



Profundización de la democracia a nivel mundial

«El once de septiembre se desvaneció una ilusión: la de que podíamos tener la buena vida de Occidente cualquiera que fuese la situación en el resto del mundo... Los dientes del dragón están sembrados en el suelo fértil de los errores impunes, de los conflictos que se dejan recrudecer año tras año, de Estados fallidos, de pobreza y privaciones».

—Primer Ministro del Reino Unido,
Tony Blair¹

Se ha dicho que el 11 de septiembre marcó el fin de la era que siguió a la guerra fría. De la noche a la mañana, una amplia serie de problemas mundiales que habían estado latentes afloraron, y la comunidad internacional se encontró en un territorio nuevo y desconocido.

En los primeros meses que siguieron a los atentados se albergó la esperanza de que aquella tragedia compartida uniría al mundo. Y en varios sentidos lo hizo. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey (México) en marzo de 2002 permitió invertir la tendencia posterior a la guerra fría de disminución de la ayuda prestada a los países en desarrollo. En la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en Doha (Qatar) unos meses antes se llegó a un acuerdo que reactivó las negociaciones comerciales multilaterales, superando el punto muerto en que había concluido la reunión ministerial anterior en Seattle.

Estos acontecimientos permiten albergar la esperanza de que en los años venideros surja una nueva era para la adopción de decisiones a nivel mundial. Pero también hay motivos para temer una fragmentación mundial aún mayor y un más profundo debilitamiento de las instituciones internacionales. La guerra contra el terrorismo y la escalada de la violencia en el Oriente Medio amenazan crear nuevas fracturas a nivel mundial. Los Estados más poderosos del sistema internacional no están buscando sistemáticamente soluciones multilaterales a los problemas de seguridad internacional. Y otros acontecimientos no relacionados con los anteriores –como la caída de Enron en los Estados Unidos, la inestabilidad en la Argentina– agravan el descontento mundial ante las normas e instituciones que sirven de apoyo al

comercio mundial. Desde el punto de vista económico y político, la frustración de los países en desarrollo por la desigual distribución del poder mundial pocas veces ha sido tan grande.

Este complicado entorno mundial llega después de un notable período de cambios y avatares de la fortuna. El decenio de 1990 comenzó con grandes promesas, y con el anuncio de una nueva era que se iniciaría tras el fin de la guerra fría. Un mundo fracturado por las divisiones ideológicas iba a integrarse merced a los mercados y la tecnología. Hubo una ola de democracias, prosperidad sin precedentes en América del Norte y Europa occidental y un dinamismo tecnológico excepcional –reflejado con mayor claridad en la tecnología de la información y las comunicaciones y en las revoluciones del genoma humano. El desarrollo también avanzó notablemente en los dos países en desarrollo más grandes del mundo, China y la India.

No obstante, si bien algunos países en desarrollo tuvieron resultados bastante satisfactorios – tanto en el plano económico como en cuanto a la ampliación de las libertades políticas – el decenio pasado también fue testigo de duros reveses: la peor peste en la historia de la humanidad, ya que el número de víctimas del SIDA ha superado el número de muertes causadas por la peste bubónica en Europa durante la Edad Media². Una de las peores hambrunas de la historia en la República Democrática Popular de Corea. Conflictos graves en más de 50 países³. Períodos de profunda inestabilidad en los sistemas financieros de los mercados emergentes. Y un marcado aumento de las desigualdades económicas y sociales, con un rápido incremento de la pobreza en países como el Afganistán y el Pakistán.

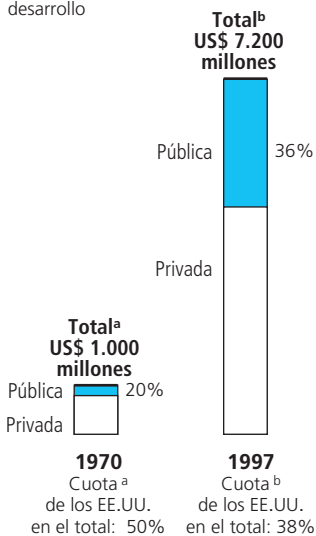
Las reglas del comercio actúan sistemáticamente en contra de los productos de los países en desarrollo, como los productos agrícolas y los textiles, y no han impedido los abusos proteccionistas de las medidas antidumping adoptadas por los países industrializados. Los aranceles que aplican los países industrializados a las importaciones de los países en desarrollo son, en promedio, cuatro veces superiores a los que aplican a las importaciones de otros países industrializados. Además, los países industrializados pagan más de 1.000 millones de dólares por día en sub-

Desde el punto de vista económico y político, la frustración de los países en desarrollo por la desigual distribución del poder mundial pocas veces ha sido tan grande

FIGURA 5.1

Los fondos para el desarrollo se canalizan cada vez más a través de las ONG

Financiación proporcionada por las ONG a los países en desarrollo



Nota: a. Incluye las contribuciones de AOD a las ONG y las donaciones de AOD por conducto de las ONG.
 b. Promedio de contribuciones públicas y privadas
 Fuente: Lindenberg y Bryant 2001

sidios agrícolas internos –más de seis veces más de lo que gastan en la asistencia oficial para el desarrollo que prestan a los países en desarrollo⁴.

Ante estos desafíos, las protestas y los gritos de frustración se oyen en las calles tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo, reflejando la preocupación por los perjuicios que están sufriendo las personas y los Estados marginados y menos poderosos por la forma en que se manejan los asuntos económicos y de seguridad mundiales. Estas protestas obedecen a intereses diversos y tienen distintos programas, pero reflejan la opinión casi universal de que la cooperación mundial tiene que ser más eficaz en cuanto a prevenir y manejar una gran cantidad de problemas –especialmente los que afectan a los pueblos de los países en desarrollo. Estas críticas se centran en las instituciones y los procesos de adopción de decisiones mundiales– y ponen de relieve la necesidad de que sean más participativos, democráticos y eficaces.

Si bien no hay en el mundo ningún gobierno que pueda hacerse «más democrático», existen dos elementos que podrían hacer que los acuerdos mundiales fueran más eficaces y más representativos de los ideales democráticos:

- En primer lugar, un mayor pluralismo –ampliando el espacio para que los sectores no estatales puedan influir en las políticas y hagan rendir cuentas a los poderosos.
- En segundo lugar, organizaciones internacionales más democráticas –que aumenten la representación, la transparencia y la rendición de cuentas en la adopción de decisiones.

EL PLURALISMO Y LA DEMOCRACIA MUNDIAL: EL PAPEL QUE DESEMPEÑAN LAS CAMPAÑAS DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS PROCESOS MULTIPARTITOS

En los últimos 20 años ha habido una explosión en el número de redes transnacionales de la sociedad civil. La primera organización no gubernamental (ONG) internacional registrada, la Liga contra la Esclavitud, se constituyó en 1839, y para 1874 ya había 32. Pero en el siglo XX se produjo un crecimiento asombroso, y el número de ONG internacionales aumentó de 1.083 en 1914 a 13.000 en el año 2000. Casi la quinta parte de las ONG internacionales que existen hoy en día se formaron después de 1990 (cuadro 5.1)⁵. Actualmente existen más de 20.000 redes transnacionales de ONG en todo el mundo. En muchos aspectos, esta revolución es comparable al rápido crecimiento del comercio mundial en el mismo período.

Según la Unión de Asociaciones Internacionales, el número de socios de las ONG internacionales ha aumentado más rápidamente en las regiones de ingreso bajo y mediano que en las regiones de ingreso alto, y los mayores incre-

mentos se han registrado en Asia y Europa oriental⁶. En Nepal, el número de ONG registradas pasó de 220 en 1990 a 1.210 en 1993; en Túnez aumentó de 1.886 en 1988 a 5.186 en 1991. En 1996, la mayor encuesta de organizaciones sin fines de lucro realizada hasta el presente encontró más de 1 millón de estos grupos en la India y 210.000 en el Brasil⁷. El volumen de recursos que fluye a través de las ONG internacionales ha crecido enormemente, y en los tres últimos decenios ha aumentado más de siete veces (figura 5.1).

Como resultado de esto, está surgiendo una nueva política mundial capaz de catalizar cambios e innovaciones. Un aspecto importante de estos nuevos movimientos es la presión que ejercen sobre los políticos y las empresas de los países industrializados para que atiendan las necesidades de los países pobres. En 1992 se emprendió una campaña internacional para prohibir las minas terrestres. Pocas personas previeron el éxito que tendría. Sin embargo, en 1997 unas 1.400 ONG de aproximadamente 90 países lograron que se firmara el Tratado de Prohibición de las Minas, por el cual se prohibió el empleo, la producción, el comercio y el almacenamiento de minas terrestres antipersonal⁸. La campaña contra las minas terrestres ha creado una mayor conciencia, ha ayudado a vigilar el cumplimiento y recibió un Premio Nobel (véase la contribución especial de Jody Williams, Embajadora de la Campaña).

JUBILEO 2000

La deuda cada vez mayor de los países muy pobres ha provocado una gran indignación moral en todo el mundo –indignación que se canalizó en un eficaz movimiento a favor del alivio de la deuda en el marco de la campaña Jubileo 2000. La campaña presionó a los políticos de los países industrializados mediante el activismo cívico y protestas en países africanos, asiáticos y latinoamericanos por los efectos devastadores de la creciente deuda en sus perspectivas de desarrollo. De esta manera la campaña mundial amplificó las voces de los diversos grupos de todo el mundo –y las coordinó en un movimiento mundial.

Jubileo 2000 tuvo sus orígenes en la Universidad de Keele (en Staffordshire, Reino Unido) en 1990, cuando surgió la propuesta de iniciar una campaña contra el problema creciente de la deuda de los países en desarrollo. El lanzamiento de Jubileo 2000 se llevó a cabo en 1996.

