasta 1973. De hecho, por varios años esta firma promovió un programa en donde un puñado de abogados mexicanos eran trasladados a Dallas para trabajar en sus instalaciones antes de su regreso a México. Entre las grandes firmas hoy día existentes que surgieron por contactos realizados en los Estados Unidos, se encuentran Noriega y Escobedo (establecida en 1934) –contacto original del nuevo comienzo de Curtis Mallet luego de un breve receso en la década de los 40–, Santamarina y Steta (fundada en 1948 y la cual estuvo afiliada con Baker y Botts por algún tiempo), Bufete Sepúlveda (que ahora se encuentra asociada con Baker y McKenzie), Diez, Garza-Morales y Prida (actualmente afiliada con Curtis Mallet) y Jáuregui, Navarrete, Nader y Rojas. Además la firma de Goodrich, Riquelme, que fue creada en 1934, contó con miembros estadounidenses dentro de sus socios fundadores. No obstante, esta lista subestima la verdadera influencia que ha ejercido el poder estadounidense, ya que pasa por alto un gran número de subproductos que se siguieron de firmas que contaban con nexos en los Estados Unidos, empezando de manera destacada por la firma de abogados Siqueiros en 1950.

Desde los años 60 en adelante, diversas firmas pioneras estadounidenses, así como firmas de abogados orientadas hacia el exterior, empezaron a trabajar primordialmente en representación de clientes extranjeros, quienes tenían que afrontar muchas regulaciones antes de que fuera permitido su acceso al mercado mexicano. Para hacerse a una imagen de la práctica

⁶ Se dice que Henry Holland luego se convirtió en el asistente del Secretario de Estado para los Asuntos Latinoamericanos.

jurídica en los años 70, cuando las inversiones crecieron y el nacionalismo apretó sus restricciones, resulta conveniente acudir al libro de Alexander Hoagland (el abogado pionero de Curtis Mallet) publicado en 1972. Hoagland, un abogado estadounidense, fue a México en 1962 para trabajar en la nueva oficina de Curtis Mallet, y allí eventualmente decidió ingresar a la UNAM con el objeto de obtener la licencia mexicana que le permitiera ejercer su profesión (finalmente consiguió su cometido en 1973, a pesar de la era de disturbios suscitados en la UNAM).

La publicación del libro de Hoagland, *La formación de la empresa en México*, el cual se mantuvo actualizado hasta 1980, resulta representativa del tipo de trabajo que él y la firma mexicana afiliada estaban adelantando. El libro narra la situación que afrontaron las compañías que estaban buscando entrar al mercado mexicano. Dos factores son de importante mención. En primer lugar, la Comisión Nacional para la Inversión Extranjera desarrolló un cuerpo complejo de leyes que dio lugar a la presencia de un margen amplio de discreción. Este cuerpo de leyes, que se volvió más riguroso bajo la administración del presidente Luis Echeverría, se basó en disposiciones expedidas en 1944. En segundo lugar, existía el requisito de “mexicanizar” la inversión extranjera, lo cual significaba “en general, una limitación del 49% para la participación de capital extranjero en los nuevos negocios, así como una continua presión oficial para que los dueños extranjeros de ciertos negocios mexicanos vendieran al menos el 51% de las participaciones a personas mexicanas” (Hoagland 1980, B-2).

Una de las ironías del requisito de la mexicanización era que supuestamente reduciría la dependencia mientras al mismo tiempo facilitaría, entre otras medidas, la transferencia de diverso tipo de tecnologías estadounidenses y extranjeras⁷. Otra de las ironías es que supuestamente llegaría a “naturalizar” a los extranjeros para que se adaptaran a las maneras “nativas”. No obstante, en últimas la mexicanización se convirtió en una suerte de vehículo para introducir estilos de manejo estadounidenses en negocios que fueron forzados a colaborar a través de consorcios obligados. Asimismo, ayudó a que se empezara a generar el ala mexicana de las agremiaciones de abogados extranjeras, tanto adentro como afuera del Gobierno.

En cuanto al derecho, los estadounidenses, en particular Hoagland y Curtis Mallet, no se presentaban en persona para obtener las licencias de abogados, pero aun así suministraban la parte “intelectual y analítica”. La

⁷ Incluso más irónico, según uno de los abogados de experiencia, es que la legislación altamente restrictiva fue impulsada por Echavarría en parte como una reacción airada contra del discurso del embajador estadounidense, quien sostuvo que la misma resultaba ser un obstáculo para los inversionistas estadounidenses, debido a que no había “reglas de juego claras” dentro del sistema jurídico mexicano.

división se dio de esta manera para lograr configurar su propia sociedad de riesgo compartido, que combinaba el *know-how* mexicano y aquel proveniente de los Estados Unidos. Además, ya que cada negocio foráneo que quería entrar al mercado mexicano requería recorrer este proceso, les fue muy bien a los abogados orientados hacia el exterior. En palabras de uno de ellos, las regulaciones mexicanas para los inversionistas extranjeros eran “un dolor de cabeza y la fuente de múltiples negocios jurídicos”.

También se hizo necesario que el Gobierno mexicano prestara atención a la parte de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras que era interlocutora con el ámbito internacional (al igual que plazas análogas, como la del director de marcas). Los abogados de estas oficinas tenían que hablar inglés, quienes, según un informante, ascendían al 3% del total de abogados, sector que ocupaba la élite relativamente más privilegiada – usualmente los *héritiers* de la élite de los negocios–. La historia básica es que quienes ocupaban estas plazas eran justamente “el mismo tipo de personas” que luego serían empleadas en las firmas de abogados orientadas hacia el extranjero y, de hecho, varias de ellas siguieron este recorrido. Como resultado, la necesidad de conseguir personas con capacidad para concertar y para mantener bajo control los negocios extranjeros, hizo que los sujetos vinculados a este tipo de entidades orientadas hacia el extranjero fueran de un calibre diferente al de quienes formaban parte de las entidades domésticas, como aquellos relacionados con la agricultura.

Además de servir como representantes en este tipo de asuntos, las firmas enfocadas hacia el extranjero también comenzaron a construir nichos para sí mismos y para su clientela, por fuera de un sistema judicial nacionalista e inapropiado para sus intereses. El pionero mexicano en tópicos de arbitramentos comerciales internacionales, José Siqueiros, hizo parte de esta empresa en los años 70 al impulsar la causa para que México adoptara la Convención de Nueva York sobre Arbitramento Comercial Internacional. La organización de la que él fue presidente, la Academia Mexicana en Derecho Comercial y Arbitramento, tuvo éxito en persuadir al Senado para que ratificara este tratado. Entonces Siqueiros empezó a trabajar en algunas estrategias para que ciertos fallos foráneos tuvieran fuerza jurídica en el territorio, a pesar de la actitud nacionalista de los jueces, que ni siquiera conocían el tratado ni que México fuera parte formal del mismo. No es entonces extraño que los jueces en un principio, según un abogado mexicano con experiencia, “no fueran muy amigos de los arbitrajes”, se comportaran “temerosos por la competencia”, así como por la pérdida de algunos de sus negocios y clientes. Se dice que Siqueiros, actualmente uno de los árbitros más prestigiosos de México, ha sido uno de los “evangelistas” más constantes en temas de arbitramento.

Durante la década de los 80, la comunidad de abogados con orientación hacia el exterior colaboró ampliamente en la reestructuración de la deuda

mexicana. Con la participación de los bancos estadounidenses de mayor envergadura, especialmente el Citibank –determinante en la crisis de la deuda–, fue bastante natural que las firmas de abogados más grandes de Nueva York (Shearman y Sterling, Sullivan y Cromwell, White y Case, y Cleary Gottlieb), según uno de los socios, resultaran involucradas “y permanecieran involucradas”. Por supuesto, requerían análogos del lado de México, pues el trabajo necesitaba hacerse “conforme al derecho mexicano”. De acuerdo con un abogado privado de una de las firmas de perfil internacional, en el tiempo de la crisis, sólo había “un puñado de firmas mexicanas que pudieran enfrentar” semejante transacción internacional. Los grupos de bancos, según se decía entonces, “no estaban cohesionados”, ya que algunos habían asegurado garantías personales, otros eran bastante grandes y podían absorber las pérdidas mientras otros no podían costear ningún tipo de pérdida de dinero. Así, los bancos estaban bastante “susceptibles” y querían su propia mesa de abogados, pero las cuatro o seis firmas mexicanas de abogados disponibles llegarían a tener una variedad de conflictos de intereses. No obstante, luego de pocos meses, dichas firmas lograron que los intereses de los bancos convergieran y así el trabajo proveniente de esta fuente las mantuvo ocupadas tiempo completo desde 1981 hasta 1987 –“ejercicios” y “tareas de reestructuración” para entidades públicas y privadas recargadas con deudas en dólares.

Todo este fue un asunto de negociaciones prolongadas, ya que resultaba inútil “acudir a los juzgados”, dejando al final la única alternativa de que el Estado mexicano concertara un programa en donde el propio Gobierno asumiría los riesgos del intercambio. Ninguna demanda fue instaurada en México ni en otras latitudes, y así la agenda fue manejada de modo satisfactorio. De nuevo, la actividad organizada alrededor de la reestructuración ayudó a sostener a los practicantes de perfil internacional, así como a los bancos y negocios familiarizados con el empleo del derecho en las diversas transacciones internacionales. Los abogados de estas firmas reportan que el Gobierno y los negocios mexicanos se están respaldando más en este tipo de abogados “menos personales”, los cuales proveen representación institucional, así como un manejo de “conocimientos especializados”. Como resultado de este proceso, hoy día se puede observar la aparición de un gremio de abogados comerciales bastante poderoso en México, compuesto por muchos abogados mexicanos que son descendientes de la élite de los negocios.

Las firmas “de riesgos compartidos” que utilizaron las conexiones sociales mexicanas y la tecnología jurídica estadounidense permitieron que las multinacionales obtuvieran un fruto doble de los negocios realizados en México. Asimismo, estas firmas difundieron nuevas herramientas del derecho dentro de la profesión jurídica mexicana de élite. Dichas herramientas, como veremos, lograron ser utilizadas en diversas transacciones

comerciales y como parte de las estrategias empleadas por los abogados en el ámbito del poder estatal. El aire extranjero de este tipo de cónclave jurídico engendró un alto nivel de hostilidad, particularmente en la década de los 70. Un abogado estadounidense afirmó que su próspera firma de abogados fue acusada públicamente de haber sido propiedad de un abogado estadounidense, de quien se decía era un petrolero de Texas. Los abogados estadounidenses con los que hablamos tuvieron que instaurar demandas para poder ejercer su profesión, a pesar de que la ley escrita así se los permitía. De hecho, la organización del gremio de abogados más importante, la Barra Mexicana, sólo empezó a admitir extranjeros hace un par de años.

Debido al nacionalismo jurídico remanente y a la continuidad de vínculos cercanos de las firmas de perfil internacional con diferentes clientes extranjeros —quienes aún siguen siendo los principales consumidores de sus servicios—, no resulta sorprendente que este grupo de abogados mexicanos, aliado con diversas firmas y negocios estadounidenses, no hubiera desempeñado un papel principal en las negociaciones del Nafta (tema que será discutido más adelante). En efecto, el grupo que estaba prosperando en el área de comercio exterior no era el mejor para ser empleado como instancia legitimadora de las negociaciones del Nafta.

MONTERREY, ALFA Y EL SURGIMIENTO DE LOS ABOGADOS ASESORES INTERNOS

Existe una historia paralela al surgimiento de los abogados asesores internos de las empresas, la cual se centró en Monterrey con la presencia de la coalición más grande de las familias Garza y Sada, denominada como el grupo Monterrey. Esta historia lleva consigo una conexión fascinante con las firmas extranjeras de abogados de Ciudad de México. Ernesto Canales Santos, cuyos vínculos con la familia Garza se suscitaron a partir de un matrimonio con una integrante de la familia, siguió una trayectoria de abogado enfocada hacia los negocios, estudiando en la Escuela Libre de Derecho de Ciudad de México⁸. Mientras era estudiante, trabajó para la

⁸ El primo de Ernesto Canales Santos, Fernando Canales Clariond —otro de los descendientes ilustres del grupo Monterrey, líder del PAN y abogado graduado— llegó a ser el presidente de IMSA (inicialmente industrias Monterrey). Las palabras de Ernesto Canales Santos sobre su linaje, citadas por Camp, ilustran bastante bien la división existente entre el ramo de los negocios y el Estado: “cuando era pequeño mi hogar estaba rodeado de negocios, y fui educado en el colegio de los hermanos cristianos en donde existía una actitud fuerte en contra del Gobierno. Como profesión estudié derecho. Como estaba interesado en ampliar mi mundo, viajé a México porque en esos días las universidades de Monterrey no eran muy prestigiosas. Estudié entonces en la Escuela Libre de Derecho de la Ciudad de México ... mis amigos eran similares a mí por sus familias y por los colegios donde habían estudiado. En esa generación, nosotros solíamos pensar que el sector público era completamente corrupto, sucio” (Camp 1989, 74). A pesar de nuestro

firma de abogados Baker y Botts, pasando su período de aprendizaje del verano en las oficinas de Houston, como practicante al mejor estilo estadounidense. Al graduarse, sacó provecho de uno de los programas promovidos por la Fundación Ford, el cual enviaba a 20 estudiantes de nacionalidades diversas a estudiar un programa avanzado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia. Así, obtuvo un título en el programa de maestría M.C.L.

Canales regresó a Monterrey para trabajar en una de las firmas privadas más conocidas, Santos Elizondo, la cual, en el escenario de Monterrey donde la división de la élite estatal no era tan rígida, combinaba el derecho de los negocios y la política de una forma que no era común en Ciudad de México. Luego de transcurridos pocos años, la atracción de formar parte del grupo Monterrey lo cautivó, y así se convirtió en la cabeza del departamento jurídico de una compañía financiera en Ciudad de México. Posteriormente regresó a Monterrey para dirigir la división jurídica de un consorcio de compañías del grupo, el cual en 1973 se dividió en dos entidades, Visa y Alfa, luego del asesinato de su líder más visible, Eugenio Garza Sada. Los negocios de Monterrey, si bien eran manejados con criterios de familia, guardaban un nexo geográfico e ideológico con los Estados Unidos, y por lo tanto no es sorprendente que los mismos lucieran atractivos como socios parte de posibles empresas de riesgo compartido bajo las nuevas regulaciones jurídicas de México en materia de inversión.

La historia de Alfa en los años 70 hasta su estado de casi bancarrota durante la crisis de la deuda en la década de los 80, frecuentemente es expuesta como ejemplo de un negocio en donde tuvo lugar un derroche ilimitado de fondos. De hecho, dicha historia representa un aspecto clave de la transformación de los negocios mexicanos, así como de la relación entre los negocios mismos y el derecho. Desde 1974 hasta 1980, según Camp, Alfa creció más del 100% (1989, 215). Luego de una caída temporal, los detractores de corte tradicional rápidamente empezaron a señalar sus “defectos”: “ellos trajeron un puñado de jóvenes expertos, con todo tipo de formación técnica, así como MBAs de Harvard y Columbia, pero no tenían idea alguna sobre las realidades de la industria de empaque de carnes. El giro de un proceso manejado con códigos de familia hacia otro en donde predominaba una burocracia administrativa llevó a la empresa a la bancarrota” (Enrique Krauze, citado por Camp 1989, 215). De hecho, Alfa, liderada por Bernardo Garza Sada, “fusionó las otras tres subdivisiones del grupo

énfasis en el “aspecto jurídico” de la trayectoria de Canales, también es necesario anotar que, según Camp, Canales era el mayor accionista público de Alfa, controlando el 47% de las acciones públicas (185). También resulta interesante que otro abogado de Monterrey describiera a Canales más como un *consigliere* que como un abogado, y de igual forma un abogado de Ciudad de México afirmó que él era más un hombre de negocios que un abogado. El perfil familiar y los múltiples roles desempeñados es la versión mexicana de lo que fue observado en los otros países.

Monterrey violando una regla que había sido establecida en 1974, es decir, que cada subdivisión se abstendría de llevarse los ejecutivos de las otras divisiones”.

Si observamos detenidamente, podemos constatar que Alfa realmente violó las reglas del juego, pero la lógica que guió las acciones de Bernardo Garza Sada es bastante entendible. Como fue anotado, los negocios de Monterrey constituían un socio atractivo para posibles empresas de riesgo compartido bajo las nuevas regulaciones. La dirigencia de Alfa, según uno de los miembros de la empresa, reconoció que para trabajar con compañías como Dupont, requerían “gente que hablara el mismo idioma”. Y si querían atraer a los mejores socios de inversión, “necesitaban de un manejo profesional”. Según una fuente, que era una de las personas que trabajaba en el departamento jurídico de Alfa, Canales también reconoció que necesitaban “otro tipo de abogado”, un abogado “sensible a las necesidades y diversos aspectos de los negocios”. Entonces Alfa concedió alrededor de 20 becas en un período de 10 años para que varios estudiantes obtuvieran títulos de estudios avanzados en los Estados Unidos. Así, Alfa atrajo a los jóvenes abogados más cosmopolitas y mejor conectados para ofrecerles educación en los Estados Unidos. El personal del departamento jurídico de Alfa, inmerso en numerosos procesos de adquisición y en varias empresas de riesgo compartido, creció durante el período 1979-1981 de 30 a casi 100 abogados⁹. Muchos de estos abogados aprendieron a trabajar de manera cercana con sus análogos de los Estados Unidos, creando un espacio mucho mayor para el derecho en las relaciones de negocios que involucraban a las diferentes compañías mexicanas. Los líderes de los negocios generalmente siguen siendo miembros de la familia, pero el modo como se conducen los negocios ha cambiado de manera sustancial.

El crecimiento de departamentos jurídicos como el de Alfa —que contaba con abogados en la Ciudad de México, así como para atender temas relacionados con el Estado— de nuevo tuvo un impacto que sobrepasó de lejos los límites de sus negocios jurídicos específicos. Otro tipo de negocios, empezando por aquellos de Monterrey, copiaron la estrategia jurídica de Alfa para competir en el mercado de los negocios lucrativos. Más aun, el equipo jurídico de Alfa —y aquellos de otras empresas— se convirtieron en la base de buena parte del sector jurídico privado. Muchos de los miembros de estos equipos jurídicos dejaron sus posiciones en la esfera de los negocios para formar parte de diferentes firmas de abogados, como Santos Elizondo. Estos abogados evocan de modo casi exacto al tipo de abogado que forjaron las firmas extranjeras y su descendencia en la Ciudad de México, aun cuando se trata de procesos algo distintos. Esta reflexión de uno de

⁹ Actualmente cuenta nuevamente con alrededor de 30 abogados.

los abogados de Monterrey que fue beneficiado con una de las becas concedidas por Alfa es ilustrativa: “si usted se va para el Japón o para Francia y habla con alguien que no haya estudiado en los Estados Unidos ... allí habrá muchos problemas”. Es necesario que exista “un idioma jurídico común ... las transacciones internacionales requieren de abogados que hayan estudiado en los Estados Unidos”.