En 1997, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres –en representación de 137 países y 124 millones de trabajadores– respaldó la Carta de Jubileo 2000 ante el anuncio del Banco Mundial de que la deuda de los países en desarrollo había aumentado más

del 7% en el lapso de apenas un año⁹. La Unión Internacional de Médicos –una poderosa organización internacional formada por eminentes profesores de medicina– se unió a la Confederación en su apoyo a la campaña del Jubileo. Finalmente, las dos organizaciones trabajaron en el lanzamiento de Jubileo 2000 en España, coordinando los esfuerzos de las ONG de ese país.

En todo el mundo comenzaron a surgir campañas nacionales. El mismo año, organizaciones como Amigos de la Tierra, Acción Permanente por la Paz, Pan para el Mundo, la Conferencia de Obispos Católicos, las iglesias Metodista, Menonita y Presbiteriana, la campaña Cincuenta Años Bastan y los Sojourners lanzaron el Jubileo 2000 en los Estados Unidos y presionaron fuertemente al Congreso de los EE.UU. para que

CUADRO 5.1

Las ONG internacionales aumentaron rápidamente en el decenio de 1990

Objeto	1990	2000	Aumento (porcentual)
Cultura y recreación	2.169	2.733	26,0
Educación	1.485	1.839	23,8
Investigación	7.675	8.467	10,3
Salud	1.357	2.036	50,0
Servicios sociales	2.361	4.215	78,5
Medio Ambiente	979	1.170	19,5
Desarrollo económico, infraestructura	9.582	9.614	0,3
Derecho, políticas y promoción	2.712	3.864	42,5
Religión	1.407	1.869	32,8
Defensa	244	234	-4,1
Política	1.275	1.240	-2,7
Totales	31.246	37.281	19,3

Fuente: Anheier, Glasius y Kaldor 2001.

CONTRIBUCIÓN ESPECIAL

La eliminación de las minas terrestres en las sociedades afectadas por la guerra

Los movimientos sociales internacionales han crecido enormemente en los últimos años y su influencia en las políticas mundiales es cada vez mayor. Esta tendencia se reflejó en el éxito espectacular, y en gran parte inesperado, que tuvo la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres entre su creación en 1992 y la firma, en 1997, del Tratado de Prohibición de las Minas, por el cual se prohíbe el empleo, la producción, el comercio y el almacenamiento de minas terrestres antipersonal.

Durante su corta vida, el Tratado – que ha sido firmado por 143 países y ratificado por 123 – ha tenido importantes repercusiones en todo el mundo. Se han destruido más de 25 millones de minas almacenadas. La producción de minas terrestres se ha reducido drásticamente, y el comercio de este tipo de armas está a punto de desaparecer. Han aumentado los recursos destinados a la remoción de minas y la asistencia a las víctimas. Lo que es más importante, el número de nuevas víctimas está disminuyendo en varios países. Además, el movimiento a favor de la prohibición adquiere un impulso cada vez mayor.

La sociedad civil mundial –unas 1.400 organizaciones no gubernamentales de alrededor de 90 países que integran la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres– fue la responsable de hacer tomar conciencia al público y de impulsar el movimiento que tuvo como resultado el Tratado de Prohibición de las Minas. La campaña, trabajando en forma conjunta con los gobiernos, trascendió el marco diplomático normal y logró formular el tratado en apenas un año.

La campaña reconoció que la firma del Tratado de 1997 marcaba el comienzo de la verdadera labor de eliminación de las minas terrestres. Sabía que, para que el

tratado se aplicara y cumpliera plenamente, seguiría siendo necesario recurrir a estrategias innovadoras para mantener sus alianzas y su impulso. Además de continuar sus actividades mundiales de promoción de la prohibición de las minas terrestres, la campaña creó otra herramienta poderosa para impulsar sus iniciativas – el Monitor de Minas Terrestres, un sistema que utiliza 120 investigadores en distintas partes del mundo para vigilar la aplicación del tratado y otros aspectos vinculados al problema de las minas terrestres. El *Informe del Monitor de Minas Terrestres* es una publicación anual que proporciona el marco de referencia inicial respecto del cual se miden los avances realizados en el proceso de eliminación de las minas terrestres.

La Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres y su Monitor de Minas Terrestres han demostrado que la sociedad civil puede desempeñar un papel fundamental en la modificación de las políticas mundiales y en la vigilancia del cumplimiento de las políticas acordadas. La campaña reconoce que la sociedad civil no sustituye a los gobiernos. No obstante, una gestión de gobierno verdaderamente democrática debe darle a la sociedad civil el espacio necesario para promover el cambio y pedir cuentas con respecto a la forma en que se logra ese cambio.



Jody Williams,
*Embajadora de la Campaña Internacional
para la Prohibición de Minas Terrestres*

Al presionar a autoridades influyentes, instituciones financieras internacionales y otros, Jubileo 2000 encontró aliados como la estrella de rock Bono

apoyara el alivio de la deuda. Para 1999 había 31 campañas nacionales¹⁰.

Al presionar a autoridades influyentes, instituciones financieras internacionales y otros, Jubileo 2000 encontró aliados como la estrella de rock Bono (véase la contribución especial de Bono, el cantante principal de U2). Estos esfuerzos fueron muy importantes para lograr que las potencias del G-7 hicieran concesiones para el alivio de la deuda, entre ellas una Iniciativa reforzada para los países pobres muy endeudados y compromisos bilaterales de cancelar la deuda por parte de países como los Estados Unidos. La campaña de las ONG se vio favorecida por el reconocimiento cada vez mayor, en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, de que el alivio de la deuda era fundamental para reactivar el desarrollo en muchos países.

LA CAMPAÑA DE LOS MEDICAMENTOS ESENCIALES

Para 1996, los inhibidores de la proteasa y la terapia triple para los pacientes con SIDA estaban reduciendo rápidamente el número de muertes

en los países donde los pacientes podían pagar los 10.000 a 15.000 dólares anuales que costaba el tratamiento¹¹. Al mismo tiempo, algunas ONG internacionales comenzaron a preocuparse por las repercusiones que tendría el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC en los precios de los medicamentos esenciales y la posibilidad de acceder a ellos. En octubre de 1996, Acción Sanitaria Internacional, una red de funcionarios de salud pública con miembros en más de 70 países, dirigió la primera reunión importante de ONG sobre este tema. Poco después, Acción Sanitaria Internacional y el grupo de presión CPTech, con base en los EE.UU., formaron una coalición e iniciaron una campaña a favor del pronto acceso a los medicamentos, cuyo principal objetivo era reestructurar los acuerdos comerciales en apoyo de las metas de salud pública. Médicos sin Fronteras se unió a esta coalición poco tiempo después.

Sudáfrica acaparó la atención de la campaña cuando en julio de 1997 su nueva Ley de Medicamentos fue atacada por compañías farmacéu-

CONTRIBUCIÓN ESPECIAL

El papel del Jubileo 2000 en el alivio de la deuda

Ocurren muchas cosas extrañas en el siglo XXI. Por ejemplo, que la gente escuche hablar de política a estrellas de rock. Que si su hija nace en Malawi, lo más probable es que no llegue a cumplir los 5 años –pero si nace en los Estados Unidos, posiblemente alcance los 80.

Los hechos que nos horrorizan también deben enfurecernos e infundirnos audacia. Para que todas las personas, hayan nacido en Accra o en Albuquerque, puedan alcanzar su máximo potencial, es necesario eliminar las profundas desigualdades estructurales que caracterizan a nuestro mundo.

El movimiento del Jubileo 2000 demostró lo que puede suceder cuando se unen fuerzas. Millones de personas iluminaron un camino que todos debemos seguir. Gente común de todas partes del mundo expresó su preocupación por la injusticia económica mundial –deudas injustas imposibles de pagar–, modificando así la política de los países industrializados con respecto a los países en desarrollo.

La gente de los países industrializados dijo que no quería que le devolvieran el dinero; la gente de los países en desarrollo dijo que los beneficios debían utilizarse para reducir la pobreza. Asociaciones estudiantiles y grupos de madres se unieron a monjas de Zambia y sacerdotes del Perú. Veinticuatro millones de personas en más de 60 países firmaron la petición más grande del mundo, utilizando para ello bolígrafos, lápices, sus pulgares y computadoras. El camino señalado por esas personas comenzó a ser transitado por los políticos.

El movimiento hizo historia –aunque no realmente en términos de una cancelación suficiente de la deuda. En eso aún estamos trabajando. Pero fue histórico por la propia fuerza de la gente que se unió para

presionar a los gobiernos –ricos y pobres– para que fuesen más sensibles y más responsables. Debemos potenciarnos mediante la información, y escuchar a los más necesitados para saber cómo apoyarlos. En Uganda, las escuelas que utilizan fondos liberados por el alivio de la deuda tienen pizarras en las paredes, en las que se detalla la forma en que se gasta el dinero, para que los alumnos y sus padres puedan controlar. A su vez, la Uganda Debt Network (Red para la Deuda de Uganda) recibe financiación oficial para garantizar que los fondos provenientes del alivio de la deuda se gasten adecuadamente a nivel nacional. Esta buena práctica, que debería imitarse a un nivel más general, demuestra cómo la rendición de cuentas y la transparencia pueden fortalecer la democracia.

Es necesario que los movimientos populares de los países ricos ayuden a lograr que se escuchen las voces de los dirigentes democráticamente electos de los países pobres y de los grupos de la sociedad civil. No puede permitirse que los países ricos den las órdenes simplemente porque tienen el poder. Algunos de nosotros estamos en una posición ideal para desarrollar y amplificar la melodía –a favor de la democracia, la rendición de cuentas y la transparencia– pero el coro debe ser más fuerte. Las personas, las comunidades y las empresas deben redoblar sus esfuerzos. Hay demasiadas cosas en juego como para que alguien pueda optar por el silencio.



Bono
U2

ticas de los EE.UU. Sudáfrica quería seguir adelante con un proyecto de ley diseñado para alcanzar metas más bien modestas: la autorización de importaciones paralelas de medicamentos y la sustitución de medicamentos genéricos, pero las grandes compañías farmacéuticas se opusieron enérgicamente a las normas relativas al comercio paralelo y alegaron que las disposiciones sobre la sustitución de medicamentos genéricos infringían las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC. Las amenazas de las compañías farmacéuticas se vieron reforzadas por la considerable presión que empezó a ejercer el Gobierno de los EE.UU. sobre el Gobierno de Sudáfrica para que derogara o modificara el proyecto de ley.

En 1998, la Organización Mundial de la Salud también atrajo la atención de la campaña cuando el Ministro de Salud de Zimbabwe presentó una resolución ante el Directorio Ejecutivo en la que se pedía a los miembros que aprobaran una estrategia revisada en materia de medicamentos. La intención era garantizar que la salud pública y no los intereses comerciales tuvieran primacía en las políticas farmacéuticas y sanitarias, y revisar las opciones que ofrecía el Acuerdo sobre los ADPIC para salvaguardar el acceso a los medicamentos esenciales. La resolución había sido redactada con la colaboración del grupo de ONG de la campaña.

La resolución de la OMS causó un gran revuelo en la industria farmacéutica. Pocas semanas más tarde, 37 compañías farmacéuticas iniciaron juicio contra el Gobierno de Sudáfrica por su nueva Ley de Medicamentos, y al mismo tiempo presionaron a sus gobiernos (los Estados Unidos y los países de la Unión Europea) para que se opusieran a la nueva resolución de la OMS. Aunque la OMS aprobó finalmente una estrategia revisada en materia de medicamentos, en enero de 2001 las compañías farmacéuticas reanudaron el juicio contra el Gobierno de Sudáfrica –impulsando una campaña aún más amplia de las ONG para proteger el acceso a los medicamentos esenciales. Oxfam, por ejemplo, anunció una campaña para instar a Glaxo a desistir de la demanda contra Sudáfrica y a bajar sus precios. Finalmente, la publicidad negativa y las presiones gubernamentales obligaron a las compañías farmacéuticas a desistir de la demanda e indemnizar al Gobierno de Sudáfrica por los costos y costas del juicio (recuadro 5.1).

En el ínterin, la campaña comenzó a buscar proveedores de sustitutos genéricos de los medicamentos cruciales contra el VIH. Una compañía farmacéutica de la India, CIPLA, acordó con Médicos sin Fronteras que suministraría los medicamentos a los países africanos a un costo de 350 dólares al año por paciente. Este movimiento convirtió la inmoralidad de retener

medicamentos que salvan vidas en una opción real –y ejerció una enorme presión sobre los políticos de América del Norte y Europa, así como sobre las principales compañías farmacéuticas y el régimen del Acuerdo sobre los ADPIC.

En noviembre de 2001, la conferencia ministerial de la OMC celebrada en Doha aprobó una declaración con respecto al Acuerdo sobre los ADPIC en la que pedía a los países miembros que lo aplicaran de manera que protegieran la salud pública y facilitar el acceso de todas las personas a los medicamentos. En la declaración se da a los países la libertad de elegir los fundamentos para la concesión de licencias obligatorias y el derecho de determinar lo que constituye una emergencia nacional o circunstancias urgentes. La declaración da también a los países miembros menos adelantados hasta el año 2016 para aplicar el Acuerdo sobre los ADPIC en relación con los productos farmacéuticos, y prevé la posibilidad de prórrogas ulteriores. Si bien este fue un paso importante en cuanto a facilitar el acceso a los medicamentos esenciales, la campaña continúa en pleno auge. La declaración no resolvió muchos problemas, en particular el de ayudar a los países que no tienen capacidad de fabricar medicamentos, a tener acceso a los fármacos genéricos producidos en otros países.

LA CAMPAÑA POR LOS DERECHOS HUMANOS INTERNACIONALES Y POR UNA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Las relaciones internacionales se han basado durante mucho tiempo en la soberanía y la inmunidad de los Estados –protegiendo a los Estados y a sus líderes de injerencias externas. No obstante, los crímenes de lesa humanidad cometidos en el siglo XX dieron origen a la convicción profunda e universal de que existen ciertos actos de los cuales las personas deben responder ante la comunidad internacional. Trágicamente, en el último decenio del siglo XX hubo varias situaciones en las que el consenso en contra de los criminales de guerra fue puesto a prueba en países como Bosnia y Herzegovina y Rwanda. Los mecanismos judiciales mundiales se enfrentaron a un desafío sin precedentes debido a que la abrumadora mayoría de los conflictos se produjeron dentro de Estados.

A medida que la intervención internacional en estos conflictos iba aumentando, se produjo una demanda inevitable de mecanismos judiciales para hacer responder de sus actos a quienes cometían injusticias. Se crearon varios tribunales ad hoc que tuvieron importantes repercusiones en el derecho internacional, entre ellas la tipificación de la violación como un acto de genoci-

Los crímenes de lesa humanidad cometidos en el siglo XX dieron origen a la convicción profunda y universal de que existen ciertos actos de los cuales las personas deben responder ante la comunidad internacional

El acceso a los medicamentos esenciales contra el VIH/SIDA – ¿por qué tuvo éxito la campaña? Del diario de la campaña de CPTech

La campaña trabajó en estrecha colaboración con los gobiernos. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) ayudaron a los gobiernos de los países en desarrollo a formular políticas e iniciativas, mientras presionaban a los encargados de la adopción de políticas en los Estados Unidos y la Unión Europea, donde tienen su sede las principales compañías farmacéuticas. Por ejemplo, los activistas asesoraron al Gobierno de Sudáfrica con respecto a la Ley de Medicamentos de ese país, y ayudaron a Zimbabwe a redactar la resolución en la que se pedía a la Organización Mundial de la Salud (OMS) que aprobara una estrategia revisada en materia de medicamentos. En febrero de 1999, los miembros estadounidenses de la campaña propusieron que se incluyera en la legislación comercial africana una disposición que permitiera suspender la financiación proporcionada a los organismos que presionaran a los países africanos para que aprobaran leyes de propiedad intelectual que excedieran las exigencias del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la Organización Mundial del Comercio. En marzo de 1999, CPTech, Acción Sanitaria Internacional y Médicos sin Fronteras organizaron en Ginebra un seminario sobre licencias obligatorias. La información que se presentó en el seminario asombró a las delegaciones de los países en desarrollo, e inspiró la formación de una coalición decidida y cada vez mejor informada de ONG y delegados de países en desarrollo, en oposición a las políticas comerciales sobre medicamentos aplicadas por los Estados Unidos y la Unión Europea.

Los negociadores de los países en desarrollo eran expertos y estaban bien informados. Las ONG trabajaron en estrecha colaboración con los países del África meridional, los que consideraban fundamental contar con una nueva estrategia sobre medicamentos esenciales para contrarrestar la presión comercial ejercida por los Estados Unidos y la Unión Europea en relación con las patentes. La doctora Olive Shisana, la principal negociadora en representación de los

países africanos, se mostró fuerte y estaba bien informada –al punto de leer con frecuencia artículos del Acuerdo sobre los ADPIC y de las decisiones estadounidenses sobre licencias obligatorias a negociadores poco informados de los Estados Unidos y la Unión Europea. La estrategia final fue una victoria casi total para los países en desarrollo y las ONG.

Las ONG locales desempeñaron un papel importante. En septiembre de 1998, algunas ONG de Tailandia organizaron la primera manifestación para reclamar licencias obligatorias para medicamentos contra el VIH. Las iniciativas tailandesas tuvieron un éxito parcial: las autoridades reguladoras tailandesas permitieron la competencia con el fluconazol, cuyo precio se redujo de 200 baht a 6,5 baht en nueve meses. De manera similar, a fines de 1998 se creó en Sudáfrica la Campaña de Acceso al Tratamiento.

Se movilizaron los activistas de los países industrializados. En 1999, CPTech comenzó a reunirse con activistas del SIDA para analizar cuestiones relacionadas con las patentes y el comercio –centrando la atención en las crecientes disparidades existentes entre los países industrializados y los países en desarrollo en lo relativo al acceso a los medicamentos. Pocos activistas estaban al tanto de la exigencia de licencias obligatorias o de las presiones comerciales ejercidas por los Estados Unidos sobre Sudáfrica, Tailandia y otros países.

Los fabricantes de productos genéricos marcaron la diferencia. Las compañías farmacéuticas de los países en desarrollo desempeñaron un papel fundamental en este proceso. La empresa CIPLA, de la India, ofreció sustitutos genéricos de medicamentos contra el VIH a 350 dólares anuales por tratamiento – una pequeña fracción del precio cobrado por las empresas occidentales titulares de las patentes de esos fármacos. La presión ejercida por los sustitutos genéricos provenientes de países en desarrollo transformó el debate.

El Gobierno de los Estados Unidos modificó su posición. Durante la caótica conferencia minis-

terial de la OMC celebrada en Seattle (Washington, EE.UU.) en 1999, el Presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, anunció un cambio de política, al declarar que las políticas comerciales y de atención de la salud de los Estados Unidos garantizarían a los pueblos de los países en desarrollo el acceso a los medicamentos necesarios. Después de que el Presidente George W. Bush asumiera el cargo en enero de 2001, el nuevo negociador comercial de los Estados Unidos asombró a la industria farmacéutica del país al declarar que el gobierno no derogaría el decreto de Clinton y seguiría teniendo en cuenta la salud pública en los asuntos relacionados con el comercio y los derechos de propiedad intelectual. El tema fue objeto de una mayor cobertura en los medios de difusión, que centraron la atención en el deber moral de proteger la salud pública en los países en desarrollo.

La Comisión Europea desempeñó un papel constructivo. En el año 2000, la Comisión Europea puso en marcha un examen amplio de su política comercial sobre el acceso a los medicamentos. Se celebró una serie de consultas con ONG y compañías farmacéuticas, en las que se consideraron tanto aspectos generales como técnicos, lo que permitió a los funcionarios de comercio de la Comisión Europea aclarar determinadas cuestiones y evaluar distintos argumentos. Estas reuniones generaron el clima que dio origen, en 2001, a la declaración de la OMC en apoyo de la salud pública, los medicamentos esenciales y el Acuerdo sobre los ADPIC.