Otro de los impactos de este crecimiento de los departamentos jurídicos se dio en el propio Estado. Las gigantes inversiones de esfuerzos y de recursos de Alfa en materia de derecho ayudaron a generar legitimidad a Alfa y a otro tipo de proyectos empresariales. Según una fuente, los abogados de Alfa desarrollaron un marco para que las compañías del consorcio consolidaran de mejor forma sus impuestos. Así, se hicieron a una serie de regulaciones gubernamentales y finalmente obtuvieron una ley en ese sentido. En general, “la fuerza del personal jurídico” de Alfa logró “cumplir prontamente tareas de interés general”. Alfa no requería involucrarse en sobornos o en juegos estrictos de poder, ya que podía enarbolar “argumentos” jurídicos sin que tuviera “que hacer lucir al Gobierno como un tonto”. De esta manera, los sofisticados abogados de negocios de Alfa lograron construir una infraestructura gubernamental necesaria para legitimar la posición de Alfa, más allá de las estrictas relaciones informales del pasado.

Es posible conectar la historia de los negocios de Monterrey con la de las firmas de abogados de la Ciudad de México, a través de la Asociación Nacional de Abogados de Empresas, Anade. Esta instancia fue fundada por Francisco Breña en 1970, como el lugar en donde un pequeño grupo de abogados asesores internos –muchos de los cuales estaban asociados con negocios estadounidenses de Ciudad de México– se reunían y discutían asuntos de preocupación común. Ellos tenían un prestigio relativamente precario como abogados. Pero ganaron en importancia con la ley que pasó el entonces presidente Luis Echeverría en relación con la inversión extranjera. Así, la Anade se expandió hasta incluir al grupo emergente de abogados privados. Con una mirada retrospectiva, de acuerdo con uno de los protagonistas de estos eventos, la ley para la inversión extranjera fue “fabulosa para los abogados” y la Anade. En efecto, esta instancia actualmente es un gremio que asocia a todos los abogados de negocios, con aproximadamente 700 abogados en el país. Este es otro ejemplo que muestra el incremento del valor que se le ha concedido al derecho –especialmente al tipo de derecho de corte estadounidense– y a los abogados en el mundo de los negocios. Actualmente este proceso ha facilitado un cabildeo abierto por parte de los abogados, quienes hablan como portavoces del derecho y de los intereses de sus clientes.

LOS ABOGADOS DEL NAFTA

Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (Nafta), fueron una fuente para el surgimiento de una nueva generación de abogados de negocios cercanos a los economistas del Estado. Los principales actores mexicanos en las negociaciones del Nafta, que se extendieron de 1990 a 1993, fueron los economistas del gobierno de Salinas, quienes tenían dominio sobre ciertos conocimientos estatales especializados¹⁰. Además tenían el control sobre las posiciones más altas del Gobierno y no tenían razón alguna para apoyarse en abogados “sin entrenamiento” en la tarea de desarrollar las políticas de comercio. No obstante, el ministro de Comercio, Jaime Serra (quien en 1979 había obtenido un doctorado en economía en la Universidad de Yale) reconoció que el tema de las resoluciones de disputas –al que ya se le había otorgado una importancia considerable en el tratado de comercio realizado entre los Estados Unidos y Canadá– llegaría a ser importante en las negociaciones del Nafta. Esta materia abrió una esclusa para que el derecho por lo menos promoviera la necesidad de un tipo de conocimiento especializado.

Guillermo Aguilar Álvarez se convirtió en el consejero general de la subsecretaría para las negociaciones internacionales de comercio del Ministerio de Comercio, cargo que desempeñó durante el período 1990-1994. Esta selección tuvo sentido por varias razones. Primero, Aguilar gozaba de una experiencia relevante de primera mano, pues había sido consejero y posteriormente consejero general de la Corte Internacional de Arbitramento de la Cámara de Comercio Internacional de París, entre 1984 y 1990. Segundo, tenía vínculos cercanos con el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) perteneciente a la UNAM, en donde se había desempeñado como investigador, y asimismo guardaba nexos especiales con el gremio de abogados comerciales –de perfil internacional–, debido a los estudios en derecho comercial que había adelantado en la UNAM (en particular era cercano a Jorge Barrera-Gref, uno de los fundadores de la firma de abogados en donde también estaba Siqueiros). Tercero, en su calidad de hijo de un ingeniero reconocido y adinerado de la Ciudad de México, Aguilar también estaba conectado con la comunidad de negocios. De hecho, fue recomendado por un economista que había sido compañero suyo de escuela.

¹⁰ Los economistas en cuestión fueron Arminio Blanco –que había enseñado economía en Rice (Estados Unidos)– y Jaime Zabadosky –que había obtenido un doctorado en economía en la Universidad de Yale–. El equipo mexicano, según uno de los participantes, estaba lleno de economistas que “en su totalidad habían obtenido títulos de doctorado en las mejores” universidades de los Estados Unidos. De acuerdo con otro participante, los mexicanos sostuvieron que los temas de economía debían ser ventilados primero que los jurídicos, pero eran sensibles con los argumentos que reclamaban la necesidad de “transparencia”. Otro participante sostuvo que a los mexicanos no les gustaron las regulaciones que pretendían que los productos no se vendieran por debajo de los precios del mercado (*antidumping provisions*).

Aguilar también contaba con otro tipo de activos desde el punto de vista de los economistas. Era bastante joven, y no tenía conexiones abiertas con abogados de perfil internacional, quienes gastaban mucho de su tiempo representando a clientes estadounidenses. Aguilar no era considerado como alguien que se dejara capturar por los intereses estadounidenses. Asimismo, desde otra perspectiva, como una persona con más vínculos en el área privada que en la rama pública del derecho, no era identificado con los nacionalistas tradicionales del derecho, quienes se oponían a la apertura del mercado jurídico mexicano. La escasez de personas con el perfil de Aguilar se puede ver en el hecho de que 15 abogados mexicanos del Nafta tenían solamente alrededor de 25 o 27 años de edad. Entre los 15, la Universidad Nacional Autónoma de México ocupaba el primer lugar en número de graduados, pero aun así no alcanzaban a ser mayoría. También estaban representadas las universidades privadas más reconocidas, como la Escuela Libre, el ITAM, la Panamericana y la Iberoamericana. Este grupo de jóvenes abogados –que incluía a varios cercanos al IJJ– formó un cordón cuyas uniones convergían en el Nafta y en el nuevo tipo de derecho que dicho tratado implicaba.

Desde la perspectiva de los negociadores de los Estados Unidos, la delegación mexicana era fuerte “en asuntos de resolución de disputas”, el punto de entrada de las negociaciones. Desde el principio hubo un grupo de trabajo en resolución de disputas, el cual era “un grupo de abogados”. Esta célula, en palabras de uno de los participantes estadounidenses, produjo “algunas de las negociaciones más armoniosas” en el proceso del Nafta, dando como resultado un sistema bastante complicado que guardaba relación tanto con el arbitramento comercial internacional como con los sistemas existentes para el comercio bajo el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles y la Organización Mundial del Comercio. Así, produjeron una maquinaria similar, evitando llevar los litigios no sólo ante los tribunales mexicanos sino también ante los canadienses y los estadounidenses. El objetivo de promover alternativas se llevó a cabo en asuntos de comercio y, de forma más general, en relación con las provisiones del “Comité 20-22”, encargado de trabajar sobre medios alternativos de solución de conflictos, incluyendo el arbitramento como forma para resolver las disputas de negocios privados transnacionales.

Estos abogados del Nafta, como grupo, facilitaron el núcleo de una nueva generación de abogados comerciales internacionales. En efecto, cuentan con conexiones extranjeras, experiencia en el Estado mexicano y con un conjunto de conocimientos técnicos especializados que encajan con el nuevo régimen comercial creado por el Nafta (y la OMC), con el nuevo enfoque antimonopolio instaurado también por el Nafta, así como con la nueva maquinaria en resolución de conflictos. Trabajando con economistas, ellos construyen un espacio en donde el derecho y la nueva economía van de la mano.

Aguilar, por ejemplo, decidió conformar su propia firma consultora junto con el economista Jaime Serra, aprovechando sus vínculos con el Gobierno mexicano, con la comunidad de arbitramento internacional y con los abogados estadounidenses que participaron activamente en las negociaciones del Nafta.

EL TRIBUNAL ELECTORAL Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

El desplazamiento de los abogados de negocios hacia el Estado puede ser observado especialmente en los escenarios de reforma electoral y de lucha en contra de la corrupción, los cuales se constituyeron en un esfuerzo por renovar al PRI y relegitimar al Estado mediante las estrategias internacionales que se hicieron aún más fuertes con el Nafta.

Uno de los grupos de derechos humanos de particular interés en el tópic de las elecciones se encuentra compuesto en su totalidad por líderes empresariales y abogados de negocios. La Comisión Mexicana de Derechos Humanos (que no debe ser confundida con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH) fue fundada en 1988 por abogados de negocios, incluyendo a Ramón Sánchez Medel –un profesor bastante conocido de la Escuela Libre de Derecho–, Antonio Prida –uno de los socios de Curtis Mallet– y Rafael Estrada Samano –exabogado de Baker y McKenzie, abogado asesor interno de Xerox y activista del Partido Acción Nacional–. La Comisión Mexicana dio un énfasis de negocios al tema de los derechos humanos y asimismo vigiló con detenimiento el trabajo del Tribunal Electoral. Además, centró su enfoque en la transparencia y en la responsabilidad, haciendo que las autoridades “dieran explicaciones”. El Tribunal Electoral, que era la versión análoga del lado del PRI y de la élite pública tradicional, fue constituido por un grupo del ámbito privado. Actualmente el Tribunal Electoral es una institución altamente juridizada, en donde incluso se adelantan audiencias públicas. Sus miembros debían contar con una muy buena reputación. De los seis ciudadanos, uno había sido por largo tiempo el asesor general de Banamex, el banco privado más grande de México; otro había sido un escritor editorial destacado en una publicación de negocios; otro de ellos provenía de la Escuela Libre, una facultad privada de élite, quien antes había sido miembro de la Comisión Mexicana de Derechos Humanos. El consejero general del Tribunal Electoral fue Santiago Creel, quien había sido el socio principal de Noriega y Escobedo –la firma mexicana originalmente afiliada con Curtis Mallet– y descendiente de la familia de élite que dominaba Chihuahua antes de la Revolución Mexicana. Desde antes había participado de forma activa en causas relacionadas con los derechos humanos, incluyendo su colaboración para la Alianza Cívica, la ONG más grande que empleaba fondos y conexiones

estadounidenses para ejercer presión sobre el PRI con el objeto de mantener unas elecciones limpias.

Las actividades posteriores de Creel son de especial interés. Luego de su dimisión al Instituto Federal Electoral en octubre de 1996, formó parte del Estado como miembro del partido conservador de oposición, el PAN. Después fue elegido al Congreso y se convirtió en parte de la empresa que hizo resurgir a esta corporación, al ser elegido como presidente de la Comisión para Asuntos Gubernamentales y Constitucionales. También hizo uso del poder de los procedimientos de acusación para atacar a una serie de funcionarios del PRI. Más tarde, Creel hizo parte de un grupo de políticos del PAN que buscaba crear una alianza con el PRI, lo cual fue otro modo de continuar con las presiones de las estrategias internacionales para que se reformaran este último partido y la política mexicana. El enfoque en las elecciones cambió las reglas de juego electorales, haciendo que el PRI perdiera el control sobre las mayorías. Asimismo, este cambio permitió que Cuauhtémoc Cárdenas, a quien le habían “robado” la elección presidencial en 1988, fuera elegido como gobernador de la Ciudad de México en 1997, como líder del Partido de la Revolución Democrática.

Procesos similares de fusión entre los sectores público y privado se dieron en la campaña significativamente notoria –en México como en los Estados Unidos– en contra de las drogas y la corrupción. Por ejemplo, Rafael Estrada Sámano (Walker 1995), quien se graduó en la Escuela Libre y posteriormente obtuvo una maestría en derecho de la Universidad de Columbia, llegó al Gobierno a través de actividades de negocios adelantadas inicialmente en Baker y McKenzie. Posteriormente adelantó una larga carrera que incluye su vinculación en Xerox, y luego un ejercicio constante del activismo en el PAN, la Anade –de la que llegó a ser vicepresidente– y la Comisión Mexicana de Derechos Humanos arriba mencionada¹¹. Después se convirtió en el segundo al mando de la Procuraduría, entidad que ha investigado delitos relacionados con el narcotráfico, la corrupción, al igual que famosos delitos políticos recientes. Su posición en el Gobierno, trabajando para otro líder del PAN, Antonio Lozano García, de nuevo muestra la legitimidad creciente que ha adquirido la élite de los abogados de negocios en cargos del Estado. Pero el crecimiento de legitimidad no necesariamente significa que ellos puedan evadir las controversias que rodean a la política y al derecho en México. En efecto, la oficina federal de la Procuraduría ha tenido una estabilidad precaria, debido a los frecuentes y complejos escándalos relacionados con droga y corrupción. Por ello no resulta sorprendente que Lozano no hubiera desempeñado su cargo por un tiempo largo.

¹¹ Su padre fue abogado y uno de los fundadores del PAN. Se dice que conoció al Procurador General de entonces, Antonio Lozano García, como parte del esfuerzo orientado a promover la creación de un tribunal electoral independiente.

Este sector bastante pequeño pero en continuo crecimiento, proveniente del gremio asociado de abogados y que se ha constituido en un puente entre la división del sector público con el privado, puede ser entendido de mejor forma al analizar con mayor detalle una entrevista adelantada con uno de ellos. Resultan de interés particular no sólo las actitudes circundantes, sino también el tipo de trabajo que ha venido siendo realizado por el Estado en el sector privado. Por lo tanto citamos en extenso algunas de las ideas de uno de los abogados de la nueva élite jurídica. Con referencia a su vinculación específica con el sector público mediante las organizaciones cívicas y de derechos humanos, él describió el desafío presente del siguiente modo:

Yo pienso que una de los objetivos cruciales de la reforma consiste en adaptar realmente el sistema jurídico para que se protejan de una mejor forma los derechos de propiedad. En México nosotros tenemos un problema inmenso en términos de derechos de propiedad, un gran problema. Es decir, nosotros tenemos muchos problemas en relación con los derechos humanos, con los derechos políticos, pero debo hacer énfasis en los derechos de propiedad ... Cuando la justicia no está funcionando eficientemente en términos de tiempo [y] en términos de las demandas que se pueden interponer ... entonces la propiedad no tiene el valor que tiene en otros países ... ese costo [de ejecución] va a tener que ser una suerte de entrada para que se dé la totalidad de la ecuación ... y entonces se convierte en corrupción ...

Más aún, resulta necesario acometer una reforma del sistema judicial porque “la Rama Ejecutiva domina ... ciertas decisiones clave de los jueces”. Por lo tanto “la reforma legal se encuentra al interior de la reforma política ... si nosotros queremos una democracia, tenemos que gozar de un sistema ... judicial que sirva no sólo para proteger los derechos de propiedad sino también los derechos políticos y los derechos humanos. De otra forma únicamente tendremos una democracia en el papel. Lo que quiero decir es que debemos tener jueces independientes y autónomos, para que si alguien reclama que algún tipo de derecho le ha sido violado, sea decidido su caso de manera objetiva, imparcial, justa”. Finalmente, junto con la democracia y un sistema judicial robusto e independiente viene el requisito de la responsabilidad: “si el Gobierno no es responsable de sus políticas, es difícil que el sistema judicial funcione”.

Este abogado reconoce perfectamente que este programa es claramente radical:

La reforma política afectará a ciertos grupos políticos, grupos que en el pasado no sólo han gozado de poder político sino también del económico al hacer negocios sometidos a las viejas reglas del juego. Dichos grupos no llegarán a aceptar voluntariamente esta reforma política. Pero, ¿por qué? Porque ellos tendrían que cambiar el modo como manejan el poder para competir por el mismo y para competir

por resultados merecidos. Ellos tendrían que competir en el mercado real por la lucha para obtener el poder. Luego yo creo que el gran obstáculo, para algo que huelga o esté relacionado con la reforma política, son este tipo de grupos, bastante conservadores. Por supuesto, ellos no quieren cambiar porque se verían afectados sus intereses. Luego esta reforma política de hecho implica una suerte de lucha por el poder ... y esto, como usted sabe, ha derivado en una secuencia de actos violentos tales como los asesinatos notorios de diferentes personas.

Diversos profesionales del derecho como este abogado de negocios han utilizado múltiples escenarios e instancias para acceder al Estado, tales como la importancia reciente del derecho de los negocios, sus contactos con los Estados Unidos y, progresivamente, los esfuerzos invertidos en la reforma electoral, en las medidas anticorrupción y en la aplicación de los derechos humanos. Ahora ellos se están convirtiendo en actores principales, tratando de superar una división dentro de la élite mexicana que se remonta a los tiempos de la Revolución Mexicana.

CAPÍTULO 13

Las estrategias reformistas que giran en torno al sistema judicial

Las múltiples vertientes que han contribuido al surgimiento de una nueva ortodoxia han convergido en asuntos que guardan relación con los tribunales y la judicatura en general. Según Pierre Landell-Mills e Ismael Serageldin, dos de los arquitectos del giro del Banco Mundial hacia asuntos de gobierno, “existen pocos aspectos sobre las materias de gobierno que gocen de un consenso tan firme dentro de las comunidades en desarrollo, como lo es la necesidad de un sistema judicial objetivo, eficiente y confiable” (1991, citado en Lawyers Committee for Human Rights 1993, 53). Como anota Carothers (1999), el crecimiento reciente de las inversiones en reformas judiciales ha sido sorprendente¹. De hecho, las reformas judiciales se convirtieron en el factor esencial de la ayuda de los Estados Unidos a nivel mundial en materia de democracia, con gastos de la Usaid que ascendieron a alrededor de \$600 millones de dólares en 1999 (Carothers 1999, 49). El Banco Mundial y otras agencias multilaterales, incluyendo al Banco Interamericano de Desarrollo y al Banco Asiático de Desarrollo, han convertido también las reformas judiciales en su foco primordial.

El nexos con los políticos tecnócratas y el desplazamiento pausado hacia un enfoque institucional dentro del Banco Mundial se hicieron evidentes con la primera incursión del Banco en Venezuela en 1990. Para ese entonces Venezuela se encontraba fuertemente comprometida con el Banco, debido a las negociaciones en torno a un préstamo de ajuste estructural orientado hacia reformas macroeconómicas, que se estaba encontrando con una fuerte resistencia interna. De acuerdo con un estudio sobre este proyecto, realizado por el Lawyers Committee for Human Rights (Comité de

¹ Comenzando en el Salvador en 1983 con un proyecto inicialmente manejado por el Departamento de Estado estadounidense, “las dos líneas gruesas de la nueva asistencia relacionada con la democracia en Latinoamérica –las elecciones y la administración de justicia– crecieron rápidamente” (Carothers 1999, 35).