La publicidad negativa obligó a las compañías farmacéuticas a desistir de la demanda. En marzo de 2001, el pleito judicial que enfrentó a compañías farmacéuticas de los Estados Unidos y de la Unión Europea con el Gobierno de Sudáfrica comenzó con una publicidad mundial masiva. La petición realizada por Médicos sin Fronteras en la Internet, solicitando a las compañías que desistieran de la demanda, recibió alrededor de 250.000 firmas –aproximadamente la misma cantidad de sudafricanos que habían muerto de SIDA el año anterior.

Fuente: Love 2002.

dio y como un crimen de lesa humanidad de carácter perseguible (recuadro 5.2).

Las campañas a favor de los derechos humanos internacionales deben su inesperado éxito a las asociaciones voluntarias de ciudadanos que actúan sobre la base de valores y metas transnacionales. Amnistía Internacional y Human Rights Watch han ideado, particularmente con respecto a los derechos civiles y políticos, métodos sumamente eficaces para influir en los gobiernos. Se han creado vínculos entre las ONG transnacionales, los activistas locales y las personas y los grupos que eran el blanco de los abusos del gobierno. La información se convirtió en un instrumento de «poder blando», ya que la mayoría de los gobiernos no quería ver su imagen empañada por informes objetivos que no podían rechazarse como propaganda hostil.

Estas redes han evolucionado hasta el punto en que es posible postular el surgimiento de «la sociedad civil mundial» como un grupo de redes decididas a alcanzar la justicia internacional en una diversidad de aspectos. La fuerza de esta nueva dimensión de la política mundial se ha visto incrementada por una capacidad flexible para entablar relaciones de colaboración con los gobiernos en la búsqueda de objetivos comunes. La expresión más contundente del éxito de esta colaboración fue el comienzo del proceso de creación de una Corte Penal Internacional.

Ya en 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas había encomendado a la Comisión de Derecho Internacional que estudiara la cuestión relativa a una Corte penal internacional. Sin embargo, esta iniciativa no prosperó durante varios decenios a causa de la guerra fría. Posteriormente, después del establecimiento de los tri-

bunales ad hoc para Rwanda y la ex Yugoslavia, la Asamblea General pidió a la Comisión que presentara un proyecto de ley de creación de una Corte penal internacional. En 1996, la Asamblea General avanzó un paso más en este proceso, al decidir la celebración de una conferencia diplomática que buscara un acuerdo intergubernamental en torno al establecimiento de esa Corte.

Esta conferencia, celebrada en Roma en 1998, llevó a la aprobación, en forma de tratado, del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil en todo el mundo promovieron el apoyo a la Corte con campañas nacionales e internacionales a favor de su ratificación. La Corte venció una barrera fundamental en abril de 2002, cuando las Naciones Unidas recibieron la sexagésima ratificación –la masa crítica necesaria para establecer la Corte.

La Corte Penal Internacional tiene facultades para juzgar el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y el crimen de agresión (si se logra llegar a un acuerdo sobre la definición de este crimen y las condiciones de su aplicación). El ejercicio de la jurisdicción en materia penal está limitado por la aceptación del principio de competencia subsidiaria: la Corte sólo puede actuar si los sistemas nacionales de administración de justicia no acusan y enjuician a los presuntos culpables de estos crímenes. En este sentido, la Corte internacional es una segunda línea de protección, confiándose esta competencia en primer lugar a los sistemas nacionales de administración de justicia.

La Corte Penal Internacional tiene que superar aún enormes obstáculos, entre ellos la oposición de países poderosos como los Estados Unidos y varios países de Asia. Los Estados Unidos, que «borraron su firma» del tratado y se retiraron en mayo de 2002, se oponen a la Corte por el temor de que nacionales de los EE.UU. sean sometidos a juicio en virtud de un proceso que entienden cuestionable. Estas controversias se refieren a aspectos como la financiación y la independencia judicial. También existen dificultades prácticas para determinar si se impartió justicia a nivel nacional. Además, como quedó de manifiesto a raíz del juicio contra el ex dictador chileno Augusto Pinochet, hay también un apoyo cada vez mayor al ejercicio de competencia universal por los tribunales nacionales: a la posibilidad de inculpar y enjuiciar a una persona por delitos de Estado, con independencia del lugar y el momento en que se hayan cometido. En teoría, esto podría menoscabar el papel de la Corte Penal Internacional.

Aun así, la creación de una Corte internacional ampliamente ratificada es una innovación prometedora. La Corte ofrece cierto grado de

RECUADRO 5.2

El Tribunal de Rwanda: La violación como acto de genocidio y un crimen de lesa humanidad

En 1998, el testimonio de una mujer de Rwanda, identificada solamente con las iniciales JJ, creó jurisprudencia –al dar lugar al primer juicio en el que un tribunal consideró a la violación un acto de genocidio y un crimen de lesa humanidad. Jean-Paul Akayesu, alcalde de Taba (Rwanda), fue declarado culpable de ordenar, instigar, facilitar y secundar actos de violencia sexual en una causa planteada ante el Tribunal Penal Internacional para Rwanda.

La primera persona en la historia juzgada por crímenes de guerra por un tribunal militar internacional fue Sir Peter von Hagenbach, en 1474. La violación se incluyó en la acusación solamente porque von Hagenbach no había comunicado a la ciudad en la que él y sus hombres cometieron los actos de violación, que dicha ciudad se encontraba oficialmente ocupada. Pasó mucho tiempo antes de que la violación se convirtiera en una acusación central en los juicios internacionales contra criminales de guerra. Los Convenios de Ginebra dedican sólo dos artículos específicamente a la violación, y en otros la condenan solamente en forma implícita, como «ultrajes a la dignidad personal» o como «trato inhumano». Los Convenios

no consideran a la violación un crimen de guerra, sino una «infracción grave».

La violación fue definida por primera vez como crimen de lesa humanidad en 1996, en el estatuto del tribunal yugoslavo de crímenes de guerra. Esta definición lo convirtió en un delito perseguible, lo que se consideró bastante revolucionario. Sin embargo, los activistas de derechos humanos y los grupos de mujeres se quejaron, argumentando que la categoría de «crimen de lesa humanidad» planteaba dificultades en materia de prueba. En consecuencia, tras varios meses de debate, la violación se incluyó también en la categoría de «genocidio» –un concepto menos restringido. En tal sentido, el tribunal yugoslavo allanó el camino para el juicio entablado en Rwanda contra Akayesu, quien había sido detenido por primera vez en 1995, por acusaciones que no incluían delitos sexuales. La condena de Akayesu representa un paso fundamental en la evolución del derecho internacional, así como un mensaje importante dirigido no solamente a la comunidad internacional, sino también a un país donde, como lo expresó el Relator Especial de las Naciones Unidas para Rwanda, «la violación era la norma y su ausencia la excepción».

Fuente: Neuffer 2001.

protección jurídica respecto de los peores abusos que puede cometer el poder estatal contra la población. Limita la soberanía territorial al hacer que las autoridades deban responder de sus actos con arreglo a normas externas. Tal responsabilidad puede tener un efecto disuasivo, a la vez de dar a las víctimas de los crímenes la posibilidad de reivindicación y la satisfacción de ver castigados a los culpables. Además, extiende el imperio de la ley a la conducta de los más altos funcionarios –y a la de aquellos que actúan al amparo de su autoridad. Por todos estos motivos, la Corte internacional es un logro importante para una campaña en la que las ONG dieron un sonoro apoyo a las Naciones Unidas.

El auge de las campañas transnacionales de la sociedad civil ha ido acompañado del surgimiento de nuevos procesos en los que participan múltiples interesados, como un aspecto nuevo e importante del poder y la adopción de decisiones a nivel mundial. Esto se debe en parte al reconocimiento de que la participación, el respaldo público y el protagonismo de los actores y los gobiernos locales son vitales para que funcione la cooperación internacional. Pero también refleja un aumento de las aspiraciones de la sociedad civil, los académicos y los grupos empresariales de participar en la formulación de políticas a nivel mundial.

Estos nuevos procesos multipartitos ponen en tela de juicio el modelo intergubernamental

El auge de las campañas transnacionales de la sociedad civil ha ido acompañado del surgimiento de nuevos procesos en los que participan múltiples interesados, como un aspecto nuevo e importante del poder y la adopción de decisiones a nivel mundial

tradicional de las relaciones internacionales. Penetran en los Estados para hacer participar a las comunidades locales y a las personas afectadas. También van más allá de los gobiernos para alcanzar a grupos, alianzas y expertos transnacionales. De manera igualmente importante, estos nuevos procesos van más allá de las meras consultas para dar un papel más activo a los interlocutores no estatales en la elaboración de los programas y la formulación y vigilancia de las políticas.

LA COMISIÓN MUNDIAL DE REPRESAS

La Comisión Mundial de Represas, que comenzó a funcionar en 1998, ha sido descrita como un hito en los nuevos procesos mundiales. La Comisión es un experimento en materia de negociaciones que involucran a múltiples interesados y está compuesta por cuatro miembros de los gobiernos, cuatro de la industria privada y cuatro de las ONG. La Comisión examinó la eficacia de las grandes represas en lo que respecta al desarrollo y elaboró criterios, directrices y normas internacionalmente aceptables para la planificación, el diseño, la evaluación, la construcción, el funcionamiento, la supervisión y el desmantelamiento de las represas. Sus conclusiones han sido publicadas en un importante informe.

El trabajo de la Comisión representa un nuevo enfoque, complejo e innovador, de un grave problema mundial (recuadro 5.3). La Comisión ha establecido importantes parámetros y normas para la incorporación de consideraciones ambientales. China, la India y otros países grandes han criticado algunos resultados por temor a que la oposición a la construcción de represas menoscabe los esfuerzos que realizan para satisfacer sus necesidades nacionales de energía. No obstante, la Comisión ha promovido un debate rico y variado en torno a las consideraciones ambientales.

Esto pone de relieve la enseñanza dejada por la campaña a favor de la Corte Penal Internacional: que un proceso nuevo no siempre genera un nuevo consenso. Al igual que en el caso de la Corte Penal Internacional, un desafío clave que tienen los partidarios de la Comisión es encontrar la forma de entablar un diálogo constructivo con sus oponentes.

ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

El FMI y el Banco Mundial han adoptado un nuevo proceso multipartito para crear estrategias de reducción de la pobreza en el marco de los programas de alivio de la deuda. Todos los

países que solicitan el alivio de su deuda de acuerdo con la última fase de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados deben adoptar una Estrategia de Reducción de la Pobreza o una estrategia provisional formulada mediante un proceso ampliamente participativo. EL FMI y el Banco Mundial describen este proceso como aquél cuya conducción es asumida por el país prestatario y su población, mientras que los Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza son preparados por el gobierno con la participación activa de la sociedad civil, los donantes y las instituciones internacionales. Las instituciones internacionales esperan que este proceso genere nuevas ideas sobre estrategias para alcanzar metas comunes en materia de crecimiento y reducción de la pobreza –y para ayudar a fomentar el protagonismo y el compromiso nacional con el logro de estos objetivos.

El nuevo proceso pretende asegurar que una más amplia gama de interesados pueda ejercer influencia y compartir el control en la determinación de prioridades, la formulación de políticas, la asignación de recursos y el acceso a los bienes y servicios públicos. Pero el tipo de participación prevista en este proceso tiene consecuencias muy diversas para la gobernabilidad democrática. Se destaca en particular el hecho de que el término participación tiende a referirse a una amplia gama de interacciones con los interesados a nivel gubernamental, nacional y local. Una reunión intragubernamental en un ministerio de finanzas se considera participación, al igual que una evaluación participativa de la pobreza a nivel de una aldea. Algunas interacciones consisten en la divulgación de información. Otras adoptan la forma de consultas. En muy pocos casos la interacción consiste en el tipo de planificación y de adopción de decisiones en un marco de cooperación, que está implícito en la descripción del control compartido de las decisiones y los recursos.

Tal vez los problemas no sean fruto de la casualidad, ya que el deseo de las instituciones internacionales de forjar un proceso participativo de creación de capacidad y formulación de políticas ha chocado con la necesidad de desembolsar los fondos de alivio de la deuda lo más rápidamente posible. De hecho, estas instituciones han sido a menudo fuertemente presionadas para desembolsar el alivio de la deuda por los mismos grupos de la sociedad civil que presionan para reclamar una mayor participación popular.

En el caso de Burkina Faso, por ejemplo, la participación en el proceso de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados y los Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza

¿Se deben construir represas de grandes dimensiones?

En el año 2000, la Comisión Mundial de Represas publicó su exhaustivo informe titulado *Represas y Desarrollo*, para encarar el enconado debate sobre la construcción de grandes represas. Los partidarios de construir grandes represas consideran que éstas son un medio eficiente y eficaz de satisfacer las necesidades de agua y energía de una sociedad, y aducen que sus oponentes sobreestiman la capacidad de las demás opciones para atender a las crecientes necesidades. Los defensores de las grandes represas sostienen también que un mayor grado de transparencia, participación y rendición de cuentas en la toma de decisiones sobre las represas tendría un costo prohibitivo. Y entienden además que las decisiones relativas a los efectos sociales y ambientales más amplios de las represas son de carácter político – y deberían adoptarse mediante un proceso político, y no en un proceso específico para cada proyecto.

Quienes se oponen a las grandes represas aducen que los gobiernos las construyen sin reconocer plenamente sus costos sociales y ambientales. También sostienen que los grupos defensores de las represas subestiman los otros medios que existen de satisfacer las necesidades de agua y energía de una sociedad. Consideran además que los procesos de adopción de decisiones y el funcionamiento de las represas propuestas no son transparentes y no ofrecen oportunidades de participación a las personas afectadas por esos proyectos.

El informe de la Comisión Mundial de Represas examina estos y otros aspectos, y proporciona un marco para la adopción de decisiones sobre la base de siete prioridades estratégicas: obtener la aceptación del público, evaluar todas las opciones

disponibles, tener en cuenta las represas ya existentes, garantizar la sustentabilidad de los ríos y los medios de subsistencia, reconocer derechos y compartir beneficios, garantizar el cumplimiento y compartir los ríos con fines de paz, desarrollo y seguridad. El informe propone la adopción de un criterio basado en los derechos, en consonancia con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

El debate en torno a las represas refleja divisiones más profundas entre los organismos de desarrollo en cuanto a la índole de un proceso legítimo y viable de adopción de decisiones –divisiones que quedaron de manifiesto en los conflictos que suscitaban recientemente las decisiones sobre el traslado de la sede de instituciones y en las protestas contra la Organización Mundial del Comercio en Seattle (Washington, EE.UU.) en 1999, y contra el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en Praga (República Checa) en 2000. Por una parte, existe el criterio tecnocrático de poner en práctica las políticas económicas y los proyectos que ya han sido aprobados por las autoridades competentes. Por la otra, es cada vez más intenso el clamor de que tales políticas presten mayor atención al costo humano y ambiental más amplio que puede derivarse para los pueblos y las comunidades.

Anteriormente había un consenso bastante generalizado en cuanto a que era posible separar las cuestiones sociales y políticas de las cuestiones económicas y técnicas. Esta prolífica demarcación faci-

litaba el proceso convencional de adopción de decisiones, ya que los problemas ambientales y sociales se resolvían mediante procesos políticos, y los problemas económicos y técnicos se resolvían mediante la adopción de decisiones específicas para cada programa. Pero, como lo ha demostrado claramente el debate sobre las represas, actualmente esta separación es objeto de ataques cada vez más intensos.

El informe de la Comisión Mundial de Represas demuestra que el modelo convencional de adopción de decisiones sobre el desarrollo –aislado de las repercusiones sociales, ambientales, culturales y políticas– ya no resulta viable. Pero admite que aún existen discrepancias considerables en cuanto a las alternativas. Si bien el informe ha recibido muchos elogios, también ha sido objeto de graves críticas y reservas –particularmente por parte del sector que defiende la construcción de represas, que está dividido entre los que están dispuestos a aceptar las recomendaciones del informe, y otros interesados muy importantes que mantienen una férrea oposición. Además, algunos grandes países en desarrollo se han quejado de que el criterio recomendado por el informe amenaza su soberanía.

Hechas estas precisiones, puede decirse que el contenido del informe y la forma en que fue preparado sientan un precedente útil para la comunidad internacional. Al hacer referencia a la rendición de cuentas y a la participación en un tema anteriormente considerado de carácter técnico y no sometido al examen público, la Comisión Mundial de Represas amplió el alcance del debate y la posibilidad de introducir innovaciones similares en otras esferas polémicas.

Fuente: *American University International Law Review* 2001.

consistió en una reunión de una hora y media entre los donantes y la sociedad civil¹². Cuando la participación se ha limitado a la celebración de consultas, talleres y reuniones especiales, hay pocos indicios de que haya surtido algún efecto en la adopción de decisiones o en la rendición de cuentas.

Estas y otras experiencias recogidas en el proceso de la Estrategia de reducción de la pobreza han puesto de relieve que para lograr que los procesos de adopción de decisiones sean verdaderamente más participativos es necesario que se compartan plenamente la información y las tareas, que todos los interesados participen en la evaluación y la vigilancia de los progresos, y que se hagan reformas institucionales que incorporen a nuevos participantes en los procesos de determinación de prioridades y de formulación, aplicación y supervisión de políticas en forma permanente y continua. Estos son los elementos comunes a dos experiencias muy favorables en materia de estrategias de reduc-

ción de la pobreza en Uganda y Viet Nam¹³, aunque al formular sus estrategias ambos países pudieron también extraer enseñanzas de las políticas e instituciones existentes. En sus actividades de reducción de la pobreza, ambos gobiernos han asumido la obligación de rendir cuentas mediante la institucionalización de la transparencia, las consultas y la participación en las tareas de planificación y supervisión.

EL PACTO MUNDIAL DE LAS NACIONES UNIDAS Y OTRAS INICIATIVAS PARA PROMOVER LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS

Desde su lanzamiento oficial en julio de 2000, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas ha crecido hasta abarcar a varios cientos de empresas participantes así como a asociaciones internacionales de trabajadores y más de una docena de organizaciones internacionales de la sociedad civil. Su propósito es reunir a estos interlocuto-

Así como se han globalizado los mercados, también debe globalizarse el concepto de la ciudadanía empresarial y la práctica de la responsabilidad social de las empresas

res para promover y aprobar nueve principios básicos extraídos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo y de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Al firmar el Pacto se pide a las empresas que se comprometan a respetar estos principios en su ámbito empresarial. El pacto ha sido aceptado en más de 30 países, incluidos el Brasil y la India¹⁴.

De las 400 empresas que han expresado interés en apoyar los principios básicos del Pacto, solamente 70 han ofrecido ejemplos de cómo han aplicado los principios¹⁵. Esos ejemplos prácticos son necesarios para poder incluir a las empresas en el sitio del Pacto en la Web, con lo cual su compromiso con la responsabilidad social queda más expuesto al análisis del público.

Evidentemente, el Pacto no es un régimen reglamentario –ni siquiera un código de conducta. Las Naciones Unidas lo describen como «un marco general de valores diseñado para promover el aprendizaje institucional. Utiliza el poder de la transparencia y del diálogo para identificar y difundir buenas prácticas basadas en principios universales»¹⁶. El Pacto refleja la forma en que las organizaciones internacionales y los grandes interlocutores privados multinacionales perciben actualmente la necesidad de responder no sólo a los mercados mundiales sino también a las presiones sociales y políticas a nivel mundial. Así como se han globalizado los mercados, también debe globalizarse el concepto de la ciudadanía empresarial y la práctica de la responsabilidad social de las empresas.