Abogados para los Derechos Humanos), “sabiendo que el Banco había respaldado una reforma sobre procedimientos legislativos en Chile, Moisés Naím –representante del Banco Mundial en Venezuela en ese entonces [y figura determinante en que el Banco Mundial tornara su mirada hacia el enfoque de gobierno y reforma institucional]– sugirió a Cordiplan, la agencia de planeación del Gobierno, la posibilidad de que entrara en contacto con el Banco para solicitar ayuda financiera con el objeto de acometer una reforma judicial” (Lawyers Committee for Human Rights 1996, 82-83). Luego de algunos debates, el Banco Mundial decidió ingresar en este escenario. Los abogados del Banco, incluyendo al asesor general Ibrahim Shihata, también aprovecharon esta oportunidad para promover sus conocimientos especializados sobre temas ajenos a los propios de su rol más técnico, característico del ejercicio de la profesión del derecho en el Banco. Con este patrocinio y el interés progresivo en el enfoque institucional, el programa ha crecido de modo considerable. Para enero de 1995, según el Comité de Abogados, el Banco Mundial estaba adelantando proyectos de reformas judiciales por lo menos en Argentina, Bolivia, Ecuador y Perú en Latinoamérica, así como en otros países fuera de esta región (Lawyers Committee for Human Rights 1996, 34-36). Es cierto, entonces, que una cantidad significativa de recursos ha sido destinada para las reformas judiciales en los últimos años (*ver* también Hammergren 1998). No obstante, la conclusión de la mayoría de personas que han evaluado estos programas es que los mismos no han resultado ser exitosos. Al respecto Carothers señala que “los proyectos se han quedado muy cortos en la realización de sus objetivos” (1999, 170)².

Los expertos en reformas judiciales tienen sus propias explicaciones sobre esta historia uniforme de fracasos, incluyendo la falta de voluntad política en los países donde se han adelantado los proyectos, el poder de intereses arraigados y la corrupción omnipresente (Carothers 1999, 165-177; Hammergren 1998, 270-280). Otros sugieren que las ONG deben tener una mayor participación (Lawyers Committee for Human Rights 1996). Estas críticas y sugerencias han sido respaldadas por varias personas del Banco Mundial que han formado parte en la realización de esta empresa (World Bank Seminar 1998). No obstante, la mayoría de las explicaciones evaden la exploración de los problemas estructurales que inevitablemente se deben afrontar al llevar a cabo el cometido de las reformas judiciales.

En este capítulo pretendemos dar luces sobre estas razones estructurales que afectan las reformas. Para ello exploraremos los factores políticos que han conformado el poder judicial, así como su posición dentro del campo del poder estatal³. Esta explicación es un poco compleja. En efecto,

² Juan Méndez está de acuerdo: “las Judicaturas, y aquellos que las lideran, han sido particularmente resistentes al cambio” (1999, 223).

³ Como O’Donnell recientemente lo señaló (1999, 323), “debemos tener en cuenta que el derecho,

nuestra intención es ofrecer un diagnóstico de una situación para explicar el modo como la misma ha conducido a otra situación: el fracaso de las reformas judiciales. Nuestra explicación rastrea la posición de la judicatura en tres períodos. En el primero, comenzamos recordando las relaciones que se dieron en la élite tradicional, a saber, los abogados prestantes. Tradicionalmente, los tribunales se encontraron determinados por su posición auxiliar con respecto a la élite que dominaba el campo del poder estatal mediante múltiples posiciones. Examinaremos esta posición auxiliar a través del análisis de las actividades de los grupos que han desafiado dicha posición en nombre de la autonomía del derecho. En el segundo período, luego de que el estamento militar asumió el poder, los tribunales se vieron desplazados, a pesar de que formalmente se les estaba garantizando su autonomía. El tercer período trae consigo un robustecimiento de un sistema judicial débil, esta vez asumiendo el papel del Estado e incluso tratando de materializar oportunidades para jugar un rol crucial de mediación en los nuevos regímenes democráticos. El fracaso de este nuevo rol resalta las actuales insuficiencias de la judicatura, las cuales exacerbaban las críticas y las presiones para que se precipiten procesos de reforma. No obstante, las dificultades que por su parte tienen estos procesos de reforma son bastante profundas.

UNA JUDICATURA DOMINADA DENTRO DE UNA ESTRUCTURA JURÍDICA DE DOS NIVELES

En Brasil, como lo hemos mencionado, si las personas eran vistas “sólo” como profesores, abogados o jueces, quería decir que terminaban siendo excluidas de las posiciones sociales y profesionales más altas. Dichos profesionales esencialmente eran miembros de segunda clase de la élite. Por su parte, este tipo de distribución en dos niveles suscitaba una serie de tensiones y contradicciones. En Brasil (así como en el continente europeo) muchas de estas tensiones se hicieron evidentes mediante las actividades de los procuradores o de los ministerios públicos. Para aquellos que trataban de ingresar al sistema judicial, los cargos en las oficinas del procurador eran un trampolín codiciado por los más ambiciosos. Con el objeto de edificar sus propios roles, los procuradores usualmente acometían esfuerzos para generar un nivel de autonomía en su propia institución. Así, es posible describir una larga historia sobre estos esfuerzos, los cuales fueron explicados entre otros lugares, en los debates suscitados en torno a la constitución brasileña de 1988.

en sus contenidos y en su aplicación, es en gran medida (como lo es el Estado del que forma parte) una dinámica de condensación de relaciones de poder, no simplemente una técnica racionalizada para la consecución del orden de las relaciones sociales”.

Sirviéndose de los esfuerzos históricos orientados a que los procuradores tuvieran un rol más autónomo, así como de los ideales promovidos por un grupo de jóvenes activistas, los procuradores lograron obtener mayor independencia en el manejo de casos penales y mayor preponderancia en los casos civiles. Una persona cercana a los activistas lo explica de esta forma: “ellos no eran políticos en el sentido electoral”, sino en el sentido de hacer respetar el derecho. Los procuradores no ocupaban posiciones de élite, ya que carecían de vínculos o conexiones sociales influyentes con “las viejas familias”. Pero ellos “sabían sobre el asunto” y emplearon diversos análisis para demostrar que el Ministerio Público debía ser independiente y la forma en que esta independencia podía ser obtenida. Por “independencia” ellos entendían que sus oficinas no podían ser ocupadas por políticos – quienes llenaban múltiples plazas que se encontraban alrededor o por encima del derecho–, ni la oficina del procurador ser empleada como trampolín hacia la política por parte de miembros de la élite que tuvieran poco interés en el derecho. Así, los procuradores, aprovechando el prestigio del derecho en los resultados obtenidos en contra del régimen militar, tuvieron éxito en la asamblea constituyente. Uno de los individuos que había sido promotor de la independencia de los procuradores por largo tiempo, describió los más de 20 años de lucha en favor de esta causa como una gesta “por la libertad y la autonomía del Ministerio Público”.

Cuando hubo oportunidad, se dieron actividades del mismo tipo en otras partes de la judicatura. Por ejemplo, en Chile actualmente existe un grupo dentro del sistema judicial (el cual ha tenido el control de la Asociación de Jueces durante casi una década) que está buscando modernizar los tribunales y volver el sistema más meritocrático y atractivo para los egresados de facultades de derecho. Reconociendo los problemas de desprestigio, en parte por la invisibilidad de los tribunales durante el período de Pinochet, alrededor de 1985 algunos jueces empezaron a hablar de cambios necesarios. En su calidad de profesores de dedicación parcial, aceptaban que el conocimiento generado en las facultades de derecho tenía un escaso impacto social, lo que contrastaba, según su perspectiva, con lo que ocurría por ejemplo con los conocimientos de la academia en materia de economía. En otras palabras, la “ciencia del derecho” no estaba logrando producir un cambio en su campo, en contraste con “la renovación” que se estaba dando en otros escenarios sociales. Al parecer, un “papel de corte conservador” era el único rol disponible en los recintos de los tribunales. A su vez, los profesores de derecho, de acuerdo con uno de los protagonistas, “vivían dentro del sistema” y “estaban litigando”. Ellos no estaban dedicando ningún esfuerzo real para adelantar una reforma o para acceder a algún tipo de conocimiento jurídico técnico. Asimismo, este informante recalcó que los profesores de dedicación parcial estaban reacios a establecer vínculos fructíferos con otro tipo de autoridades académicas o incluso con otros jue-

ces. Tal y como los procuradores de Brasil, el grupo subordinado en el campo jurídico –el “segundo nivel”– trató de mejorar su posición impulsando una causa que buscaba centrar esfuerzos en el derecho y sus ideales. Al hacer esto, esperaban validar su posición en contraste con una élite que adquiriría su poder mediante la evasión de un estatus en donde fueran considerados como “sólo abogados o profesores”.

Estos esfuerzos reformistas encontraron una fuerte oposición dentro de las estructuras jurídicas prevalecientes. Hemos encontrado que existen dos maneras básicas de resistirse a las reformas. La primera es el clásico modo de producción y de manejo del derecho a través de criterios de familia. Por ejemplo, en la Francia del siglo XIX usualmente se decía que “no existe una mejor garantía de tener una justicia adecuada que un apellido adecuado”. De modo consistente con este ideal de familia, los diferentes abogados y jueces fueron vinculados a sus cargos más por su abolengo familiar y por sus relaciones personales que por su conocimiento sobre el derecho. Incluso los primos que no tenían ningún otro prospecto podían ser ubicados en la judicatura o en plazas relacionadas como la de los procuradores, para así extender y mantener el alcance de la familia. Por ejemplo, al mirar retrospectivamente hacia los años 60 en Chile, uno de los jueces manifestó que el ingreso a la judicatura dependía en gran medida del acceso a las diversas redes asociadas con los jueces y empleados para ese entonces vinculados. En efecto, esto significaba que la judicatura era un sistema “abierto”, pero sólo de una manera que no representara una alteración de “los valores de familia” prevalecientes.

Así, el mundo político-jurídico fue construido sobre la base de familias extendidas cuyas raíces iban hasta los tiempos de la vieja oligarquía. La dimensión del factor familiar hizo que la legitimidad del derecho mismo se encontrara atada a las familias que estaban detrás del derecho, lo cual a su vez quería decir que dicha legitimidad a duras penas reposaba sobre el cimiento de conocimientos profesionales especializados⁴. Por supuesto, la credibilidad intelectual era importante para edificar una trayectoria jurídica, pero la legitimidad del derecho estaba basada primordialmente en vínculos familiares o cuasifamiliares, así como en una combinación de rituales diseñados para el consumo público del derecho mismo.

Este sistema jurídico de raigambre familiar contaba con ciertas ventajas. Por ejemplo, permitía un manejo interno de los conflictos mediante conexiones personales e intercambio de favores a través del tiempo. No obstante, esto también hacía que los tribunales y la judicatura en general tuvieran una gran dificultad en ir más allá de los arreglos construidos a

⁴ Un abogado narró nuevamente la historia de cómo los profesores de Chile viajaban al exterior, conversaban con un profesor francés y luego volvían a sus fincas para escribir un libro basado en las ideas que habían aprendido durante sus viajes.

través de esas relaciones de familia. Históricamente, los tribunales revisaron casos importantes, “resolvieron” disputas y aplicaron el derecho, pero el poder y la posición de los tribunales, sin importar que tipo de afirmaciones fueran expuestas en sus fallos judiciales, dependían de su ubicación dentro de una paz social que estaba basada más en relaciones familiares extendidas alrededor del derecho y de las instituciones jurídicas que en una autonomía del derecho como tal. Como Jorge Correa Sutil lo sugirió, el proceso político “marginó a los jueces de los cambios sociales más significativos del siglo XX” (Correa Sutil 1993, 94).

Chile suministra el mejor modelo de una judicatura que hacía parte de una red extendida de vínculos familiares, y Brasil, por su parte, aun cuando algo más abierto y competitivo, como fue visto en las actividades relativamente fructíferas de los procuradores, también encaja en este modelo. El segundo modelo tradicional, ejemplificado por el sistema judicial de México, convierte el modelo de producción de corte familiar en una instancia clientelista.

No es extraño que haya existido un nivel precario de autonomía de los tribunales en México con referencia al sistema de patronazgo establecido por el PRI. Primero, el prestigio general de la judicatura y del gremio de profesionales practicantes siempre había sido bajo, y decreció aún más con la apertura de la facultad pública de derecho de la UNAM a una masa significativa de estudiantes en la década de los 50⁵. Un abogado reconocido y de experiencia, quien realizó algunos comentarios sobre los prospectos de carreras en los años 40, manifestó que él nunca contempló la posibilidad de ser juez; e incluso hoy día, un abogado estadounidense bien conectado afirmó que, en contraste con los Estados Unidos, él no conocía a nadie en México que tuviera aspiraciones de formar parte de la judicatura, incluso de la Corte Suprema⁶. Por supuesto existen excepciones, pero los abogados más ambiciosos y mejor conectados no tratan de vincularse a la judicatura.

Los jueces empiezan a hacer carrera en la judicatura federal como “secretarios” de otros jueces, y avanzan a partir de una combinación de contactos y experiencia. Para ser juez se requería, hasta hace poco, ser seleccionado por parte de uno de los magistrados de la Corte Suprema, llamados ministros. Algunos de los que accedieron a la judicatura lo hacían a través de contactos políticos mantenidos desde afuera, pero la mayoría de ellos fueron promovidos desde adentro. Había 21 ministros de la Corte Suprema, y evidentemente ellos dividían el país en 21 “regiones in-

⁵ Sobre el incremento de inscripciones y desempleo, ver Cleaves 1987, 45-53.

⁶ Un abogado de Monterrey observó que no existe “una satisfacción social” en convertirse en juez –lo que significa que puede ser asumida como “una oportunidad para hacer dinero”.

formales”, con un ministro controlando las designaciones de cada una de dichas regiones. Los *camarillas* de la judicatura debían lealtad al ministro que los nombraba e incluso se decía que en ocasiones debían llamar a los ministros antes de decidir un caso. Así, se dio una política de patronazgo dentro del sistema judicial.

Por lo tanto, desde el punto de vista de los reformadores de hoy día, “la corrupción” real estaba constituida por “la negligencia y la ineficiencia” provenientes de un sistema basado en el patronazgo político. Como lo señaló un abogado privado, no existía “carrera judicial”, sino “políticos magistrados”. El principal problema no era que los jueces inferiores mantuvieran un vínculo directo con el proceso político externo, sino que se estaba dando un sistema con un “clientelismo interno”. Uno de los resultados predecibles fue que los tribunales, tanto los federales como los estatales, estaban destinados a ser débiles desde un punto de vista técnico. Para empezar, estos tribunales no resultaban atractivos para abogados altamente calificados y, para rematar, el sistema no premiaba a los jueces que tuvieran un nivel apreciable de conocimientos técnicos. Los tribunales federales, en palabras de muchas personas que ejercían el derecho, no se encontraban “bien equipados para funcionar adecuadamente dentro de una economía de apertura”.

Por su parte, los tribunales estatales cuentan con una reputación particularmente negativa, y sus jueces son nombrados como parte de un sistema local de patronazgo. Según uno de los jueces, cuando el presidente de México cambia, “el gobernador cambia, el magistrado cambia e incluso los secretarios cambian”. Por lo tanto, debido a diferente tipo de razones, tanto la calidad como la independencia de la judicatura son cuestionables. No existen muchas razones para invertir esfuerzos y recursos en materia de competencia técnica, cuando la supervivencia depende de redes capturadas por un patronazgo político. Al explicar el rechazo de diversas empresas de hacer uso de la judicatura, uno de los abogados simplemente manifestó, “hay cosas terribles que ocurren en los tribunales”⁷. Un abogado que ha ejercido el derecho en diversas áreas en Monterrey observó: “uno va a los tribunales” pero “no confía en ellos” ... “el mejor abogado es el que sabe cómo moverse políticamente en dicho entorno” (ver también Riding 1989, 119-120)⁸.

⁷ Un abogado afirmó que era un lugar común el que los abogados le pidieran dinero a sus clientes para los jueces. No es claro si este “pretexto común” enriquece a los abogados o a los jueces.

⁸ Peter Cleaves cita las palabras de un abogado que sostuvo que “los estudiantes que han sido precariamente educados eventualmente se convierten en jueces. Cuando el jurista instruido confronta al político en la sala del tribunal, el juez favorece al político debido a que no conoce la ley lo suficientemente bien como para poder apreciar la posición del jurista” (1987, 52).

UNA AUTONOMÍA SIMBÓLICA

La mayor debilidad estructural de los tribunales, como se describió, fue su dependencia. En Brasil y en Chile históricamente se han encontrado atados a familias extensas, y en México a un partido político hegemónico durante mucho tiempo. Esta dependencia suscita diverso tipo de críticas, pero no conduce a soluciones obvias. En efecto, cuando la élite decide, por uno u otra razón, cortar sus vínculos con la judicatura o esencialmente “vaciar la competencia” de la función judicial, la situación se hace peor. La razón que subyace detrás de este efecto paradójico es que la dependencia también representa una relación simbiótica que permite la penetración de nuevas ideas y problemas en los tribunales. Los lazos familiares, en particular, permitían que los tribunales zanjaran disputas mientras al mismo tiempo permanecían bajo el control de la élite jurídica. Pero cuando la conexión con la élite jurídica resulta escindida, los tribunales se ven desamparados y en consecuencia quedan situados en una posición en donde funcionan en gran medida mediante una lógica de reacción.

La historia de los tribunales de Chile suministra un buen ejemplo de este problema. Como hemos mencionado, los tribunales por largo tiempo habían permanecido conectados a familias jurídicas extensas y pertenecientes a la oligarquía tradicional. De hecho, históricamente los miembros de la judicatura en buena medida fueron parte de la maquinaria oligárquica. No obstante, cuando el derecho empezó a extenderse y el Estado se convirtió en una instancia algo más profesionalizada, se hizo cada vez más difícil combinar roles como los de juez, terrateniente, profesor e inversionista. Quizás debido a que el papel del juez era relativamente subordinado, la judicatura como institución se abrió más hacia el ingreso de personas que no pertenecían a las familias tradicionales. Así, la judicatura se volvió una institución “delegada” en el sentido que allí eran vinculadas personas ajenas al establecimiento para mantener los valores propios de éste. Al final de la década de los 60, había relativamente pocos miembros de las familias de la oligarquía en la judicatura. Según uno de los académicos instruidos de la judicatura, los tribunales eran una suerte de instituciones virtualmente cerradas, pero que “no formaban parte del club” de la élite.

Sin embargo, esta transformación no fue tan clara para todas las personas al mismo tiempo. Debido al efecto generacional, la dirigencia de la judicatura recibió su formación de acuerdo con los viejos patrones, incluso cuando sus miembros empezaron a ser probablemente personas poco ambiciosas o poco talentosas de las viejas familias, o simplemente recién llegados pertenecientes a la clase media⁹. Como ocurrió en otras latitudes,

⁹ Los jueces vinculados hasta 1990 en gran parte (estimada por un juez como el 40%) provinieron de las familias de los empleados judiciales. La Judicatura era “fundamentalmente de clase me-

los principiantes trataron de imitar la conducta y las maneras aristocráticas de los jueces de élite, quienes aún estaban allí cuando ellos comenzaron sus carreras. Incluso también imitaron el modelo familiar de producción jurídica, al vincular nuevos jueces que pertenecían por lo general a las familias existentes dentro del sistema judicial. Pero su desempeño real estaba destinado a ser una especie de parodia pues ellos ni estaban conectados con el poder, ni eran sensibles a los vientos de cambio. Como un juez lo manifestó, la judicatura alrededor de 1965 era un sistema “anacrónico”. Un abogado destacado en la práctica del derecho de ese entonces sostuvo que los valores de estos jueces eran los viejos valores del “derecho a la propiedad”, más cercanos a tradiciones promovidas por cultos de corte religioso como el Opus Dei, que a las lecciones de ideales socialcristianos, los cuales para ese entonces alimentaban las aspiraciones de los demócratacristianos. Por lo tanto, los jueces carecían de capital social, de conocimientos especializados y de cualquier tipo de poder real. En resumen, no contaban con una legitimidad verdadera o un cierto tipo de autoridad obtenidos por ellos mismos. Así, no tuvieron la oportunidad real de mediar en los conflictos que surgieron a lo largo de los años 60 y 70.

Como era de esperar, la judicatura defendía los intereses de los terratenientes, intentaba imitar su comportamiento y aspiraba llegar a ser uno de ellos. Los jueces también coincidían con los militares, de hecho bastante cercanos desde el punto de vista social. No obstante, dar cualquier tipo de relevancia a la jurisprudencia que esta judicatura produjo es eludir su verdadero papel en términos políticos y sociales. Lo que los jueces escribían tenía muy poca importancia, excepto cuando ayudaban a facilitar ciertas armas tácticas que terminaban fundiéndose en un escenario que incluía violencia política, así como luchas sociales y económicas. Así, el discurso táctico acerca de la protección de la propiedad privada no fue irrelevante en los debates y preocupaciones sociales que caracterizaron dicho período. Pero el poder de los argumentos tácticos del momento dependía en gran medida de la influencia y de la legitimidad de los patrocinadores localizados afuera de la judicatura: quienes estaban adentro y afuera de Chile tratando por todos los medios de expulsar el régimen presente para poner uno nuevo en su lugar.

De este modo, no es extraño que la judicatura hubiera sido bastante complaciente con el golpe militar que ascendió a Pinochet al poder. La judicatura no sólo le dio la bienvenida al nuevo régimen militar, sino que

dia”, especialmente conformada por personas que querían ascender socialmente. Su estructura era a la vez familiar y permeable, ya que se encontraba relativamente abierta hacia personas que pudieran conseguir un trabajo allí mientras estaban en la facultad de derecho, así como también hacia aquellos que demostraran tener un comportamiento valorado como conveniente para la Judicatura. De esta forma, los jueces vinculaban personas “que eran como ellos”.

aspiró retornar a tiempos mejores en donde los jueces lograran afirmar sus valores y conocimientos. Varios magistrados de la Corte Suprema, incluyendo algunos abogados bastante prestigiosos, se apartaron del papel que debían cumplir para respaldar al estamento militar, que compartía un bagaje social común con aquellos que actualmente ocupan la mayoría de los cargos judiciales. Uno de los magistrados de la Corte Suprema, citado por Constable y Valenzuela (1991, 117), “se mostró ‘encantado’ con la promesa de la junta militar de ‘respetar y hacer cumplir’ las decisiones judiciales”. Los miembros de rango raso de la judicatura, como era de esperar, no tuvieron nada de peso para decidir¹⁰. Muchos de ellos, incluyendo líderes importantes, manifestaron su satisfacción con el hecho de que, tal y como otro magistrado de la Corte Suprema lo manifestó, “el gobierno actual jamás ha insultado a los tribunales” (citado en Constable y Valenzuela 1991, 117). Reconociendo de modo sagaz que la judicatura había alcanzado un punto en donde su principal preocupación era mantener los valores de la vieja aristocracia, Pinochet “le rindió atento homenaje a la dignidad y al prestigio de la judicatura” (Constable y Valenzuela 1991, 117)¹¹.

EL FRACASO PÚBLICO DEL FORO JUDICIAL

El arribo de regímenes más democráticos, la caída de los militares y los estándares internacionalmente reconocidos sugerían que el Estado de derecho y un papel más robusto para los tribunales debían hacer parte de las nuevas estructuras del Estado. Esta idea fue ampliamente compartida por aquellos que manejaron las respectivas transiciones hacia la democracia, incluyendo a Patricio Aylwin en Chile y a Raúl Alfonsín en Argentina¹². La idea estaba en auge como resultado de un enfoque en las instituciones que estaba pensado para facilitar una operación eficiente de los mercados. No obstante, como ha resultado ser hasta ahora, los tribunales han sido incapaces de acometer el trabajo producto del cambio de gobiernos militares a regímenes en donde un sistema judicial relativamente poderoso e inde-

¹⁰ Como uno de los jueces de amplia experiencia lo explicó retrospectivamente, varios de los jueces comenzaron a reconocer el problema de los derechos humanos y sabían la historia de la construcción de las nuevas instituciones europeas después de la Segunda Guerra Mundial, pero también veían que ellos, tal y como había sucedido con la Europa de los años 30, eran “débiles” e “incapaces” de confrontar al fascismo.

¹¹ A 17 miembros de la Corte Suprema les fueron dados conductores y automóviles estatales (Constable y Valenzuela 1991, 117).

¹² El conflicto sobre el papel de la Judicatura en el Brasil es discutido en Ballard (1999). Es difícil evaluar las actividades de la Judicatura actual del Brasil, la cual se encuentra bajo el ataque de Cardoso y su administración, en parte por razones políticas. En general los jueces han puesto algunos obstáculos frente a las reformas neoliberales del Brasil, pero no parece que los jueces mismos se hayan concentrado en elaborar el derecho puro en la misma medida en la que lo hicieron los procuradores. Hoy día hay pocas reformas que provengan de la Judicatura, la cual en muchas regiones aún está bastante dominada por la lógica de las relaciones familiares.

pendiente debería proteger los derechos humanos. Empezaremos con el caso de Chile, en donde la incapacidad para asumir un nuevo papel ha sido particularmente evidente. En parte el problema ha sido que los tribunales sufren un nivel considerable de desprestigio, debido a que son ideológica y socialmente identificados con el establecimiento militar. Pero el problema más profundo ha sido que la élite política ha utilizado a los tribunales para mantener el pacto político que permitió la transición a la democracia.

Los tribunales chilenos se convirtieron en parte explícita del pacto celebrado con Pinochet¹³. Más aun, debido a las dificultades de reformar el sistema judicial, el gobierno de Aylwin no fue muy lejos en la causa de reformar la judicatura. A pesar del esfuerzo de la Asociación de Jueces, arriba mencionada, los jueces tampoco quieren ser perturbados¹⁴. Por lo tanto, los acontecimientos surgidos en Chile reforzaron una dualización del mundo jurídico. Los derechos humanos y las empresas se orientaron hacia prácticas y patrones aceptados internacionalmente, pero los tribunales permanecieron como parte del compromiso político establecido con el régimen de Pinochet. Así, no pudieron desempeñar el papel que las normas aceptadas internacionalmente les exigía cumplir.

Un ejemplo de esta dualización fue la Comisión de Paz y Reconciliación creada al margen de los tribunales¹⁵. Ésta fue diseñada “para hacer surgir toda la verdad y justicia hasta donde fuera posible”. La Comisión de la Verdad jugó un papel importante en el entendimiento moderno de los derechos humanos, así como en mostrar que el régimen militar había violado sistemáticamente este entendimiento. La Comisión de la Verdad fue diseñada con el objeto de respetar un cierto balance político, con ocho comisionados divididos entre los opositores y los simpatizantes del estamento militar. Los opositores de Pinochet en la Comisión incluían a Jaime Castillo y a José Zalaquett, quienes actualmente son identificados con el sólido movimiento internacional en favor de los derechos humanos. El personal de la Comisión de la Verdad fue conducido por Jorge Correa, quien ya era reconocido como “una estrella brillante”, según uno de los participantes. Correa se había graduado en la Universidad de Yale, era el decano de la Universidad Diego Portales, contaba con un nombre de familia tradicional y había guardado distancia respecto al régimen militar. Así, la Co-

¹³ Uno de los pactos, además de la amnistía, por supuesto, tenía que ver con el número de magistrados que se mantuvieran alineados con Pinochet. Así, Pinochet facilitó el retiro de algunos magistrados para colocar en su lugar a personas simpatizantes con él y que pudieran mantenerse en sus cargos durante un período considerable.

¹⁴ Los jueces han reaccionado como un cuerpo corporativo primordialmente frente a las propuestas de reforma, clamando por un aumento de sueldos y por un número mayor de jueces.

¹⁵ La ley de amnistía de Pinochet evitó que se llevaran a cabo la mayoría de los procesos judiciales, con la excepción notable del asesinato de Orlando Letelier. Esta excepción fue hecha para satisfacer las exigencias estadounidenses.

misión de la Verdad creó los registros respectivos de las peticiones de hábeas corpus que habían sido instauradas, condujo otro tipo de investigaciones y se convirtió en el modelo para otras comisiones de ese estilo. En suma, solidificó la legitimidad de los derechos humanos internacionales en Chile.

Aun así, el trabajo de la Comisión de la Verdad se hacía por fuera de los tribunales. Por lo tanto, con escasas excepciones, los tribunales han permanecido en la periferia de las actividades políticas que son manejadas mediante otros medios¹⁶. Entre quienes conforman la élite política –incluyendo a los abogados formados de acuerdo con los parámetros tradicionales, a los economistas y a los especialistas en ciencias sociales, tan destacados en los nuevos gobiernos– aún existe poca atención con respecto a cualquier tipo de reforma que trate de cambiar la posición de los tribunales de modo significativo¹⁷.

Ahora nos detendremos en otros dos ejemplos, cada uno de los cuales es presentado como un estudio de caso. El propósito de estos estudios es rastrear con algún detalle la trayectoria de los esfuerzos que, mediante diferentes inversiones en favor de la autonomía del derecho, han sido emprendidos para reformar los tribunales. Así, empezamos con México, en donde podemos constatar la cohabitación del viejo régimen y el que surja como nueva tendencia. La reforma en México ha venido primordialmente de la mano de un defensor de asuntos de interés público (*ombudsman*), otra de las figuras híbridas mexicanas que, por una parte, lucha en contra del clientelismo y, por otra, refuerza el poder del Estado. Esta historia del surgimiento del derecho a través de los derechos humanos y de las conexiones internacionales se encuentra íntimamente ligada tanto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), el cual forma parte de la UNAM en la Ciudad de México, como con un grupo de personas que emplearon el IIJ para promover la autonomía del derecho. Otra vez, al igual que en Chile, los nuevos esfuerzos en aras de la autonomía del derecho han tenido impacto, pero asimismo han sido absorbidos por las estructuras prevalecientes de poder. Hasta ahora observamos el mismo resultado en Argentina, que constituye el segundo estudio de caso. Lo que pareciera ser un esfuerzo sólidamente respaldado en favor de una reforma judicial y de la autonomía del derecho, en realidad se ha traducido en una inversión para el área de la resolución alternativa de los conflictos, dejando intacta la estructura del sistema judicial mientras se vigoriza la posición de las firmas de abogados, localizadas entre el Estado y sus clientes.

¹⁶ También parece que el arbitramento es utilizado más que los tribunales en disputas comerciales de valor significativo. Los arbitramentos son conducidos por los abogados más reconocidos que tienen vínculos con las firmas de abogados y con la vieja élite de familias extendidas.

¹⁷ Las reformas de mayor envergadura se han dado en el campo de la justicia penal en cuanto al rol del fiscal.

DE LOS DERECHOS HUMANOS A LA JUSTICIA PARALELA AL INTERIOR DEL ESTADO: MÉXICO

Jorge Carpizo es la figura determinante o el *camarilla* del grupo que ha promovido la reforma de los tribunales en nombre de los derechos humanos y de la credibilidad internacional. Fue descrito por un abogado perceptivo como “una persona que se ubica entre la academia y la política”, “un caso excepcional”. Su carrera ha sido la de “estrella” del IIJ. Nacido en Campeche, hijo de un hombre de negocios, fue un estudiante “muy brillante” de la UNAM en los años 60. Se hizo beneficiario de una beca del IIJ, estudió posteriormente en el extranjero y obtuvo un título de maestría en derecho de la Universidad de Londres. Entonces se dedicó a la investigación y, entre otros documentos, escribió un libro muy prestigioso titulado *El presidencialismo mexicano*. A pesar de sus afirmaciones en el sentido de que prefería permanecer tiempo completo dedicado a la investigación, ocupó rápidamente diferentes plazas dentro de la UNAM y el IIJ. Así, la política lo apartó de su rol de académico puro.

Se desempeñó como director del IIJ hasta 1984, luego de Héctor Fix Zamudio, quien prácticamente había creado el Instituto. Tiempo antes, había sido director de humanidades y procurador general de la UNAM. Posteriormente, entre 1985 y 1988, se convirtió en rector de la Universidad (en donde, entre otras cosas, se basó en ideas provenientes de los derechos humanos para crear la defensoría de los derechos universitarios). En 1990 Carpizo pasó a ser magistrado de la Corte Suprema, ejerciendo su cargo de forma breve antes de aceptar la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, una nueva institución mexicana parecida a la defensoría de los intereses públicos. En este cargo duró hasta 1993, cuando paso a ser procurador general de México. Luego del incidente de Chiapas –la rebelión de grupos indígenas liderados por los “zapatistas”– se concentró en adelantar elecciones transparentes. Luego se convirtió en ministro del Interior y renunció en 1994, retornando así a su posición de tiempo completo en el IIJ. Bajo la administración de Zedillo, no obstante, regresó a la vida pública, pasando a ser el embajador mexicano en Francia¹⁸.

¹⁸ Un libro popular en el que se ataca el fenómeno de la corrupción ofrece un cuadro interesante de Carpizo (Zepeda 1994). Allí es descrito como la figura clave en la lucha en contra de la “impunidad” y en favor de la legalidad. Asimismo da una versión favorable de la legitimidad que ha ido de la mano del nombre y de la carrera de Carpizo. Cuando Salinas necesitó a alguien que asegurara que las elecciones de 1994 fueran percibidas como unas justas transparentes, sobre todo después del incidente de Chiapas, nombró a Carpizo como su ministro del Interior. Hay algunos mexicanos que sugieren que los vínculos de Carpizo siempre han sido demasiado cercanos a Salinas (v. gr. Healey 1997; Szeleley 1999), incluso cuando Carpizo estuvo en París. Pero la versión de Zepeda facilita un buen indicador de la manera como Carpizo utilizó su dedicación al derecho. En efecto, es descrito como “controvertido, polémico, difícil de entender, temido por los funcionarios, odiado por los ... traficantes de droga, pero respetado y reconocido por la opinión pública

La posición central de Carpizo y sus *camarillas* —así como su oposición frente a las personas nacionalistas o tradicionales en el derecho— puede ser entendida al observar el establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). La posición de estas personas también guarda relación con asuntos tratados dentro de la reforma al sistema de justicia (lo cual a su vez se encuentra en conexión con todo el sistema de justicia penal). Como se mencionó, Carpizo dejó la Corte Suprema sólo un año después de asumir el cargo para poder ser el presidente de la CNDH. Según diversas fuentes, el catalizador para la creación de la Comisión —además de la actividad y la presencia en México de diversas organizaciones financiadas internacionalmente— fue la preocupación existente en torno a la violación de los derechos humanos que estaba siendo perpetrada en nombre del control del tráfico de drogas, así como por parte de funcionarios públicos que se encontraban bajo el dominio de distintos narcotraficantes (Carpizo, Madrazo y Kaplan 1993)¹⁹. Es más, el presidente Salinas apenas había salido victorioso de unas elecciones bastante reñidas, por lo cual la atención internacional en asuntos de derechos humanos y elecciones transparentes era acentuada. De hecho, diversos reportes altamente críticos de la situación de los derechos humanos en México, publicados por Amnistía Internacional y Human Rights Watch, añadidos a las negociaciones pendientes del Nafta, forzaron a Salinas a actuar. Así, anunció su decisión de crear la CNDH mientras estaba planeando su encuentro con el presidente George H. Bush en Washington para dar comienzo a las discusiones sobre el Nafta (Acosta 1994). En este contexto, seleccionó a Jorge Carpizo como primer presidente.

Admitiendo que la idea de una comisión de derechos humanos era novedosa para México, Carpizo reforzó la legitimidad de esta empresa jurídica a través de sus vínculos internacionales y de diversos contactos con los medios de información. Así, publicó nueve artículos en el famoso magazine *Excelsior* (publicados nuevamente en Carpizo 1993). También, bajo los auspicios del IIJ, él y Héctor Fix Zamudio organizaron en 1991 una gran conferencia sobre derecho comparado para generar respaldo a la idea de un defensor de los intereses públicos. Así, movilizó sus contactos, su propia reputación y sus conocimientos prácticos sobre la comunidad científico-jurídica internacional.

Sin embargo, no fue fácil generar una legitimidad inmediata en torno a esta nueva e importada institución. Los ataques provinieron tanto del sector de los nacionalistas del derecho como del flanco de la para entonces emergente “comunidad de los derechos humanos”. Un sector de la oposi-

y admirado por la gente en general” (Zepeda 1994, 234).

¹⁹ En particular, el asesinato en mayo de 1990 de Norma Corona, una activista contra los abusos policiales, generó una atención considerable.

ción de los nacionalistas –abanderado por Ignacio Burgoa Orihuela, experimentado litigante y representante de la vieja generación de la Facultad de Derecho de la UNAM– estaba dirigido en contra de las instituciones “extranjeras”, lo cual en su consideración resultaba inconsistente con la particular “realidad mexicana”; de la separación formal de los poderes y de la superioridad formal de los tribunales a través del mecanismo constitucional del juicio de amparo. Sin duda, esta posición antagónica surgió, en parte, del hecho de que si iba a haber recursos disponibles para el sistema judicial, éstos debían auxiliar la situación de los tribunales.

Aun así, Carpizo mantuvo una posición adecuada para disipar algo de la fuerza de la oposición. Ciertamente él conocía a los abogados constitucionalistas más prestigiosos de la UNAM, incluyendo a Burgoa, por lo cual logró discutir las objeciones de los críticos tanto en su posición de académico constitucionalista como en la de líder de gobierno relativamente poderoso y bien conectado. Además, el poder político de Carpizo y el hecho de que acabara de ser magistrado de la Corte Suprema, le permitieron impedir que cualquier oposición proveniente de esta institución saliera a la luz pública. De todos modos, la Comisión supuestamente debía reconocer la separación formal de poderes al abstenerse de investigar cualquier conducta proveniente de los tribunales federales²⁰.

La CNDH, bajo la dirección de Carpizo y de su sucesor, Jorge Madrazo, se convirtió, muy seguramente, en la defensoría de intereses públicos mejor financiada de todo el mundo²¹. Esta Comisión cuenta con un largo recorrido que le ha hecho ganar cierta credibilidad en buena parte de la comunidad de derechos humanos y frente al público en general. Por ejemplo, Carlos Fuentes hace parte del consejo de mayor nivel de la Comisión. En muchos sentidos ésta es un mecanismo jurídico alternativo. Aproximadamente 200 abogados trabajan allí tiempo completo y alrededor de 50 personas, muchas de las cuales cuentan con formación en ciencia política, tienen la tarea de mantener contacto con las entidades de derechos humanos del extranjero. La Comisión también ha publicado diversos libros.