Muchas ONG apoyan el Pacto Mundial pero les gustaría que tuviera más fuerza reglamentaria – algo para lo cual no se tiene ni la capacidad ni el mandato. En Nueva York, la secretaría del Pacto emplea solamente a cuatro profesionales. Además, ningún país miembro ha dado al Pacto atribuciones para «denunciar y avergonzar» a los infractores, o para iniciar acciones judiciales.

Si bien reconocen que el Pacto Mundial es una innovación importante, muchas organizaciones de la sociedad civil temen que pueda utilizarse como un instrumento de relaciones públicas. En consecuencia, muchas de ellas –incluida Corpwatch– han comenzado a estudiar las actividades de las empresas que han firmado el Pacto. Esta presión ayuda a las empresas a ser más conscientes de que su trayectoria ambiental y laboral está siendo objeto de la atención del público. De hecho, gran parte del movimiento actual en pro de la responsabilidad social de las

empresas se debe a la presión ejercida por las ONG, los consumidores y los medios de difusión (recuadro 5.4).

LOS PASOS SIGUIENTES EN EL PROCESO DE PROFUNDIZACIÓN DEL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL

Las ONG están ayudando a reestructurar la política mundial, y para ello desempeñan dos papeles claramente diferenciados. Uno de ellos consiste en presionar a los encargados de adoptar las decisiones mediante campañas. Este papel permite que distintos grupos se expresen, pero no hace recaer sobre estas organizaciones la responsabilidad de participar en procesos formales de cambio. Todo grupo o persona tiene el derecho de expresarse. Eso es una parte legítima del pluralismo democrático. Mientras esa expresión no lesione los derechos y las libertades de otros, no es necesario canalizarla o controlarla.

El segundo papel de las ONG es claramente diferente –las involucra directamente en las negociaciones mundiales. Para profundizar este papel se requieren acuerdos oficiales que prevean las responsabilidades que asumirán tanto las ONG internacionales como los organismos intergubernamentales. Esto sugiere la necesidad de dar cierta estructura formal al papel que desempeñan en la adopción de decisiones.

Las ONG que participan en los foros mundiales están tratando de encarar esta cuestión de tres maneras. La primera ha consistido en recopilar las opiniones y demandas de diversas ONG y plantear un caso coherente para las negociaciones. Por ejemplo, los grupos coordinadores, como la Organización de Mujeres para el Medio Ambiente y el Desarrollo, han tratado con frecuencia de desempeñar un papel constructivo mediante la unificación de demandas y la negociación de propuestas. De manera similar, la Conferencia de las Organizaciones no Gubernamentales está tratando de crear una plataforma conjunta de debate sobre cuestiones y procedimientos, como por ejemplo la acreditación ante las organizaciones intergubernamentales.

Una segunda forma de diálogo estructurado consiste en la formulación de códigos de conducta comunes para los miembros. Esto se debe a la necesidad de muchas ONG de distanciarse de los grupos nihilistas violentos que se ven en muchas protestas contra la globalización. En consecuencia, grupos como Amigos de la Tierra de Europa han publicado códigos a favor de la protesta pacífica y propuestas en las que defienden determinadas posiciones, en lugar de simplemente reaccionar en forma negativa. La New Economics Foundation del Reino Unido ha

Las organizaciones no gubernamentales presionan para que se haga efectiva la responsabilidad social de las empresas

El decenio de 1990 fue testigo de un considerable incremento en el activismo de las organizaciones no gubernamentales (ONG) con respecto a la responsabilidad de las empresas. Ello se debió en parte a la percepción de que los gobiernos no ejercían un control eficaz de las grandes empresas, después de la amplia desregulación que tuvo lugar en el decenio de 1980. Los activistas de las ONG tomaron además mayor conciencia del poder y la influencia de las empresas transnacionales, y empezaron a preocuparse por las consecuencias sociales y ambientales negativas que podría tener una globalización no regulada para los países en desarrollo.

Las campañas de las ONG se han concentrado en tres aspectos primordiales que pueden acusar el impacto de las empresas transnacionales. El primero de ellos, los derechos laborales, ha sido reivindicado por ONG internacionales para el desarrollo, como *Oxfam*, *Christian Aid* y el Instituto Católico de Relaciones Internacionales. Algunas de ellas se han concentrado en aspectos específicos dentro de su esfera de competencia – por ejemplo, el fondo *Save the Children* se ha ocupado principalmente del trabajo infantil. Además, han surgido nuevas ONG o coaliciones de ONG, como la campaña *Clean Clothes* en Europa y la Coalición Pro Justicia en las Maquiladoras en las Américas.

Un segundo aspecto muy importante tiene que ver con los derechos humanos, particularmente los que están relacionados con los actos de las fuerzas de seguridad y los derechos de las poblaciones indígenas. Las empresas mineras y petroleras que explotan nuevas fuentes de recursos naturales en países en

desarrollo se han encontrado a menudo en medio de un conflicto con grupos indígenas en las zonas en las que operan. Sin embargo, muchos gobiernos, por el interés de ver aumentar sus exportaciones, sus ingresos fiscales y sus regalías por extracción de recursos, han reprimido la oposición local. Como resultado de ello, algunas empresas transnacionales han incurrido en connivencia, por lo menos tácita, en la eliminación de poblaciones indígenas. El ejemplo más notorio fue la participación de la empresa Shell en la represión de la población ogoni en Nigeria. Organizaciones como *Human Rights Watch* y Amnistía Internacional han planteado interrogantes con respecto al impacto de las empresas transnacionales sobre los derechos humanos.

Las ONG también se han mostrado activas en cuanto a señalar los efectos de las actividades de las empresas en el medio ambiente. Shell también fue el blanco de una campaña de *Greenpeace* en contra del hundimiento de la plataforma petrolera Brent Spar en el Mar del Norte. Cabe mencionar además, entre otros ejemplos, las campañas contra el impacto ambiental de las actividades de las empresas transnacionales dedicadas a la minería –como sucedió con BHP en Papua Nueva Guinea. En 1997, Amigos de la Tierra preparó un modelo de código de conducta para proyectos mineros.

En ausencia de un sistema intergubernamental encargado de regular el sector empresarial internacional, muchas ONG consideran que los códigos de conducta integrales pueden ser un medio de limitar el poder de las empresas –siempre que su cumplimiento se vigile eficazmente y

se verifique en forma independiente. Sin embargo, existe un amplio acuerdo en cuanto a que tales códigos deberían complementar, y no sustituir, la reglamentación gubernamental.

La variedad de organizaciones existentes hace que sea difícil generalizar. Por ejemplo, las ONG ecológicas centran la atención en los códigos ambientales, en tanto que las ONG para el desarrollo tienden a hacer hincapié en los derechos laborales. Cualquiera sea la causa que defiendan, las campañas de las ONG que apuntan a blancos específicos pueden poner en peligro la reputación de las empresas –obligándolas a responder. En el sector de la minería, las empresas que durante mucho tiempo fueron acusadas de corrupción y despreocupación por el medio ambiente, han reaccionado mediante la creación de la Iniciativa Minera Mundial. Entre otras campañas de las ONG, cabe mencionar las que llevaron a que el Código de la Vestimenta de la Casa Blanca (Estados Unidos) condenara la existencia en países en desarrollo de fábricas donde se explota a los trabajadores, y a que se aprobara la Convención de la OCDE para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros.

En respuesta a este activismo, muchas empresas han creado códigos de conducta y han modificado sus prácticas comerciales. Algunas de ellas también han establecido normas para empresas nacionales sobre aspectos relacionados con los derechos laborales, ambientales y humanos. Pocos de estos logros se hubieran alcanzado sin los esfuerzos prominentes de las ONG.

Fuente: Jenkins 2001.

adoptado códigos similares sobre promoción de causas, no violencia y tolerancia.

La tercera serie de medidas se refiere a la creciente participación de las ONG de países en desarrollo, con el objetivo de aumentar la representatividad de los grupos con sede en los países industrializados. De las 1.550 ONG vinculadas al Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, solamente 251 provienen de países en desarrollo, y las ONG de los países en desarrollo constituyen una proporción aún menor de las que son reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social¹⁷. No obstante, se están formando coaliciones, y las ONG nacionales están participando en redes mundiales sobre temas de su interés. En la campaña Jubileo 2000, un ejemplo citado con frecuencia es el de Uganda, donde algunas ONG de países industrializados como *Oxfam* prestaron asistencia técnica a organizaciones locales a fin de que éstas elaboraran propuestas para dialogar sobre el alivio de la deuda con su propio gobierno. Los resultados se incorporaron luego a la campaña mundial. Un proceso similar se observó en la campaña de los medicamentos esenciales.

Los organismos intergubernamentales oficiales también están respondiendo a la necesidad de estructurar la participación de las ONG en la gestión de los asuntos públicos mundiales. En algunos casos, sobre todo los relacionados con los derechos humanos, los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados permiten que los informes oficiales vengán acompañados de informes «sustitutivos» preparados por organizaciones no gubernamentales. En otros casos, como en el proceso del comité de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se organizan conversaciones entre delegaciones oficiales y ONG antes de las deliberaciones oficiales. Algunas organizaciones internacionales también han formulado políticas para las ONG, proponiendo criterios de acreditación y mecanismos de participación.

Las gestiones realizadas por las ONG y los organismos intergubernamentales con miras a estructurar el papel de las ONG son parte de una evolución natural que ofrece la posibilidad de incorporar una nueva voz al proceso de adopción de decisiones a escala mundial. Sin embargo, estos nuevos procesos multipartitos no

Cada vez se tiene mayor conciencia de que la rendición de cuentas, en lo que concierne a las ONG, debe ser recíproca

son más que un avance parcial hacia un gestión más participativa de los asuntos públicos mundiales –ya que se refieren únicamente a unas pocas cuestiones específicas.

Los grupos de la sociedad civil también han concentrado sus energías en las instituciones internacionales en forma más general, presionando para tener más voz y lograr una participación más profunda. Estos esfuerzos pueden a menudo aportar nuevas ideas, conocimientos especializados y energía a la formulación de políticas. No obstante, un acceso más fácil a las instituciones y empresas internacionales – mediante revoluciones en la tecnología de las comunicaciones y coaliciones mundiales – también puede magnificar la voz de organizaciones oscuras, no representativas o antidemocráticas, y puede menoscabar la labor oficial de rendición de cuentas.