Por su parte, la Comisión recibió aproximadamente 8.800 nuevas denuncias durante el período 1993-1994. Cuando llega una denuncia, el per-

²⁰ No obstante diversos tipos de conflictos surgieron, por ejemplo, después de un incidente particular que ocurrió luego de que la Comisión respondió a los alegatos en contra de un juez acusado de ordenar un arresto y la tortura posterior. El procurador general de la república se opuso a la recomendación de Carpizo de que el juez debía renunciar luego de los hallazgos de la Comisión. Este caso puso a prueba el poder de la Comisión en contra de la Judicatura, y finalmente la Comisión prevaleció. Salinas intervino en apoyo de Carpizo y forzó la renuncia del procurador general. Empleando los medios de comunicación y sus vínculos con el gobierno de Salinas, Carpizo pudo superar al tradicional y aún débil sistema judicial.

²¹ Se dice que cuenta con un presupuesto anual de \$83 millones de pesos. De manera significativa, aproximadamente 2.500 personas trabajan en las oficinas de los 33 defensores de los asuntos de interés público.

sonal de la Comisión decide dentro de las 72 horas siguientes si ésta tiene o no validez *prima facie* (según reportes, el 45% de las denuncias sobrepasan esta etapa). Si la denuncia no es admitida, los abogados de la Comisión, aun así, envían una carta de asesoría legal al caso. Ya que según los reportes el 70% de las quejas provienen de personas pobres, y solamente el 5% son realizadas a través de abogado, se puede afirmar que la Comisión efectivamente ha sido una organización de asesoría jurídica bastante activa. Si la queja es admitida, se procede a realizar un intercambio de documentos y luego una audiencia con testigos, interrogatorios o dictámenes de expertos. El borrador de la decisión, proyectado por uno de los investigadores expertos, se envía al presidente de la Comisión, quien basado en el mismo expide una decisión final. A su vez, las decisiones de cualquiera de los 32 defensores pueden ser apeladas para que sean decididas por el presidente federal de la Comisión. Cada decisión es publicada en un reporte anual, con una descripción de la disposición final. En los primeros cinco años, según los informes, aproximadamente 2.000 denuncias condujeron a sanciones combinadas con determinadas recomendaciones. Asimismo, algún grado de éxito es sugerido por el hecho de que las denuncias por tortura pasaron del primer lugar al vigesimotavo en las listas de la Comisión.

Hay algunas personas que no confían en esta institución gubernamental, prefiriendo así permanecer por fuera del radio de influencia del PRI²². No obstante, al parecer la Comisión ha desarrollado relaciones de trabajo con la mayor parte de la comunidad de derechos humanos. Trabaja con diferentes organizaciones de derechos humanos, vincula personas provenientes de dichas entidades y las envía nuevamente a sus plazas de origen. En tanto existen personas con aspiraciones que se encuentran inclinadas a seguir este tipo de trayectoria orientada a la consecución de un nivel mayor de legalidad trabajando dentro del sistema, es difícil imaginar cómo se pueden resistir a la atracción de formar parte de la Comisión. En efecto, la Comisión paga mejor, ofrece más recursos y cuenta con mejores conexiones con la política y el poder. De hecho, este es parte del problema, como lo discutiremos más adelante. La Comisión en muchos aspectos reproduce, y quizás actualiza, el aparato tradicional del PRI.

²² Durante 1988, un incidente relacionado con la Academia de Derechos Humanos luego de la reñida elección ilustra esta división. Salinas solicitó permiso –y le fue concedido– para hablar a la Academia, gracias a la intermediación de uno de los líderes de la Academia, Rodolfo Stavenhagen, quien sintió que esta era la oportunidad para ganar la atención de Salinas respecto al tópico de los derechos humanos. Los miembros más activistas –e izquierditas– liderados por Marie-Claire Acosta, acusaron a Stavenhagen de buscar un puesto en el Gobierno y se retiraron de la Academia. Quienes se retiraron, en su mayoría, eran las personas que habían criticado fuertemente a la Comisión cuando fue establecida. Acosta conformó la Comisión Mexicana para la Defensa y la Promoción de los Derechos Humanos en 1990. Asimismo, fue elegida para el Congreso en 1995, y aún hoy día mantiene su posición crítica frente a la CNDH.

La CNDH está explícitamente impedida para investigar asuntos laborales, de reforma agraria o electorales, así como aquéllos relativos a la judicatura federal. Con respecto a la reforma agraria, Salinas creó “los tribunales agrarios” en 1992, manejados por “los procuradores de asuntos agrarios”²³. No obstante, la creación de esta novedosa y más legalista institución coincidió con el final formal de la reforma agraria. De manera similar, también hay funcionarios especializados en asuntos laborales, los procuradores del trabajo, quienes han venido desarrollando sus actividades desde hace un tiempo para ayudar a los trabajadores en la preparación de sus casos para las juntas. Así, abogados de aspiraciones con una orientación política determinada pueden emplear sus conocimientos y destrezas jurídicas para desarrollar sus propias carreras, mientras ayudan a encuadrar dentro del marco jurídico las disputas laborales.

Tanto la Comisión como estas instituciones similares han ayudado a construir un fenómeno híbrido entre la autonomía del derecho y el paternalismo del Estado. Ellas constituyen una suerte de “justicia clientelista” que, sobre todo, se encuentra en una posición paralela y exterior a la de los tribunales. Así, por una parte, utilizan las últimas tecnologías jurídicas en materia de derechos humanos para ayudar a “modernizar” – en el sentido internacionalmente aceptado– y legitimar el dominio del PRI, el cual a su vez está sufriendo un proceso de cambio. Por ejemplo, la lucha en contra de la tortura en gran medida se ha dirigido contra los sistemas locales de patronazgo. Y, de hecho, según uno de los líderes de la CNDH, la Comisión ha sostenido relaciones bastante difíciles con varios de los procuradores, quienes en México se encuentran estrechamente vinculados con los diferentes poderes políticos locales. En general, la Comisión ha afrontado “obstáculos y resistencias”, que incluso han sido más crónicos al interior de cada estado. El problema es que los procuradores locales son “parte de la familia” de la policía local, del partido local y del poder político local. De esta manera, los procuradores se inclinan a pensar “yo soy el derecho”, justamente la actitud tradicional que el PRI ha tenido con referencia a la autonomía jurídica. Por lo tanto, los intentos para limpiar el entorno local pueden ser vistos como esfuerzos desempeñados por varios abogados nuevos y especialistas, quienes han sido incorporados al Estado a través de la CNDH para que ayuden a hacer contrapeso al poder significativo de los abogados locales que se hallan inmersos en la tradición partidista de clientelas²⁴.

²³ Los anteriores tribunales solo le podían hacer recomendaciones al presidente.

²⁴ El trabajo de la CNDH en la promoción de las reformas de las decisiones judiciales y del sistema de prisiones –con las cuales, por ejemplo, se limitarían los aspectos clave de la amplia discreción concedida al Gobierno en el proceso de producción de sentencias; y también se restringiría la discreción de los procuradores locales para detener a los sospechosos– encaja con este mismo modelo de las políticas jurídicas dentro del marco del Estado.

Asimismo, esta “justicia clientelista” cuenta con ciertos límites. Un ejemplo dado por uno de los activistas en derechos humanos sugiere estas fronteras. De acuerdo con esta versión, una persona trató de organizar a los trabajadores de Pemex para reclamar los derechos que les habían sido negados con la decisión de Salinas de cerrar definitivamente una refinería. En clara oposición al querer del sindicato, dicha persona fue arrestada, golpeada hasta dejarla inconsciente, le fueron elevados cargos posteriormente mantenidos por jueces corruptos y finalmente recluida en la cárcel. El respectivo abogado de derechos humanos tomó fotografías de la víctima luego de responder una “acción urgente”, documentó el caso y luego se enfrentó a adversidades considerables para hacer que el CNDH –que continuó solicitando más documentación– empezara a actuar. Una vez que se agotaron infructuosamente los recursos para juzgar los hechos de tortura, el CNDH silenciosamente dejó el caso a un lado mientras a la víctima le fue dado un nuevo cargo como oficial de la policía. De este modo el Estado, se suponía, no quedaría en ridículo.

Este ejemplo muestra cómo aún existe cierto grado de hostilidad hacia las actividades de la CNDH y otro tipo de instituciones comparables, pero resulta igualmente interesante constatar que esta situación también reviste un carácter complementario. La organización de derechos humanos del ejemplo comentado no llevó el caso ante los tribunales para obtener reparación, sino que se dirigió a la CNDH. Así, varios líderes de la “izquierda jurídica” están proponiendo que la Comisión sea sometida a un proceso de reforma²⁵. En particular, ellos proponen una mayor independencia de la que hoy día existe debido a que el presidente de la CNDH debe responder directamente frente al presidente de México y es nombrado por éste. También se oponen enérgicamente a que sean excluidos de la agenda de la CNDH temas tales como las elecciones, los derechos laborales y la reforma agraria. Además, sigue dándose un escepticismo respecto al defensor local de asuntos de interés público y su incapacidad de originar denuncias regionales por fuera de los sistemas locales de patronazgo²⁶.

Las diversas actividades que se centran en la CNDH le ayudan a crear un campo jurídico alternativo, sostenido y legitimado por los debates y las controversias que se suscitan en torno a su misión. Afuera del radio de los

²⁵ El uso del término “izquierda” en la frase “izquierda jurídica” connota la relación de estos grupos con las preocupaciones de las personas marginadas. Sin embargo, muchas de las personas que hemos descrito podrían tener también conexiones con el PAN, especialmente aquellos que fueron atraídos inicialmente a este movimiento por su preocupación para con los valores jurídicos y con la conciencia social católica.

²⁶ Por ejemplo, un experto estadounidense sobre México recientemente manifestó que la Comisión “es una broma” y ha empeorado por causa de las exclusiones y especialmente debido al sistema de apelaciones de los defensores de intereses públicos locales, a quienes no se les tiene confianza.

tribunales, este sistema jurídico alternativo impulsa una cierta autonomía y distancia frente al PRI y, más exactamente, frente a un grupo del PRI que se encuentra aliado a otro grupo del seno de este partido. Se trata de una estrategia internacional para cambiar el balance de poderes en el PRI y para favorecer a aquellos que se sirven más de estas técnicas y conocimientos especializados importados. A la vez que ayudan a legitimar ciertos grupos dentro del PRI, estos esfuerzos orientados a conseguir mayor autonomía también abren el camino a ciertos procesos que hacen más fácil imponerse en las elecciones frente al PRI (de lo cual un ejemplo especial lo constituye la elección de Vicente Fox en el 2000).

Mientras tanto, esta dinámica ha dejado secuelas en los cometidos orientados hacia la reforma del sistema judicial. La mera existencia de los tribunales, así sea a través de un papel bastante limitado en la práctica, ha hecho que obtengan bastante provecho de las consecuencias del desmantelamiento del patronazgo y del paternalismo asociados con el sistema tradicional del PRI. Así, los tribunales han empezado a ofrecer algunos puntos de contacto. De igual forma, las instituciones que habían sido menos formales cuando, por ejemplo, existían algunos entendimientos implícitos en el manejo de los asuntos laborales vigilados por el Estado, han comenzado a verse más expuestas a reclamos y argumentos más formales enarbolados por abogados o por defensores de causas sociales. La progresiva sofisticación de la acción de amparo en las últimas décadas se debe en parte al esfuerzo de los tribunales y de diversos académicos interesados en el sistema judicial por manejar —no siempre de forma adecuada— el problema del influjo de casos laborales y de otro tipo. El incremento de la sofisticación de este mecanismo ha constituido una oportunidad para que los jueces expertos en la acción de amparo edifiquen una esfera de autonomía formal y de profesionalismo jurídico.

Así, se han dado algunos esfuerzos —especialmente bajo la administración del expresidente Zedillo— para implementar algunas reformas, y resulta útil comentarlos. También encontramos una red que hemos asociado con Jorge Carpizo, quien se encuentra en el centro de la tendencia de reforma de los tribunales. De esta manera, al final de 1993, aprovechando algunas reformas que habían sido iniciadas en 1988, la administración Zedillo cambió sustancialmente el papel y la composición de la Corte Suprema. De nuevo, con respecto al CNDH, el conocimiento que se puso en movimiento parece haber provenido de la doctrina, particularmente del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Según uno de los participantes en el proceso de reforma, Carpizo, como miembro del máximo tribunal judicial mexicano, había asumido una postura en contra del sistema tradicional clientelista. No obstante, sólo contaba con unos pocos aliados dentro de los 21 magistrados que componían la

Corte Suprema. Pero uno de sus antiguos estudiantes, José Ramón Cossio Díaz –otro de los investigadores del IIJ procedente de la provincia, que también había formado parte del equipo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos–, se convirtió primero en su secretario en la Corte, luego en secretario del presidente de la Corte Suprema y posteriormente, según se dice, en el autor de los proyectos legislativos de reforma. También se sostiene que el senador determinante en el trámite de estas normas fue Amador Rodríguez Lozano, quien igualmente tenía vínculos con el IIJ.

Como primera medida, la reforma se centró en la Corte Suprema, reduciendo el número de magistrados de 21 a 11, manteniendo en su cargo sólo a dos de los magistrados titulares en ese entonces. También cambió su jurisdicción, convirtiéndola en una corporación más constitucional en lugar de una corte ordinaria de última instancia. Asimismo, creó un Consejo Judicial para que manejara la administración de la rama e impulsara la competencia y la selección meritocrática de los jueces federales, a través de exámenes obligatorios sobre materias tales como la acción de amparo. La idea –consistente con la intención de eliminar la vieja Corte Suprema– era promover una “carrera judicial”, en lugar de perpetuar un sistema de patronazgo. En palabras de uno de los jueces protagonistas de la reforma, la idea era que “las reglas del juego quedaran claras”, lo cual a su vez promovería “la autonomía”.

De modo significativo, la nueva Corte Suprema está siendo liderada por Vicente Aguinco, una de las víctimas del sistema de patronazgo. En efecto, Aguinco fue forzado a renunciar como juez de un tribunal inferior justamente por resistirse a las presiones de un magistrado de la Corte Suprema para que decidiera un caso de determinada forma. Se convirtió en un famoso abogado en derecho constitucional, que incluso manejó el caso contra la nacionalización de los bancos. Los otros magistrados de la nueva Corte incluyen a los dos seguidores de la reforma, algunos jueces respetados y algunos otros cuya reputación, sin duda alguna, fue obtenida mediante su servicio en el Tribunal Electoral.

Por su parte, estas reformas también han encontrado posturas de oposición. Así, varios de los integrantes de la judicatura federal aún se oponen a cualquier tipo de cambio que socave el sistema de clientelas. De acuerdo con una persona que forma parte del sistema, la Corte Suprema no pudo oponerse a dichas reformas públicamente, pero sus miembros obviamente se resistieron a ellas. Al interior de la judicatura había algunos simpatizantes de la reforma, pero la mayoría no eran partidarios de la misma. Claramente aún se dan ciertos conflictos dentro de los tribunales y se dice que al menos un miembro perteneciente a la generación de la reforma, quien fue secretario de Carpizo, se encuentra haciendo esfuerzos preliminares para organizar a los jueces que simpatizan con la idea de reformar el

sistema. Estos esfuerzos organizativos de nuevo han contado con oposición por parte de la vieja guardia de juristas nacionalistas, incluyendo a los mismos abogados que inicialmente se habían opuesto a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. No obstante, el punto es que mientras la judicatura continúa siendo una institución débil dentro del Estado y la economía mexicanos, no se encuentra completamente exenta de las presiones que terminaron generando y legitimando la presencia de una serie de instituciones paralelas. Nadie podría afirmar que los cambios recientes hasta ahora han causado un gran impacto, pero al menos existe actividad al respecto. Aun así, la energía de la reforma ha sido mejor encauzada en la construcción de instituciones alternativas dentro del Estado, como ocurre paradigmáticamente con la CNDH.

ARGENTINA:

DE LA REFORMA FRUSTRADA DE LOS TRIBUNALES A LA RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS (RAC)

Aun cuando los tribunales argentinos no fueron actores principales en la transición hacia la democracia que tuvo lugar luego de la guerra de las Islas Malvinas/Falklands, ciertas preocupaciones en torno a diversas violaciones de derechos humanos pusieron a la judicatura en un lugar más destacado en contraste con la posición que había ocupado en el pasado. Inicialmente, el presidente Alfonsín trató de encontrar una manera para que el estamento militar se hiciera cargo de sus propias violaciones a los derechos humanos. Así, instó a los militares a que investigaran sus propias actividades y no elevaran cargos contra quienes meramente habían prestado obediencia debida a las órdenes impartidas por los diversos regímenes militares (Guest 1990, 334). No obstante, los militares se rehusaron a encontrar algún culpable mediante dicha autoinvestigación. Entonces, Alfonsín recurrió a la opción de adelantar juicios penales, aun cuando no en los tribunales ordinarios. En efecto, los tribunales, como había ocurrido en los anteriores cambios de gobierno, estaban demasiado identificados con lo que Alfonsín estaba interesado en reemplazar. Por lo tanto, en su lugar asignó la investigación a un tribunal compuesto por un grupo selecto de fiscales y de jueces²⁷. Al mismo tiempo, Alfonsín creó la Comisión Nacional de Desaparecidos (Conadep), la cual tenía como responsabilidad investigar las desapariciones²⁸. La existencia de estas instancias hizo que los

²⁷ Se dice que dos de los jueces habían declarado inconstitucionales las leyes de la autoamnistía al régimen militar. Uno de los jueces fue Carlos Arslanian, peronista que había sido un juez bastante respetado, y quien también se convirtió en ministro de Justicia al inicio del gobierno de Menem.

²⁸ El reporte de la Comisión Nacional de Desaparecidos, *Nunca más* (1984), obtuvo una atención

focos de atención se centraran en el sistema judicial argentino, generando, al parecer, una suerte de auge para impulsar la construcción de los tribunales y del derecho en general. Describiremos esta historia nuevamente para mostrar la forma en que ciertas corrientes internacionales acabaron residiendo en el contexto local, en este caso el argentino.

El creciente interés en el sistema judicial puede ser constatado en parte al seguir las actividades de un grupo de académicos y de jueces que pasaron de la academia a la vida pública con la elección de Alfonsín. Así como destacamos la falta de autonomía de la judicatura y de la academia jurídica debido a las purgas y a los cambios sucesivos de la administración, también es necesario anotar que había algunos lugares en donde se estaban invirtiendo una serie de esfuerzos y recursos para acceder a un conocimiento jurídico de corte cosmopolita. De hecho, varios de los académicos que se desempeñaron en la Corte Suprema o como procuradores generales provinieron de esta tradición académica. Además, en el contexto argentino este tipo de académicos dedicados al derecho (y a otros conocimientos importados) por lo general viajaban bastante. Así, erigieron una reputación internacional que se traducía en el goce de un estatus alto en el ámbito local. Igualmente construyeron una red de contactos que pudiera ser empleada en los cambios de gobierno. Estas personas, por su parte, no trataron de emprender movimientos o jugadas políticas osadas como académicos o como jueces. De un modo que guarda una estrecha semejanza con el proceso que vimos en las firmas de abogados de negocios, tendían a actuar más como intermediarios por fuera del Gobierno que como personas que invirtieran sus esfuerzos en el derecho o en las instituciones jurídicas públicas.

Carlos Santiago Nino fue la persona clave para conectar al Partido Radical y a Alfonsín con la idea de un programa que tomara el derecho en serio e hiciera responsables a los militares a través de juicios públicos. Luego de haberse graduado al final de la década de los 60 en la Universidad de Buenos Aires, Nino estudió Filosofía en Oxford bajo la guía de Anthony Honoré. Luego, regresó como profesor y, al dedicarse a la filosofía jurídica, se ubicó en uno de los sectores más académicos de la Facultad de Derecho. Durante la dictadura militar, si bien no era un activista político, pasó parte de su tiempo en Inglaterra, Alemania, México, Estados Unidos y Venezuela²⁹.

Hasta 1982, según un amigo de Nino, él y el grupo de filósofos del derecho de la Universidad de Buenos Aires se consideraban a sí mismos como “apolíticos”, no sólo en el sentido de neutralidad política sino de ha-

considerable.

²⁹ Según Owen Fiss, “él temía que un día los militares lo forzaran a abandonar Argentina de forma permanente, y entonces tendría que adoptar uno de sus refugios temporales como su ‘hogar’” (Fiss 1994, 14).

llarse fuera del Estado. Muchos de ellos habían sido algunos de los pocos abogados dispuestos a interponer recursos de hábeas corpus y uno de ellos, Genaro Carrió, fue el abogado de Jacobo Timmerman –uno de los casos más famosos de persecución política por parte de los militares–. Algunos de ellos, incluyendo a Carrió, Nino, Eduardo Rabossi, Eugenio Bulygin y Martín Farrell (también juez de carrera), decidieron en 1982, inmediatamente después de la derrota de las Islas Malvinas/Falklands, preparar el ambiente para un nuevo Gobierno. De acuerdo con uno de los participantes,

Muy rápido acordamos que, básicamente, debíamos abandonar nuestra virginidad política, vincularnos a un partido político y, de ser posible, intentar convertirnos en asesores de una figura política seria. La decisión respecto del partido era bastante obvia. El Partido Radical había sido la única instancia en nuestra vida política que se encontraba debidamente acreditada ante las instituciones y la cual había mantenido una defensa tradicional por los valores democráticos. Pero la decisión por la figura política no fue sencilla. Finalmente, decidimos establecer contacto con Raúl Alfonsín, el líder de un grupo minoritario radical que –de paso– había perdido sistemáticamente en las elecciones internas. Alfonsín defendía una postura política progresista, así como cierta visión intransigente respecto a las violaciones de derechos humanos. Eso era más que suficiente para nosotros (Rabossi 1994, 33).

Más específicamente, Alfonsín fue descrito como “el único líder político con una respuesta clara respecto a los desaparecidos y a las violaciones de los derechos humanos” (Rabossi 1994, 33). Alfonsín se apoyó en este grupo, el cual denominó como “los filósofos”. Ellos vendrían a ser los arquitectos de las políticas en torno a los juicios públicos.

Varias personas de este grupo de filósofos del derecho, tan importantes en el programa de Alfonsín, posteriormente estuvieron entre aquellas que ocuparon cargos en su gobierno. En sus posiciones se inclinaron a recurrir a sus conocimientos especializados en materia de derechos humanos. Además del papel principal desempeñado por Nino como asesor de Alfonsín y como coordinador de la Comisión para la Consolidación de la Democracia, Rabossi se convirtió en subsecretario de Estado y Jaime Malamud Goti en asesor y posteriormente en procurador general de la Argentina. Rabossi luego vino a ser subsecretario para los derechos humanos y otros de ellos formaron parte de la Corte Suprema, incluyendo a Genaro Carrió y a Jorge Antonio Bacqué. De modo consistente con el apoyo de Alfonsín hacia el Estado de derecho, se dice que la rama ejecutiva guardó un respeto considerable para con la labor de la judicatura³⁰.

³⁰ Por ejemplo, la Corte Suprema no interpretó la normatividad del modo como Alfonsín quería, respecto al argumento de “la obediencia debida” en favor de los militares.

Los filósofos argentinos también extendieron lazos de largo aliento con los Estados Unidos y en particular con la Universidad de Yale. Por ejemplo, en medio de los juicios a los militares, Nino organizó un viaje patrocinado por el Gobierno argentino para que cinco prestigiosos filósofos del derecho de los Estados Unidos e Inglaterra fueran a Buenos Aires. Entre ellos estuvo Owen Fiss de la Universidad de Yale³¹. Ninguno de ellos sabía nada acerca de la Argentina, pero todos eran académicos conocidos internacionalmente. Fiss quedó impactado por la seriedad del pensamiento político y económico de Nino y de Alfonsín, y la forma como estos lo aplicaban a sus tareas en Argentina (Fiss 1994).

Como resultado de este y otros encuentros posteriores, Nino se convirtió en profesor visitante usual de Yale, enseñando en los períodos de invierno desde 1987 hasta 1993. Luego murió a la edad de cuarenta y nueve años³². Alfonsín también se volvió parte del grupo que mantenía contacto con Yale. Fue dos veces a Yale como dignatario Chubb (*Chubb Fellow*). Fiss, mientras tanto, construyó una relación duradera con Argentina, yendo por lo menos una semana cada año desde 1985 hasta el presente. Otros profesores de Yale también empezaron a visitar Argentina. Por su parte, un grupo constante de jóvenes que se habían formado bajo la influencia de Nino –los así llamados chicos (y chicas) de Nino (*Nino Boys*)– ingresaron a Yale para obtener títulos en los programas de maestría y doctorado. Este grupo cosmopolita ha ganado cierto nivel de prestigio en Argentina. A Nino también se le ha concedido el crédito de ser el gestor determinante de la reorientación de la filosofía del derecho argentina, dejando atrás el enfoque de la filosofía analítica y del positivismo jurídico para acceder a una visión sobre el derecho más acorde con la perspectiva estadounidense, que aborda “temas tales como los derechos humanos, la justificación de la democracia, la legitimación del Estado y del derecho, así como sus cimientos metaéticos” (Bulygin 1994, 8)³³. Esta reorientación aún continúa produciendo consecuencias en términos de una nueva inversión de esfuerzos y recursos en asuntos jurídicos.

Los filósofos del derecho, muchos de los cuales eran o habían sido jueces, ayudaron a reforzar el Partido Radical y las acciones de Alfonsín orientadas a vigorizar la judicatura y el derecho en general. No obstante, incluso la manifestación más visible del compromiso del Gobierno para con el Estado

³¹ Los otros fueron Ronald Dworkin, Thomas Nagel, Thomas Scanlon y Bernard Williams (Fiss 1994, 10).

³² Nino murió de un ataque cardíaco en Bolivia, en donde estaba asesorando al Gobierno respecto a la reforma constitucional.

³³ Bulygin también sugiere que, hasta ahora, los académicos argentinos dedicados a la filosofía del derecho no han sufrido un cambio dramático: “si la influencia de un filósofo es mensurada de acuerdo con el número de publicaciones que giren en torno a sus ideas, entonces debo decir que la influencia de Nino no ha sido, hasta este momento, demasiado grande” (1994, 7).

de derecho, en últimas resultó ser frustrante. Como uno de los líderes del Partido Radical lo manifestó, los tribunales encargados de juzgar a los militares incluían “buenos abogados”, pero “no fueron efectivos”. Aparte de pocas personas, “nunca lograron que a alguien se le impusiera la pena de prisión”. Los fiscales y los juzgados requerían “otros integrantes en su equipo”.

Las aspiraciones acerca de la judicatura que predominaron en el período inicial de la administración de Alfonsín no llegarían a hacerse realidad. Nadie comprendió, como uno de los observadores lo expresó, que “la situación era única e inigualable” en el corto lapso de transición hacia la democracia y de optimismo para con los tribunales que juzgarían a los militares. De acuerdo con el mismo solícito observador argentino, las estructuras judiciales continuaron siendo “completamente obsoletas”, y de igual forma los jueces no pudieron “responder a los requerimientos” elevados por los medios de comunicación. Dicho de otra manera, Argentina “descubrió un poder que no existía antes”. Así, los jueces aprendieron mejor el modo de utilizar los medios informativos y viceversa. Los jueces “podían llegar a ser figuras públicas” al “asumir ciertos casos controvertidos” que contenían un ingrediente que podría caracterizarse como “el ejercicio azaroso del poder político”. Pero, de manera consistente con lo que hemos visto a lo largo de un período que por lo menos se remonta a la Segunda Guerra Mundial, la judicatura fue incapaz de mantener una posición fuerte como institución estatal relativamente autónoma.

En resumen, el período en el que los radicales estuvieron en el poder, fue un tiempo de implementación de estrategias internacionales basadas en el derecho bastante visibles, pero aun así las instituciones jurídicas no cambiaron en forma duradera. De hecho, el uso más visible del derecho, a saber, el juzgamiento del estamento militar, se adelantó por fuera del sistema judicial. En otras palabras, cualquiera que hubiera sido el objetivo de la administración de Alfonsín, el resultado principal fue que un grupo que tenía vínculos con el Partido Radical empezó a formar parte de la judicatura y de la academia. Los académicos de Argentina y de otras latitudes evalúan el gobierno de Alfonsín de acuerdo con categorías internacionales tales como “la democratización”, “los derechos humanos” y “el Estado de derecho”. De hecho, varios argentinos realizaron contribuciones significativas tanto en docencia como en publicaciones en instituciones fuera de Argentina en donde estos asuntos fueron debatidos, entre ellas, la Facultad de Derecho de Yale. Jaime Malamud Goti ha enseñado en varias facultades de derecho estadounidenses y recientemente publicó un libro sobre los juicios en materia de derechos humanos (1996). Otros académicos argentinos hicieron parte del cuerpo docente de la Universidad de Arizona y de la Universidad de Columbia. Pero de hecho la situación terminó por seguir el patrón que ha dominado con tanta frecuencia la historia del derecho en Argentina.

Los académicos y actores políticos internacionalmente reconocidos hicieron énfasis en sus conexiones internacionales, mientras permanecían en su esfera privada dentro de la Argentina. La trayectoria de Nino en Yale a finales de los años 80 no fue muy distinta en este sentido de la de Julio Cueto Rúa, uno de los profesores de la universidad Southern Methodist en la década de los 70, que al mismo tiempo era una de las figuras clave del Partido Conservador de Argentina. Ambos fueron extremadamente importantes dentro de una esfera privada alrededor del Estado argentino, y de hecho tenían nexos estrechos con los partidos políticos. Cada uno de ellos también enlazó dicha esfera con los Estados Unidos y con el ámbito internacional en general. De manera notable, cada uno logró ejercer su liderazgo en Argentina desde una plataforma que le permitía continuar enseñando en el exterior durante un período considerable.

Este patrón resultó incluso más visible en el período peronista del presidente Ménem. De un modo mucho más obvio Ménem adelantó medidas bastante agresivas para asegurarse de que los tribunales se orientaran hacia una dirección peronista (o menemista). Cuando accedió al poder en 1989, incrementó de cinco a nueve el número de magistrados de la Corte Suprema³⁴. Además, con la renuncia del magistrado Jorge Antonio Bacqué en el momento en que la Corte fue ampliada, Ménem pudo nombrar cinco magistrados y así obtener una “mayoría automática” (Garró 1992, 75). El gobierno de Ménem también forzó la renuncia del procurador general e introdujo a sus amigos políticos en un nuevo alto tribunal de apelaciones en asuntos criminales (Garró 1992, 80)³⁵.

Puede ser argumentado que diferentes iniciativas económicas de choque requerían que Ménem se hiciera al control de la Corte, tal y como Roosevelt lo había pretendido hacer en los años 30. De pronto, como varias de las personas del equipo de Ménem lo sostuvieron, éste era un choque entre una política ilustrada en materia económica y la visión conservadora y legalista de los magistrados. Una Corte Suprema de perfil conservador pudo haber bloqueado las iniciativas de Ménem y con ello pudo haber echado al traste la reforma. No obstante, el problema de esta explicación, como Horacio Verbitsky lo ha mostrado (1993), es que las evidencias sugerían fuertemente que la Corte no llegaría a bloquear las políticas de Ménem³⁶.

³⁴ La Corte pasada fue considerada como “alfonsinista” (Garró 1992, 74). Garró afirma que la Corte había sido aumentada de cinco a siete magistrados por Frondizi, e Ilia había tratado de incrementar su número a nueve. A su vez, Alfonsín había tratado de aumentar su número a siete, luego de que nuevamente había disminuido a cinco durante el período de Onganía (Garró 1992, 74).

³⁵ Según una persona cercana a la oficina del Procurador General en el tiempo de Alfonsín, había “un equipo realmente bueno” en la oficina, el cual fue remplazado en su totalidad. Uno de ellos, quien había investigado a la hermana de Menem por lavado de dinero, a su vez fue investigado por un hurto menor.

³⁶ Un abogado del Gobierno más cercano al flanco de los economistas que a la red personal de

La Corte Suprema carecía del poder y de la voluntad para obstruir los cambios, como incluso lo evidenciaban las posiciones de aquellos que habían sido nombrados por Alfonsín. Lo más posible es que Ménem, ante todo, estuviera buscando asegurar que el sistema judicial no se interpusiera en su enfoque de patronazgo y de poder (Cerruti 1993). De hecho, lo que ocurrió fue que el sistema judicial ofreció poca resistencia a cualquiera de los objetivos que Ménem intentó conseguir.

Los tribunales de Argentina, por lo menos en los últimos 50 años, no han ofrecido ningún tipo de resistencia frente al presidente, y resulta difícil que las cosas hubieran sido distintas en el período de Ménem. Por estas y otras razones, varias personas se adelantaron a afirmar que la autonomía de la judicatura “nunca había estado peor” y, no por casualidad, que la corrupción también estaba empeorando³⁷. En palabras de un juez de oposición, “no existen límites” para la rama ejecutiva. Por lo tanto, al interior de la judicatura “nadie está seguro” ante los ataques del poder ejecutivo, el cual protege tanto sus propias políticas como a aquellos que se benefician personalmente de la administración.

Enunciado de un modo más general por uno de los líderes políticos del Partido Radical, el problema no es tanto “el dinero de la corrupción”, sino que los jueces son primero que todo políticos de un partido, que incluso “contestan las llamadas telefónicas a los miembros de su partido”³⁸. Resulta claro que el gobierno de Ménem causó un impacto importante en la judicatura y en las oficinas de investigación, pero aun así no debemos exagerar en el cambio que tuvo lugar entre los radicales y los peronistas³⁹. En

Ménem, afirmó que varios abogados del Gobierno se opusieron a la intervención del Presidente en la Corte. Los abogados que estaban promoviendo la reforma económica no estaban teniendo dificultades en su trabajo con aquellos que ya estaban en la Corte.

³⁷ Un abogado dijo que la corrupción había alcanzado el punto en donde diversos “intermediarios de oficio”, ubicados alrededor de los tribunales, llegan a visitar a los litigantes para sugerirles que mantengan una conducta específica para ganar o para perder un caso determinado. Él afirmó que, en Buenos Aires, este tipo de corrupción es “bastante reciente”. Un abogado peronista destacado está de acuerdo con que nunca “ha habido muchos de ellos”. Otro juez de experiencia retirado de la Corte Suprema describe a la Judicatura como una instancia en donde la mayoría de los jueces hacen un trabajo apropiado, “algunos de ellos son muy buenos”, pero unos pocos que ocupan posiciones clave son “incompetentes y corruptos”.

³⁸ Incluso cuando la política no es el rasgo clave, los abogados conocidos cuentan con “acceso a los jueces” mediante contactos de parte en el proceso, en donde jueces de todos los niveles se encuentran incluidos. Según un prestigioso abogado, eso “ocurre todos los días”, a saber, que los abogados visiten a los jueces y “hablen acerca de los casos”. Por ejemplo, para revisar un caso de la Corte Suprema, el abogado ordena los documentos, llama al juez y le pide que revise el caso y que “tome un interés informal” por el mismo, lo cual puede llevar a que un número suficiente de jueces muestren su interés y el caso sea seleccionado.

³⁹ Resulta indicativo de la posición asumida por la Judicatura y por la oficina del procurador el que Luis Moreno Ocampo –quien había adquirido su reputación como fiscal joven en los procesos de los militares y como fiscal penal había demostrado su nivel de competencia en la administración de Alfonsín– hubiera decidido salirse del sistema judicial. Según una de las fuentes cercanas a la

palabras de un abogado asesor interno de un banco, es difícil “hablar acerca de carrera judicial”: los jueces, de acuerdo con un abogado argentino instruido envuelto en política, “son radicales o peronistas antes que jueces”⁴⁰. En general, la regla aún continúa siendo, de acuerdo con el mismo abogado, que “todo es manejado como una confrontación” ... “si usted le hace daño al otro partido, su propio partido le ayudará”⁴¹. En resumen, existe poco respeto por la autonomía de los tribunales, pero aun así varias de las luchas políticas son peleadas en su seno, así como en los medios informativos nacionales y, particularmente, en los internacionales⁴².

A pesar de la persistente falta de autonomía, también se han ofrecido estrategias profesionales que respaldan al derecho dentro del Estado. Así, Ménem logró atraer –por lo menos inicialmente– a algunos abogados prestigiosos interesados en generar un nivel de autonomía para la judicatura y para la posición del derecho, incluyendo a León Arslanian, uno de los jueces que se hizo famoso por los juicios adelantados en contra de los militares⁴³. No obstante, luego de una serie de éxitos, como el logro de un ascenso de sueldos para los jueces, Arslanian renunció a su cargo de ministro de Justicia⁴⁴. Así, el control sobre las relaciones con el poder judicial pasó a manos de dos personas integrantes del círculo selecto de Ménem, quienes cuentan con un perfil bastante diferente al de Arslanian. En efecto, ellos no obtuvieron importancia en el Partido Peronista a través de diversas estrategias profesionales internacionales, sino a través del patronazgo y el

Judicatura, el gobierno de Menem eventualmente promovió a aquellos conocidos por ser funcionarios “anticorrupción” a cargos en donde no pudieran desempeñar labores de investigación, y asimismo los fiscales que eran agresivos fueron trasladados o simplemente se les despojó de su poder.

⁴⁰ En palabras de un juez que está ahora en la Corte Suprema, “los jueces se encuentran marcados por los partidos políticos”. Un artículo reciente del periódico *La Nación* acerca de un caso famoso que involucraba al apoderado de Diego Maradona, Guillermo Coppola, describió al tribunal de apelaciones en términos de los partidos políticos de los jueces correspondientes (*La Nación* 1996, 19).