Estas preocupaciones saltaron al primer plano a nivel mundial en recientes debates acerca del acceso de las ONG a instituciones internacionales como la OMC. Las ONG internacionales han realizado una larga campaña para conseguir un mayor acceso a esas instituciones, pero los avances han sido escasos. La Asamblea General de las Naciones Unidas, por ejemplo, no permite todavía que las ONG participen en los procesos oficiales de adopción de decisiones. Por una parte, los funcionarios de los países en desarrollo se quejan de que sus derechos soberanos están siendo menoscabados por ONG que carecen de la legitimidad de los gobiernos electos. Por la otra, las ONG responden que sólo les interesa tener voz, no voto, y que las instituciones nacionales suelen ofrecer muy poco espacio para que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones.

No hay soluciones sencillas para estos dilemas, y menos aún en los países donde todos los elementos de la gobernabilidad que son cruciales para el desarrollo humano –económicos, sociales y políticos– están sufriendo cambios radicales. Sin embargo, cada vez se tiene mayor conciencia de que la rendición de cuentas, en lo que concierne a las ONG, debe ser recíproca. Los grupos de la sociedad civil están empezando a reconocer que, para contribuir verdaderamente a fortalecer las instituciones democráticas y a democratizar aún más la política, también ellos deben rendir cuentas de sus actos. De lo contrario, corren el riesgo de perder la confianza del público y la legitimidad que les permite participar en la vida cívica.

PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES

En el mundo contemporáneo las organizaciones multilaterales tienen dos problemas bien dife-

renciados: la falta de un compromiso suficiente por parte de los gobiernos de los Estados Miembros poderosos y la desilusión de los Estados más débiles. Frente a estos retos, los encargados de formular las políticas son plenamente conscientes de que las instituciones internacionales deben ser más eficaces y estar sometidas a un deber más estricto de rendición de cuentas.

Esta preocupación se ha expresado en diversas propuestas de crear nuevas instituciones que se ocupen de los problemas de la globalización. En una serie de comisiones de alto nivel designadas por políticos, organizaciones internacionales y fundaciones privadas, se han presentado propuestas de crear una nueva organización mundial sobre el medio ambiente, un mecanismo mundial de quiebras, un organismo regulador financiero mundial y una organización tributaria internacional.

La creación de estas nuevas instituciones requeriría una enorme voluntad política de parte de los Estados poderosos: una voluntad política que hasta el momento no se ha manifestado claramente. Sin embargo, un aspecto más fundamental aún es que la estructura y el funcionamiento de cualquiera de esas instituciones nuevas deberían tener en cuenta algunas de las nuevas enseñanzas que se están recogiendo sobre cómo y por qué las organizaciones internacionales deben ser más representativas y estar sometidas a un deber más estricto de rendición de cuentas.

Aunque la globalización ha aumentado enormemente las exigencias impuestas a las instituciones mundiales, también ha profundizado una crisis de legitimidad y eficacia. Gran parte del público ya no cree que sus intereses estén representados por instituciones como el FMI, el Banco Mundial, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o la OMC –o que las instituciones rindan cuentas debidamente de sus actos. La representación y la rendición de cuentas siempre han tenido deficiencias en estas instituciones multilaterales. Sin embargo, actualmente las deficiencias saltan a la vista porque los miembros poderosos de estas instituciones les están pidiendo que se involucren más profundamente en ámbitos que anteriormente estaban reservados a los gobiernos nacionales– especialmente en los países en desarrollo. En los últimos dos decenios, estas instituciones han recomendado y exigido reformas estructurales e institucionales. Por ejemplo, en el decenio de 1980, los países que pedían préstamos al FMI y al Banco Mundial tenían que cumplir entre 6 y 10 criterios de desempeño –y en el decenio de 1990, unos 26¹⁸.

Los esfuerzos dirigidos a profundizar la democracia en las instituciones internacionales deben afrontar la realidad del poder mundial.

Inevitablemente, los países poderosos invertirán más energía y capital político en instituciones que les permitan ejercer su poder. Una vez que son admitidos como miembros de un club selecto, los países no están dispuestos a perder ese poder o a permitir que se diluya a causa de la admisión de nuevos miembros. Esto explica por qué las propuestas de reforma siempre tropiezan con una fuerte resistencia. Y esa es la razón por la cual la amplia aceptación del principio de democratización se ha traducido hasta el momento en tan pocos avances en términos de propuestas concretas.

*PROMOCIÓN DE LOS PRINCIPIOS
DEMOCRÁTICOS EN LAS INSTITUCIONES
FINANCIERAS INTERNACIONALES*

Aunque las decisiones de instituciones como el FMI, el Banco Mundial y la OMC repercuten profundamente en los países en desarrollo, estas instituciones tienen poco poder en la adopción de decisiones en esos países. Existe un déficit democrático inevitable en las organizaciones internacionales porque la gente no tiene la posibilidad de elegir (o destituir) directamente a sus representantes. Esto sería así aunque todos los países miembros de organizaciones internacionales fueran democracias florecientes. De acuerdo con el sistema vigente, los ciudadanos no podrían, aunque lo desearan, utilizar sus votos para ejercer influencia sobre su gobierno, imponerle una prohibición o hacerle rendir cuentas con respecto a los actos que realice dentro de una organización internacional. Tampoco pueden los ciudadanos confiar en que sus parlamentos y políticos les pedirán cuentas a las organizaciones internacionales. A pesar de lo dicho, el déficit democrático no impide mejorar la representatividad de las organizaciones internacionales.

Es preciso reforzar el papel que desempeñan los gobiernos de los países en desarrollo en la gestión de los asuntos públicos mundiales, mediante cambios en la representación oficial. Esta es una condición necesaria (pero no suficiente) para corregir el sesgo existente en las organizaciones internacionales. Aunque muchas organizaciones funcionan por «consenso» y dicen que esto disminuye la importancia del número oficial de votos y de escaños, las decisiones por consenso están siempre respaldadas por las realidades del poder y del hecho de saber cuáles miembros pueden vetar o impulsar las decisiones definitivas. En realidad, en los procesos de adopción de decisiones por consenso, rara vez se escucha a los miembros marginados.

Lo que se necesita es modificar la forma de distribuir los escaños y los votos dentro de las

organizaciones internacionales, para reconocer mejor los intereses cada vez mayores de los países en desarrollo. Su cooperación y compromiso con los acuerdos internacionales es vital para que las organizaciones internacionales puedan manejar con éxito la globalización.

Por este motivo, las antiguas normas sobre la representación ya no son viables ni deseables. Dicho sin rodeos, el FMI y el Banco Mundial no podrán desempeñar sus funciones con eficacia si siguen atados a estructuras que reflejan el equilibrio de poder de fines de la Segunda Guerra Mundial. En los últimos 55 años, su papel y sus funciones han cambiado radicalmente, al igual que las expectativas de sus miembros, actualmente mucho más numerosos que entonces.

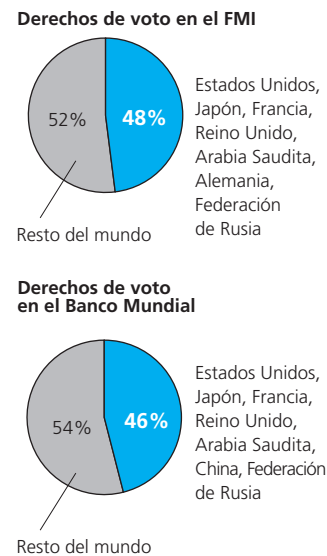
En el Banco Mundial y el FMI, casi la mitad del número de votos está en manos de siete países (figura 5.2). Estos derechos de voto se ejercen en los órganos oficialmente encargados de la adopción de decisiones –o Directorios Ejecutivos– de cada institución.

Otros factores igualmente importantes son las influencias y tradiciones oficiosas que moldean la labor de estas organizaciones. Estos procesos oficiosos inclinan aún más la balanza a favor de los países industrializados. Por ejemplo, los jefes ejecutivos del Banco Mundial y el FMI son elegidos con arreglo a una convención política en virtud de la cual los Estados Unidos y Europa proponen respectivamente a su candidato para estas organizaciones. Otros países y críticos, sin que les falte razón, califican a este proceso de no democrático y dicen que no está sometido suficientemente al deber de rendición de cuentas.

Es más, las instituciones son criticadas a menudo por académicos, países industrializados, ONG y analistas de los países en desarrollo por basar su asesoramiento económico y las condiciones de sus políticas en una visión estrecha del mundo que refleja los intereses de sus miembros más poderosos. En términos más generales, se les percibe ampliamente como instituciones que responden en demasía a su mayor accionista, principalmente a través de influencias oficiosas tales como la ubicación y la dotación de personal de las organizaciones y su vulnerabilidad a las presiones en relación con determinados temas¹⁹.

Esta preocupación por saber a quién representan el FMI y el Banco Mundial ha ido creciendo a medida que las instituciones han comenzado a recomendar políticas sobre una serie mucho más amplia de cuestiones. La preocupación por la corrupción y otros aspectos de la política relativos a los desequilibrios macroeconómicos en los Estados miembros del FMI ha llevado a esta organización a seguir el ejemplo

FIGURA 5.2
¿Quiénes llevan la voz cantante en el FMI y el Banco Mundial?



Fuente: FMI 2002a; Banco Mundial 2001b.

El nuevo papel del FMI y del Banco Mundial subraya la necesidad de una mayor participación de sus prestatarios: los países en desarrollo

del Banco Mundial en cuanto a prestar mayor atención a los aspectos de gobernabilidad al formular sus recomendaciones de políticas y sus programas. Como consecuencia de estos cambios, se ha comenzado a analizar en mayor detalle la gestión interna de la institución – y en particular la representación de los países, la manera en que se formula el asesoramiento en materia de políticas y los riesgos desiguales vinculados a ese asesoramiento. El nuevo papel del FMI y del Banco Mundial subraya la necesidad de una mayor participación de sus prestatarios: los países en desarrollo.