⁴¹ En otras palabras, a los jueces y a otro tipo de actores “no les importa mucho la credibilidad social”: su “principal preocupación es su partido político”.

⁴² De hecho, existe un número significativo de pleitos famosos y de otro tipo de acciones que han sido adelantados en combinación con las actividades de la Judicatura y de los medios de comunicación. Para nombrar un ejemplo obvio, los altercados entre Menem y Cavallo, suscitados por las denuncias de Cavallo de que Menem había estado involucrado en relaciones corruptas con Alfredo Yabron, están siendo reeditados en los expedientes de los tribunales.

⁴³ Arslanian fue descrito por una fuente cercana a él como un abogado y profesor cuyos “mejores amigos” eran abogados del Partido Radical, aun cuando él era peronista. Él intentó promover a “personas que fueran técnicamente idóneas e independientes”, pero sus criterios fueron dejados a un lado debido a la amistad y a la lealtad que le profesó a Menem.

⁴⁴ Los salarios de los jueces de primera instancia fueron elevados de \$1.800 a \$5.000 dólares mensuales y el sueldo de los magistrados de la Corte Suprema quedó en \$11.000 –bastante menos que lo que se puede ganar un abogado ejerciendo su profesión en el sector privado–. Se dice que los abogados de importancia ganan diez veces más que un magistrado de la Corte Suprema.

clientelismo doméstico (Verbitsky 1991, 1993; ver también Cerruti 1993). Roberto Dromi, controvertido ministro de Obras Públicas de Ménem, suministra un ejemplo sobre este tipo de trayectoria. Como profesor y especialista de derecho administrativo que trabaja en favor de sus grandes clientes de Mendoza y Buenos Aires, fue descrito, junto con otros cercanos a Ménem, como “un virtuoso en el arte de litigar en contra del Estado por cientos de millones de dólares” (Verbitsky 1991, 43)⁴⁵. Los honorarios de la jurisdicción, ahora supuestamente abolidos, promovían la división corrupta de los mismos con funcionarios que de hecho respaldaban a dichos abogados agentes intermediarios. Este tipo de abogacía altamente provechosa encaja perfectamente con un sistema doméstico de patronazgo y de favores mutuos. Algunos de los abogados parecidos a Dromi indudablemente representaban intereses extranjeros, así como los de sus clientes dentro del país, pero la trayectoria de este tipo de perfiles pertenecía esencialmente al contexto local. Cuando este tipo de abogados fueron vinculados al Estado, no se inclinaron a emplear las diferentes estrategias jurídicas internacionales en contra del sistema clientelista.

Con todo, en la actualidad los tribunales se han constituido en un asunto de interés más público e internacional que en el pasado. Así, ha existido presión para que el Gobierno implemente una reforma judicial que convierta los tribunales en instancias más independientes y autónomas. Por ejemplo, la revisión constitucional negociada entre los radicales y los peronistas en 1994, la que le permitió a Ménem lanzarse para ser reelegido, supuestamente estuvo orientada a concertar ciertos cambios en la supervisión de la estructura de la judicatura y en la designación de sus miembros. Estos cambios, no obstante, no lograron dar ningún fruto⁴⁶. Igualmente, en los procesos penales se han adelantado ciertas modificaciones. En particular, en 1992 se generó un movimiento para alejar el procedi-

⁴⁵ Entre los que tienen nexos estrechos con Menem está Rodolfo Carlos Barra, académico que también tiene vínculos cercanos con el Opus Dei, exviceministro de Obras Públicas y posteriormente magistrado de la Corte Suprema. Verbitsky identifica a Barra como el autor de cinco libros sobre derecho administrativo y como el abogado de Taconite y Pérez Companc en una serie de acciones que se interpusieron en contra del Estado (1991, 43). Verbitsky también describe un sistema en donde aquellos que sostienen relaciones con el Estado realizan contratos a bajo costo y luego demandan a las empresas estatales. Los abogados de las empresas estatales, a quienes se les da un sueldo bajo pero tienen la responsabilidad sobre “miles de casos”, son de esta forma vulnerables a la corrupción y se muestran desconcertados frente a “los mejores estudios”, “aquellos mismos mediante los cuales se redactan los contratos y se elabora la doctrina” (1991, 26).

⁴⁶ Una de las propuestas estaba centrada en la creación de un consejo de gobierno y en sus relaciones con el Senado para efectos de poder adelantar diverso tipo de acusaciones. Como fue descrito recientemente, el Consejo de la Magistratura llegaría a tener 23 miembros escogidos por una variedad de electores, y tendría a su cargo la supervisión de la selección de los jueces, así como de toda la administración de justicia en general. Esta instancia podría llegar a sancionar jueces pero la remoción de estos requeriría la ratificación de un jurado. La designación de los miembros del consejo de turno, de todas formas, estaría ampliamente controlada por el partido político que se encontrara en el poder.

miento penal de los cánones tradicionales propios del procedimiento civil, y así se pasó de un sistema primordialmente escrito a otro más oral, puesto en práctica a finales de 1992 (Garró 1992, 43).

Además, desde 1992 hasta el presente, el Banco Mundial ha mostrado interés en que la reforma judicial argentina sea factible, contratando estudios y contribuyendo con diverso tipo de recursos. Dada la orientación internacional de los profesionales argentinos, no resulta sorprendente que uno de sus primeros proyectos hubiera sido implementado en este país. No obstante, este proyecto hasta ahora no ha ofrecido ningún resultado tangible. Por su parte, el gobierno de Ménem ha permanecido también cauteloso frente a cualquier acción que pueda revestir una amenaza sobre su control del sistema judicial. El ímpetu inicial para adelantar este proyecto dentro del gobierno de Ménem provino de Rafael Bielsa, un abogado que contaba con acreditaciones impecables en el área del derecho⁴⁷. Él conformó una alianza con una generación de jóvenes abogados del Partido Radical, incluyendo a Carlos Rosencrantz y a otros muchos identificados con la tendencia de Carlos Nino. Pero Bielsa, al igual que otros que invirtieron diversos esfuerzos y recursos en el capital jurídico internacional durante la administración de Ménem, perdió poder y se fue. Así, Elias Jassan, ministro de Justicia cercano a Ménem, se cercioró de que el director del proyecto fuera amigo suyo aun cuando contara con escasa experiencia en el tema de reformas judiciales⁴⁸. Como se ve, los principales proponentes profesionales de esta estrategia internacional fueron radicales opuestos al gobierno de Ménem. Pero el proyecto no fue demasiado lejos.

La compleja relación entre los tribunales, las estrategias internacionales y el modo tradicional de hacer política resulta evidente en la posición de Wenceslau Bunge, quizás el agente intermediario de poder más consolidado en la actualidad argentina. Bunge es un notario que cuenta con vínculos de parentesco no especificados con el grupo Bunge y Born. Se dice que Bunge se graduó en la Universidad de Harvard. Desde entonces ha mantenido vínculos cercanos y duraderos con los Estados Unidos, particularmente con William Rogers de la firma de abogados Arnold & Porter, socio antiguo de la firma, miembro principal de Kissinger & Associates y quien también tiene nexos con Latinoamérica. Bunge fue caracterizado por un abogado del Partido Radical como “la persona que mejor hace cabil-

⁴⁷ Bielsa fue miembro de una familia socialmente prestigiosa. Su abuelo había sido una de las grandes figuras del derecho en la Argentina, y su padre había sido un abogado y profesor destacado despedido durante el período peronista. Bielsa también fue víctima de una “desaparición” por parte del gobierno militar, debido a sus labores de representación de las víctimas.

⁴⁸ De acuerdo con Calvin Sims del *New York Times* (1997), Jassan renunció “luego de que se demostró que había mantenido contactos con un magnate que se encontraba bajo investigación por la muerte de un periodista informativo”.

deo (*lobbying*) entre Argentina y los Estados Unidos”. Además se dice que en algún momento fue el candidato más opcionado para ocupar la embajada en los Estados Unidos.

Bunge se convirtió en el vocero de Alfredo Yabron, socio cercano de Ménem y el dueño de Ocasá, que esencialmente ejerce un monopolio en el servicio privado de correos de la Argentina. Luego de dimitir a su cargo en el gobierno, Domingo Cavallo caracterizó a Yabron como parte de la mafia de Ménem. Se dice que Yabron contrató los servicios de abogado de Bunge con el objeto de que le ayudara a movilizar el poder estadounidense para proteger su negocio de la competencia que más temía, la de UPS y Federal Express en los Estados Unidos. Bunge también fue frecuentemente citado en los documentos de defensa a los cargos que habían sido formulados oralmente por Cavallo en la Argentina. Como parte de la defensa se afirmó que habían sido contratados los servicios jurídicos de Arnold & Porter – específicamente William Rogers– para defender la independencia de la judicatura en el gobierno de Ménem⁴⁹.

Entonces Rogers publicó un libro en español y en inglés –con introducción de Julio Cueto Rúa, prestigioso profesor de derecho con vínculos cercanos con los Estados Unidos– donde afirma que el sistema judicial había sido fundamentalmente independiente de la rama ejecutiva durante el tiempo de Ménem (Rogers y Wright-Carroza 1995; *ver* Miller 1995). Justamente a la conclusión contraria llegarían la mayoría de los abogados de perfil internacional en Buenos Aires. Pero independientemente de los méritos de estos análisis, lo que resulta interesante notar es que Bunge está llevando a cabo una estrategia argentina bastante tradicional. Como un intermediario influyente cuyo poder depende de sus conexiones internacionales, en particular con los Estados Unidos, él se desenvuelve en su trabajo de tal manera que ayude a generar algún tipo de legitimidad en favor de aquellos que detentan el poder estatal. La situación generada en torno a la defensa de los tribunales ilustra que el sistema judicial se ha convertido en un factor más importante en los debates acerca de la legitimidad del Estado. Aun así, el fuerte patrón en el que permanecen diversos profesionales del derecho internacionalmente reconocidos –y por lo tanto, destacados localmente–, a la sombra de las instituciones estatales –descripción que se ajusta a las acciones de Bunge–, obstaculiza las inversiones significativas de esfuerzos y recursos que puedan llegar a hacerse en favor de la autonomía de los tribunales.

⁴⁹ La importancia de las pugnas acerca de estos asuntos de la Argentina en los Estados Unidos resulta evidente si se tiene en cuenta el reporte gubernamental que proyectó en 1995 una firma de relaciones públicas estadounidense donde se defendía, en inglés, a Alfredo Yabron (Core Strategy Group 1995).

LA IMPORTACIÓN DE LA SOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS

Resulta diciente el mayor éxito de las estrategias internacionales orientadas hacia la reforma de los sistemas judiciales, a saber: la importación desde los Estados Unidos del esquema de resolución alternativa de los conflictos. Esta plataforma terminó en la expedición de un paquete importante de normas que empezó a regir en 1996. Los principales personajes que desde un principio impulsaron la idea de la resolución alternativa de los conflictos fueron las juezes Elena Highton y Gladys Stella Álvarez, actualmente juezes de apelación. Elena Highton fue nombrada como juez a finales de los años 70. También era profesora de derecho y anteriormente había ejercido la profesión por algún tiempo. El inglés fue una de sus lenguas maternas, ya que al menos uno de sus abuelos era un inmigrante que hablaba inglés. Como profesora, en 1989 recibió un folleto por correo que hablaba acerca de un seminario que tendría lugar en el National Judicial Collegue de Reno, Nevada. Inmediatamente escribió preguntando si el seminario estaba abierto a personas que no fueran estadounidenses. También expuso la inquietud de si podría asistir con una amiga, la juez Gladys Stella Álvarez. Esta última había sido nombrada en su cargo en 1974, luego de 18 años de ser profesora de derecho y de ejercer la profesión en el sector privado. Por su parte, Alfonsín la había ascendido a los tribunales de apelación en 1984.

Las dos –que constituían la excepción en una judicatura dominada por hombres– decidieron asistir con fondos personales al seminario que se dictaría en Reno. Allí fueron introducidas al tema de la resolución alternativa de los conflictos, que Álvarez profundizó más tarde al observar una mediación mientras pasaba vacaciones en Miami. Álvarez también conocía al ministro de Justicia de ese entonces, Arslanian, quien también manifestó cierto interés sobre el tema. Así, empezaron a invitar conferencistas estadounidenses –financiados parcialmente por el Servicio de Información de los Estados Unidos–, e incluso participaron en varias sesiones de entrenamiento⁵⁰. Mediante una variedad de enfoques, empezaron a moverse para ganar respaldo al interior del sistema judicial, bastante reticente al cambio, sobre todo al proveniente de fuera de la judicatura.

Posteriormente siguieron una estrategia privada e internacional. Como parte de sus actividades para promocionar su causa, crearon la Fundación Libra, asistida e impulsada por un grupo de personas importantes en la junta directiva. Las dos juezes se desempeñaron como presidenta y vice-

⁵⁰ Ellos llevaron a cabo una conferencia con el National Center for State Courts (Centro Nacional de los Tribunales Estatales) a finales de 1993, con el apoyo de Usaid.

presidenta. El consejo honorario también fue una combinación selecta de personas, entre ellas Genaro Carrió, uno de los filósofos que Alfonsín había nombrado como magistrado de la Corte Suprema; Julio Cueto Rúa, persona conservadora ya mencionada por su larga trayectoria de enseñanza en suelo estadounidense; William Davis, exadministrador judicial del estado de California y usual consultor de la Usaid (en Chile, entre otras partes), y Dorothy Nelson, quien fue profesora de derecho y actualmente es juez en la jurisdicción federal de apelaciones en San Francisco. A su vez, como presidente del consejo administrativo fue nombrado José María Cier.

Una serie de asesores provenientes de la comunidad de mediadores de los Estados Unidos –muchos de los cuales habían dictado sesiones de entrenamiento en la Argentina– también formaron parte del proyecto. Ellos conformaron una alianza con los notarios y con otros grupos. Los notarios, supervisados por el presidente del tribunal de apelaciones, se mostraron interesados por las instituciones de mediación y arbitramento. Sentían, de acuerdo con uno de los participantes en estas actividades, que tenían la suficiente reputación para ser considerados como personas neutrales y “de buen nombre”. Así, sin duda alguna, vislumbraron la posibilidad de participar en un proceso por fuera de los tribunales. Para 1994 el grupo Libra ya era bastante conocido en los Estados Unidos, y así obtuvieron un premio especial de la CPR en Nueva York –una entidad, anteriormente denominada Centro para los Recursos Públicos, que patrocina diferente tipo de actividades relacionadas con la solución alternativa de conflictos en el ámbito de las empresas. Asimismo, este grupo argentino ha publicado numerosos artículos académicos y libros sobre aspectos teóricos y prácticos de la mediación (v. gr. Highton y Álvarez 1995).

Los promotores de la mediación, a cambio de las personas ya mencionadas que habían emprendido la causa de la reforma judicial, lograron generar entusiasmo en el Ministro de Justicia. Pero este entusiasmo, de cierto modo, es difícil de explicar. Jassan, el ministro, era cercano a Ménem y conocido principalmente por su variedad de conexiones políticas. De acuerdo con un testigo protagonista de aquellos eventos, él sólo observó “la cosa política” de apoyar la idea de la mediación, pero con todo facilitó su peso político para respaldarla. Para aquellos que presenciaron el proceso, fue “un milagro que tantas cosas ocurrieran tan rápido”. La idea fue criticada por el Colegio Público de Abogados, pero el poder político con el que ya contaba no llegaría a ser detenido. Los jueces tradicionales tampoco eran simpatizantes de la causa, pero aun así con el tiempo tuvieron que hacerse a la idea. Primero hubo un proyecto piloto, pero el Gobierno no esperó a los resultados para seguir adelante.

El régimen obligatorio de la mediación comenzó a regir en abril de 1996, requiriendo que todos los casos federales, salvo los asuntos penales y

de bancarrota, fueran trasladados a la competencia de un mediador. De acuerdo con los expertos de la Fundación Libra, actualmente hay alrededor de 1.400 abogados mediadores, de los cuales probablemente 100 son personas calificadas. En tanto que la Fundación Libra era el único grupo que dictaba sesiones sobre mediación en 1995, hoy día 70 grupos han logrado ser reconocidos como instancias que facilitan el entrenamiento requerido para convertirse en mediador⁵¹. Y de hecho la nueva ley ha generado cambios importantes en la carga de trabajo de los tribunales⁵².

No obstante, lo que resulta particularmente interesante es que ciertos conocimientos especializados en el ámbito internacional terminen siendo empleados para promover labores de diferentes ONG y actividades –incluso judiciales– localizadas primordialmente en la esfera privada. La existencia de la mediación en corredores próximos a los tribunales sin duda alguna generará un impacto en el sistema judicial, pero ni los tribunales por sí mismos ni los métodos para nominar a los jueces han sufrido cambio alguno. Actualmente Argentina es reconocida como instancia líder en la línea de la resolución alternativa de los conflictos. Asimismo, los activistas en las fundaciones de la materia se encuentran bastante involucrados con el escenario internacional. Desde cierta perspectiva, este tipo de actividades desvía la atención sobre los tribunales, pero desde otro punto de vista ilustra que en la Argentina resulta mucho más fácil que se den inversiones de conocimientos jurídicos especializados en la esfera privada que en la esfera pública⁵³.

Un grupo de 19 firmas de abogados –que se dedican al derecho empresarial y a temas de negocios internacionales– empleó la nueva legislación para configurar servicios especiales de arbitramento y mediación. Aprove-

⁵¹ Como fue descrito, los litigantes pagan \$15 pesos cuando entregan el formato de la demanda, y eso va a las arcas de un fondo. Si la mediación no resulta exitosa, al mediador se le pagan \$15 pesos y el resto de sus emolumentos son pagados por el que pierda pleito. Si en seis meses no se perfecciona el pleito, la parte que solicitó la mediación debe pagar sus honorarios al mediador. Los honorarios son de \$150 pesos para demandas por debajo de \$3.000 pesos y de \$300 pesos si supera dicha suma.

⁵² Cerca del 31% de las mediaciones terminan con un acuerdo formal, según estadísticas suministradas por los tribunales, y cada mediador recibe un promedio de un caso cada seis días. Las partes pueden seleccionar al mediador o hacer que el juez lo designe.

⁵³ De hecho, la estrategia internacional de la mediación también ha funcionado muy bien como complemento de las labores del grupo de abogados que, primordialmente, se encuentra al servicio de las empresas internacionales. Por ejemplo, Julio Cueto Rúa conformó un servicio para resolución de conflictos, y el actual ministro de Justicia clandestino, Ricardo Gil Lavedra, cuenta con un grupo de mediadores que trabajan para su firma de abogados. Uno de los abogados asociados entusiastas con el alcance de la mediación, la vislumbra como una oportunidad para “modificar los cimientos de la manera como los conflictos son resueltos”. Un testigo que conoce de estos temas manifestó que, desde el punto de vista de las empresas internacionales que han logrado afianzarse como líderes en Latinoamérica, este giro puede satisfacer su aspiración de “contar con ciertas garantías” mediante las instituciones jurídicas. Una formalización de la resolución de los conflictos privados puede ayudar a que dichas garantías tengan lugar, de nuevo, por

chando la identidad específica que han logrado desarrollar, están tratando de conformar su propio sistema de justicia privada, denominado el Centro Empresarial de Mediación y Arbitraje. Como un abogado de un banco lo observó, aún permanece el sentimiento de que “las personas de la jurisdicción no son capaces de entender las variables del mundo de los negocios”. Aun cuando la reforma que generó la institución de la mediación comenzó en los tribunales, no existe ningún movimiento fuerte que esté intentando generar un cambio sustantivo en el sistema judicial⁵⁴.

Las firmas tradicionales de abogados que prestan sus servicios a clientes internacionales, como el recuento anterior lo sugiere, cuentan con su propia fuerza y dinámica, las cuales son diametralmente diferentes de las propias del Estado o de los otros profesionales del derecho. Ellos dominan el Colegio de Abogados, básicamente compuesto por “abogados de negocios” que “proviene de las firmas de abogados más importantes”. El Colegio de Abogados, que cuenta aproximadamente con 900 miembros, resulta relativamente pequeño cuando se le compara con los más de 40.000 miembros que conforman la agremiación estatal de abogados, el Colegio Público⁵⁵. Así, las firmas de abogados terminaron creando el grupo que estableció el exclusivo centro para la resolución alternativa de los conflictos.

La identidad de estas firmas y abogados puede ser comprendida a través de la actitud de uno de los proponentes de este nuevo escenario de resolución privada de los conflictos. Él explicó que “en un cierto nivel en la Argentina”, las disputas podían ser zanjadas a través de una negociación entre las partes asesoradas por abogados “de igual reputación”. De hecho, sugirió, es raro que los tribunales tengan un caso en donde “una compañía grande demande a otra”. No obstante, si las disputas son remitidas por fuera de “la clara línea divisoria” que hay entre los abogados domésticos y los de corte internacional, entonces las mismas serán afrontadas por abogados “locales, domésticos y monolingües”.

Como vemos, los ejemplos argentinos muestran la manera como una compleja combinación de oportunidades locales y de inversiones internacionales se traducen en unas reformas que hasta el momento no han tocado la médula de la situación por la que pasan los tribunales. El sistema judicial aún continúa altamente politizado y la única reforma de amplia

fuera del Estado pero manteniendo una proximidad adecuada con las instituciones públicas que lo componen.

⁵⁴ Como un economista observó, en contraste con otros ámbitos de Argentina, “no hay ningún grupo joven” en los tribunales que ejerza las funciones y proponga reformas al trasluz de las nuevas técnicas y conocimientos especializados.

⁵⁵ Existen abogados penales reconocidos, cuyo prestigio no se encuentra relacionado con las firmas sino con su propia reputación pero, aun así, estos abogados y la mayoría de los litigantes más famosos –así como los profesores, de modo invariable– permanecen al margen de las firmas internacionales de abogados de mayor envergadura.

envergadura ha sido una conversión sorprendente del esquema estadounidense de resolución alternativa de los conflictos en un programa obligatorio en el que ciertas dinámicas del ámbito de los tribunales han terminado desviándose hacia el sector privado. Las firmas de abogados, desde hace tiempo instancias prósperas en Argentina, una vez más han resultado beneficiadas, en esta ocasión debido a la presencia del mencionado programa de resolución alternativa de los conflictos.

CAPÍTULO 14

La lógica de los trasplantes relativamente infructuosos

Los dos capítulos precedentes –uno centrado en las firmas de abogados de negocios y el otro en la reforma judicial– suscitan una paradoja difícil de resolver: la mayoría de los trasplantes fracasan del todo o son infructuosos en buena medida, pero aun así el proceso de trasplantes prosigue su veloz marcha, como ha sucedido en diversas variantes durante siglos. En este capítulo examinaremos esta paradoja, pero lo primero que debemos anotar es que se podría alegar que la palabra “fracaso” es una caracterización demasiado fuerte. Como vimos en la dinámica del movimiento de derecho y desarrollo de los años 60 y 70, los resultados obtenidos también pueden ser caracterizados por los optimistas como “medianamente exitosos”. Los triunfos conseguidos se hacen más evidentes cuando se miran a través de los ojos de quienes alcanzaron posiciones locales importantes a partir del manejo de nuevas técnicas y conocimientos especializados –por ejemplo, convirtiéndose en abogados de negocios bien entrenados–. También es posible encontrar historias de triunfos conquistados en el campo de los derechos humanos, en la protección al medio ambiente, así como en el derecho de los intereses colectivos. Este tipo de éxitos alimentan la investigación para acceder a “las mejores prácticas”, susceptibles de ser reproducidas en otras latitudes.

No obstante, al mismo tiempo es concedido por todos que los esfuerzos invertidos no se han acercado a la satisfacción de los logros anunciados en el discurso de transformar la educación y la academia jurídica, ni a generar un nivel de independencia y un estatus suficientemente alto para los tribunales. Incluso los éxitos relativos en términos institucionales –por ejemplo, la supervivencia de las entidades diseñadas como firmas de abogados para la defensa de los intereses colectivos– demuestran que los trasplantes son desviados y reorientados de modo impredecible para sus promotores iniciales. Estas desviaciones, sobre todo, no han logrado constituirse en reformas contundentes de los sistemas judiciales o de la educación jurídica.

Una de las formas para aproximarse a esta aparente paradoja es mirar más allá de los criterios usuales con los que se ha medido el grado de éxito: los adelantos en el derecho positivo, los mecanismos concebidos para hacerlo cumplir o, de modo más general, el rol de los tribunales en la proporción de mecanismos jurídicos para resolver los conflictos. Parte de la explicación, tanto en Latinoamérica como en otros lugares, es que el derecho y las instituciones jurídicas proveen mantos para encubrir las actividades sobre las cuales no se puede hablar en círculos cosmopolitas refinados (Dezalay y Garth 1996b). Los principios altruistas del derecho pueden servir para ocultar los pactos y los compromisos realizados dirigidos a garantizar cierta estabilidad social o a manejar cierto tipo de intereses. De igual forma el derecho y las instituciones jurídicas sirven para legitimar relaciones hegemónicas y de jerarquía. En efecto, dependiendo de los contextos particulares, la autonomía relativa del derecho y de las instituciones jurídicas frente a los poderes político y económico ayuda a asegurar la legitimidad de dichas jerarquías (Dezalay y Garth 1996b). Con el objeto de comprender la dinámica de las continuas inversiones de esfuerzos y recursos para importar y exportar trasplantes jurídicos, y de otro tipo, resulta útil reflexionar acerca de las relaciones presentes en las reformas judiciales, así como sobre las preguntas más sutiles relacionadas con el poder.

Podemos empezar a entender la lógica de los trasplantes relativamente infructuosos al revisar brevemente algunos de los resultados conseguidos en los anteriores capítulos. En la primera parte del libro, donde examinamos la función de diferentes estructuras estatales, al igual que el modo como las estrategias de actores relevantes convergen o divergen en el Norte y en el Sur, señalamos que los procesos de dolarización —la norteamericanización de las técnicas y los conocimientos estatales especializados— se han desplegado de una forma altamente asimétrica. La existencia o la inexistencia de instancias homólogas estructurales en momentos determinados de la historia determinan el modo y la oportunidad de que lo producido en el Norte —el producto de las luchas por el poder del Norte— eche raíces en el Sur. Así, podemos ver cómo las diversas contiendas de los Estados Unidos y especialmente de Washington desembocaron en un enfoque orientado hacia la democracia, el manejo de los gobiernos y el Estado de derecho. Asimismo logramos examinar la manera como estas estrategias en el Norte y en el Sur llegaron a converger en momentos determinados. Esta convergencia produjo a los Chicago Boys en Chile, así como al movimiento de los derechos humanos. De forma más general, también empleamos contrastes generacionales más amplios —entre los abogados prestantes de la vieja generación y los políticos tecnócratas de hoy día— para ilustrar el tipo de estrategias que desencadenó el consenso de Washington producto de la democracia liberal.

Este contraste generacional, aun cuando instructivo, al mismo tiempo resulta demasiado simple, ya que también se encuentra estrechamente vinculado con un tipo de estrategia promocional dirigida a los amigos fuertes de grupos particulares de los Estados Unidos (a saber, los críticos de una “clase capitalista transnacional”). Como se mencionó, la dolarización ilustrada por los políticos tecnócratas —quienes se convirtieron en devotos de las recetas económicas y de la democracia electoral estadounidenses— fue un proceso bastante desigual. Un análisis más detallado al respecto dejó ver que, mientras que la economía se encuentra bastante dolarizada en el sentido de que el valor de los economistas en el Sur depende precisamente de su valor correspondiente en los Estados Unidos, la dolarización en materia de instituciones jurídicas es mucho más complicada. En términos de dolarización, el derecho empresarial es mucho más exitoso que el derecho de defensa de intereses colectivos. Con todo, el primero está lejos de alcanzar los niveles de éxito que ha alcanzado el saber económico. A pesar de las grandes conquistas de las organizaciones de derechos humanos en el Norte y en el Sur en cuanto a la movilización de nuevas instituciones y de nuevos derechos en contra de las dictaduras de los años 70 y 80, las mismas —en contraste con muchas de las personas que habían participado activamente en ellas— no lograron convertirse en actores importantes una vez que el Estado fue transformado. Las firmas de abogados de negocios, en cambio, abrieron sus propios caminos y han empezado a ser instancias prósperas en las nuevas configuraciones políticas y económicas.

Una mirada más detallada a los diversos papeles ornamentales que han desempeñado el derecho y las instituciones jurídicas para mantener las diferentes jerarquías, nos permitirá ir más allá en el análisis. Desde esta perspectiva, los factores que produjeron el desarrollo relativamente exitoso, así como la dolarización del derecho de los negocios a su vez facilitan la explicación del fracaso parcial que también tuvo lugar allí. Las firmas de abogados asociados cosmopolitas, con la excepción notoria de la firma Pinheiro Neto en el Brasil, están sostenidas como empresas de un corte mucho más de familia que el que podría encontrarse en sus análogas estadounidenses o británicas. Las estrategias de familia, como lo hemos visto, permiten que estas firmas de abogados se beneficien extensamente de las oportunidades internacionales y asimismo construyan un nuevo nicho en el contexto local. No obstante, al mismo tiempo, las estructuras de familia han convertido en una tarea bastante ardua ir más allá, de nuevo con una notable excepción brasileña. Como resultado, las firmas de abogados asociados en el Sur tienen una limitante en su capacidad para crecer y para ser asimiladas en el mundo de las firmas de abogados asociados de élite. Una fuga de cerebros del Sur hacia el Norte en materia jurídica complica aún más el problema, aun cuando no del modo tan dramático como ocurre con el caso de la economía. En efecto, las oportunidades que los

abogados del Sur pueden encontrar en el Norte aún continúan siendo más limitadas en comparación con lo que sucede en los campos de la economía o de los negocios. No obstante, el punto más crítico es que las firmas que cuentan con una estructura familiar no logran generar el tipo de desarrollo institucional sostenido que podría hacer posible la configuración de un rol más autónomo. La lógica de familia aún sigue siendo demasiado acentuada.

El mismo tipo de fenómeno ocurre con respecto a las reformas judiciales, sólo que el problema es cientos de veces más grande. Incluso si se da un relativo éxito en encontrar a un grupo que importe las últimas tecnologías en materia de reformas judiciales, lo que ellos hagan con ese tipo de inversiones de esfuerzos y recursos se encontrará íntimamente ligado con las estructuras y los patrones locales que han permanecido allí por tanto tiempo. Es más, en contraste con las firmas de abogados asociados, las cuales tienden a aceptar la legitimidad del predominio de los conocimientos especializados producidos en los Estados Unidos, el escenario de los tribunales se encuentra más dividido e incomunicado respecto a los discursos cosmopolitas. Este fenómeno apunta hacia otro peldaño de nuestro análisis, en el que ocurre un giro que va de la construcción y la difusión de las técnicas y los conocimientos especializados específicos a las estructuras de los Estados.

El derecho, como lo hemos sugerido en varias partes de este libro, siempre consiste en una estructura de dos niveles. La ambigüedad de esta doble estructura permite, e incluso facilita, la existencia de relaciones jerárquicas que son conducidas por una élite cosmopolita. Esta élite cosmopolita, no obstante, debe trabajar con personas notables que cuenten con perfiles mucho más localizados, y los intercambios que allí tienen lugar requieren la presencia de juegos dobles y de los servicios de agentes intermediarios. Así, los abogados en Latinoamérica lograron hablar en el Sur representando al Norte, y en el Norte representando al Sur, encontrando eventualmente una manera de encauzar la producción de un Estado descolonizado formalmente autónomo. No obstante, el Estado así importado termina siendo ambiguo y fragmentado, debido a la referida estructura de doble nivel.

El Estado fue mantenido, por regla general, a través de un patrón que requería que las élites cosmopolitas conformaran una serie de alianzas tácitas con las personas encargadas de hacer el trabajo menudo necesario para mantener un cierto nivel de poder político y económico. Por supuesto se dio una gama de variantes. El contraste entre la élite cosmopolita y los intermediarios de poder local se hizo más evidente cuando la estructura dependía de una base clientelista o de regímenes populistas vinculados con diversos grupos sociales fuertes. Pero el rasgo estructural común fue la presencia de una fachada jurídica construida para evocar el estándar

óptimo requerido en dicho momento en el contexto internacional, impulsado por el nivel superior, y un conjunto de prácticas locales que no podían ser representadas en términos de categorías aceptadas en el escenario internacional.

La contradicción entre los dos niveles, el uno caracterizado por principios altruistas y el otro por el clientelismo, sirvió como frecuente fuente de críticas provenientes tanto de la esfera local como de la internacional. Los principios altruistas asociados con la élite cosmopolita, incluyendo la idea de Estado de derecho, estuvieron lejos de ser satisfactoriamente implementados en los contextos locales de poder. Así, tanto los principios altruistas como el clientelismo y el patronazgo regional se encontraban completamente inmersos en los balances de poder y la posición de las personas notables del ámbito local. De hecho, no existía una línea divisoria clara entre el primer nivel y los líderes de lo que hemos denominado como el segundo nivel. Muchos de ellos eran primos pobres, compañeros de clase menos exitosos o peor conectados, o sujetos que contaban con buenas conexiones con la élite cosmopolita —todo lo cual fue caracterizado por gradaciones importantes en su contexto respectivo—. Así, la artificialidad del Estado importado se convirtió en una función de esta jerarquía de dos niveles, así como de esta compleja red de relaciones.

La misma lógica continúa existiendo hoy día y de nuevo conduce a la artificialidad del Estado en los países que llevan a cabo las importaciones. Los nuevos importadores cosmopolitas, quienes usualmente son los descendientes de los anteriores importadores, siguen basando su hegemonía en los diversos conocimientos especializados que han sido legitimados en el escenario internacional. Si bien ellos ahora hablan un vocabulario diferente fortificado por los últimos conocimientos especializados, acuñados especialmente en los Estados Unidos, continúan ocupando las mismas posiciones locales que detentaron sus predecesores de las generaciones previas. De esta forma, traen las recetas de cambio como conocimientos especializados que han sido importados con una lógica de arriba hacia abajo. Dependiendo de las situaciones históricas particulares, encuentran espacios para invertir en la esfera local. Como hemos visto, las inversiones así encauzadas pueden tener consecuencias a largo y corto plazo, pero los impactos generados se encuentran limitados por la reorientación o el fracaso de dichas inversiones, debido a la posición ambigua de los importadores o de los reformadores cosmopolitas y de sus alianzas locales.

Así, los importadores cosmopolitas trabajan para construir un nuevo Estado más aceptable y legítimo conforme a cánones internacionales, pero en esta labor deben confrontar prácticas profundamente arraigadas en todos los niveles sociales, así como a las personas que sostienen dichas prácticas en formas diversas que en últimas terminan beneficiando a la élite

cosmopolita. Para recurrir a un ejemplo de Brasil, los importadores cosmopolitas lograron crear un nuevo tipo de organización –como Viva Río– que es capaz de generar ovaciones en el escenario internacional y de tener un fuerte impacto local por algún tiempo pero, aun así, pocas personas de la élite cosmopolita están dispuestas a trabajar para construir vínculos con las *favelas* locales. Ellos, de manera natural, se hallan por encima, pero también requieren de las prácticas de intermediarios locales de poder, quienes a su vez necesitan enfoques conciliatorios que vigoricen el clientelismo. Cualquiera que sea la suerte de Viva Río, el punto simplemente consiste en que incluso los éxitos relativos obtenidos en la implementación de nuevos tipos de conocimientos estatales especializados que resultan necesarios para ganar un nivel de legitimidad internacional, requieren alianzas con los sistemas y las estructuras de poder locales, que en ocasiones resultan ser inamovibles. El rechazo a conformar este tipo de alianzas hace que incluso resulte más difícil implementar las reformas. La mejor de las intenciones no puede ignorar las estructuras locales ni las relaciones de poder que las sostienen.

Desde esta perspectiva, la nueva ambición de la élite cosmopolita –el Estado de derecho– está también destinada, en el mejor de los casos, a tener un éxito limitado. Más aún, la ambición de construir el Estado de derecho no es demasiado clara e inequívoca a lo largo y ancho de la élite cosmopolita. La depreciación o la descalificación tanto de las justicias locales como de los diferentes Estados en Latinoamérica (y en otras partes), debido a que se hallan inmersos en sistemas de patronazgo o de clientelismo, terminan concediendo legitimidad y prestigio a aquellos que se encuentran en la parte más elevada del sistema de dos niveles. Ellos ganan reconocimiento, en parte, como consecuencia de la sofisticación de sus críticas. En otras palabras, su distancia, su credibilidad y sus conexiones cosmopolitas les permite aparecer como personas altruistas que hablan en nombre de los nuevos y sofisticados remedios creados para el Estado y la economía.

Incluso a pesar de los mejores esfuerzos de los importadores, como hemos visto, los trasplantes respaldados por ellos se encuentran estructuralmente destinados a ser, en el mejor de los casos, medianamente exitosos. Incluso si las reformas se afianzan institucionalmente, lo harán en una forma que se aparta sustancialmente de lo que ellas representan en los países exportadores. Las reformas, entonces, parecerán incompletas de acuerdo con los criterios de los países exportadores. Aun así, la sensación de fracaso facilita nuevas oportunidades para las generaciones en camino. Cada nueva generación cosmopolita que acceda al poder podrá invertir esfuerzos y recursos en la necesidad de completar las materias incompletas de la generación precedente. El proceso puede continuar de manera indefinida, produciendo de este modo un movimiento de derecho y desarrollo novedoso y original en su perfil idealista para cada generación

por venir. Por lo tanto, la continuidad de este proceso no resulta difícil de explicar. No obstante, como lo hemos sugerido a lo largo de todo el libro, las consecuencias de estos procesos a través del tiempo en el nivel de los Estados importadores, dependerá de las diversas formas complejas y estructuralmente configuradas con las que las múltiples estrategias internacionales –producidas en el Norte y en el Sur– interactúen con las luchas locales por el poder.