Una de las causas principales de desavenencias es el peso relativo de los países industrializados y de los países en desarrollo en la adopción de decisiones. Los miembros del FMI no tienen todos el mismo número de votos. El número de votos se determina sobre la base de dos componentes. Cada miembro tiene 250 votos básicos que son inherentes a la calidad de miembro²⁰. El segundo componente se determina en función del poder económico. Los votos acompañan a las cuotas de los países, que reflejan el poderío económico de los países. Desde que se creó el FMI ha habido un gran desequilibrio en la evolución de los dos componentes que determinan el número de votos. Los votos básicos han disminuido drásticamente a medida que han aumentado las cuotas. La proporción de votos básicos en el total de votos se ha reducido de 12,4% a 2,1%²¹. Al mismo tiempo, han pasado a ser miembros 135 países más, entre ellos muchos países con economías en transición²².

Durante este período ha cambiado la esencia del FMI y el Banco Mundial. Ambos fueron creados al final de la Segunda Guerra Mundial como instituciones de asistencia recíproca. El FMI proporcionaría recursos a cualquier país que enfrentara dificultades transitorias en su balanza de pagos. El Banco Mundial ayudaría a canalizar la inversión hacia los países para actividades de reconstrucción y desarrollo en el período de posguerra. Este sentido de la asistencia recíproca fue cambiando con el correr de los años.

Hoy en día, el FMI y el Banco Mundial otorgan préstamos exclusivamente a los países en desarrollo y a los países con economías emergentes. Además, sus préstamos están sujetos a condiciones que atañen cada vez más a las políticas internas de los Estados. El resultado es un nuevo tipo de división entre, por una parte, los países acreedores, que gozan de un poder de decisión cada vez mayor y lo han utilizado para ampliar la condicionalidad y, por la otra, los países prestatarios, que ven la condicionalidad como algo impuesto desde afuera. Esto puede ser particularmente preocupante cuando las opiniones relativas a ese asesoramiento sobre políticas están muy divi-

das, y cuando los riesgos vinculados al asesoramiento sobre políticas son soportados casi exclusivamente por la población del país prestatario.

Considérese por ejemplo la convertibilidad total de las cuentas de capital, sugerida por el FMI en los últimos años. Muchos analistas sostienen que esta recomendación contribuyó a generar una mayor inestabilidad en Asia oriental, la Federación de Rusia y otros lugares. El FMI recibió duras críticas por esa recomendación y también por la forma en que encaró diversas crisis. Este debate es complejo y el FMI ha defendido enérgicamente su papel. Lo importante aquí no es discutir los méritos técnicos del asesoramiento sobre políticas, sino ver qué se puede hacer para que los procesos de adopción de decisiones sean más transparentes y estén sometidos a una rendición de cuentas más estricta –y para que los países en desarrollo tengan mayor peso en la elaboración de esas decisiones.

Actualmente hay un mayor reconocimiento de la necesidad de que el Banco Mundial y el FMI aumenten la representación de los países en desarrollo. Esto podría hacerse de varias maneras.

En primer lugar, aumentando la proporción de votos básicos asignados a cada miembro. Cuando se creó el FMI, se dio a cada miembro el mismo número de votos básicos así como un porcentaje de votos que reflejaba su poderío económico. Como ya se señaló, los votos básicos han ido perdiendo importancia y representan actualmente menos del 3% del total de votos²³. Para que el número de votos de los países en desarrollo vuelva a tener cierto grado de paridad, es necesario aumentar los votos básicos hasta una proporción convenida del total de votos de cada miembro.

En segundo lugar, otorgando un mayor peso a la opinión de los países en desarrollo dentro de las instituciones. Oficialmente se supone que todos los miembros del Directorio Ejecutivo del FMI y del Banco Mundial nombran a los jefes ejecutivos de estas instituciones. Sin embargo, por convención, los europeos eligen a un candidato para el puesto de Director Gerente del FMI y el Gobierno de los Estados Unidos elige al Presidente del Banco Mundial. El simbolismo negativo de un proceso de selección cerrado y confidencial, basado en privilegios, en instituciones que se han comprometido a un mayor grado de transparencia y rendición de cuentas, resulta evidente. Es necesario abrir el proceso de selección y basarlo tal vez en criterios más sustantivos, que tengan en cuenta la opinión de los candidatos en cuanto a la visión de estas organizaciones. Un comité de selección para tales cargos permitiría una participación más amplia y una mayor transparencia.

Otra medida sería la de incrementar el número de miembros de países en desarrollo en

el Directorio Ejecutivo. En la actualidad, los directores ejecutivos de los países en desarrollo representan a un gran electorado, pero intervienen muy poco en la formulación de políticas. Se podría aumentar fácilmente el número de directores ejecutivos de países en desarrollo, y al mismo tiempo aumentar la colaboración del personal técnico que podría ayudarlos a prepararse mejor para debates importantes sobre políticas. Por otra parte, como en muchas otras instituciones, la representación de la mujer en los niveles más altos sigue siendo baja (figura 5.3).

El carácter democrático de estas instituciones podría reforzarse mediante una revisión del papel que desempeñan las cuotas, un mayor equilibrio de género en los procesos de adopción de decisiones de alto nivel, un aumento en el número de directores ejecutivos de los países en desarrollo y su participación en el proceso de selección de los jefes ejecutivos de estas instituciones. Estas reformas también ayudarían a cambiar la percepción que se tiene de las instituciones financieras internacionales – al alejar la constante sospecha de dominio externo y lograr en cambio que los países en desarrollo se sientan más protagonistas y con mayor responsabilidad en la adopción de decisiones.

En tercer lugar, exigiendo con mayor rigor a las instituciones que rindan cuentas de sus actos, no sólo ante los miembros de su directorio sino ante las personas afectadas por sus decisiones. Los gobiernos deben responder de sus actos ante diversas instituciones sociales, políticas y jurídicas. A esas instituciones es preciso recurrir para que pidan cuentas a las instituciones financieras mundiales. En términos concretos, esto significa asegurar la transparencia, la vigilancia y la evaluación de sus reglamentos, decisiones, políticas y acciones.

Transparencia. Si bien esta es una piedra angular en la rendición de cuentas, las instituciones financieras internacionales argumentaron durante mucho tiempo que tenían que limitar la transparencia para proteger información confidencial o sobre derechos registrados y para no influir negativamente en el debate franco y abierto en sus procesos de adopción de decisiones. Pero esta revolución ha ocurrido en muchas organizaciones internacionales, como el FMI y el Banco Mundial.

El Banco Mundial adoptó una política de divulgación de información en 1993, dando el ejemplo a otras organizaciones. Para el año 2001, el Banco había ampliado el alcance de su política, a fin de incluir en ella la publicación de los documentos sobre la Iniciativa de los países pobres muy endeudados y los Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, así como resúmenes de las deliberaciones del Directorio sobre esos instrumentos, y documentos de

representantes de la Asociación Internacional de Fomento sobre las negociaciones relativas a la reposición de recursos. En septiembre de 2001 se introdujo una nueva modificación en la política de divulgación del Banco a efectos de ampliar la información disponible para el público, en la que se incluyó un mayor número de documentos relacionados con los proyectos, y los resúmenes preparados por el presidente de las deliberaciones del Directorio sobre las estrategias de asistencia a los países y los documentos de estrategia sectorial. También se creó un método más sistemático para acceder a los archivos del Banco.

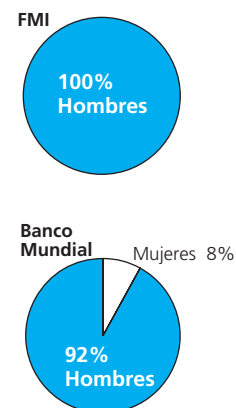
En el FMI, donde anteriormente la mayor parte de la información era inaccesible para cualquiera que estuviera fuera de los muros de la institución, las investigaciones se publican actualmente en el sitio de la organización en la Web, junto con un volumen considerable de documentación sobre las actividades relacionadas con los distintos países. El FMI también está presionando a los gobiernos para que permitan una mayor divulgación y publicación de las políticas y acuerdos celebrados con el FMI (los que deben mantenerse en reserva si un gobierno lo desea).

No obstante, sigue habiendo una falta de transparencia en muchos aspectos. Para el proceso democrático de rendición de cuentas, lo que está más a la vista son las decisiones de los directorios ejecutivos del Banco y del Fondo. Las actas de las sesiones del directorio no se publican. No hay votaciones y, por lo tanto, éstas no pueden registrarse ni publicarse. Esto significa que los ciudadanos de los países miembros (o terceros interesados) no pueden pedir cuentas a los directores ejecutivos o a sus gobiernos con respecto a las políticas que aprueban en el FMI o en el Banco Mundial.

A menudo se defiende el carácter secreto de las deliberaciones del directorio y de las posiciones de los miembros con el argumento de que favorece el carácter colegiado del directorio ejecutivo, la franqueza de los debates y la capacidad de adoptar decisiones por consenso. Es interesante señalar que el Comité de Política Monetaria del Banco de Inglaterra hizo una vez un razonamiento semejante – que quedó descalificado por la experiencia posterior de ese organismo, cuyas actas y votaciones comenzaron a registrarse y publicarse a partir de 1998, poco después de cada reunión.

Vigilancia y evaluación. Al igual que la mayoría de las instituciones, las organizaciones mundiales son presionadas constantemente por sus accionistas, sus miembros, las ONG y los críticos para que evalúen sus operaciones y su eficacia de manera más minuciosa, eficiente y pública. Esto significa que deben someterse a un

FIGURA 5.3
Porcentaje de mujeres en los directorios ejecutivos de las instituciones financieras internacionales



Fuente: Organización de Mujeres para el Medio Ambiente y el Desarrollo 2002.

La forma más nueva de rendición de cuentas en las organizaciones internacionales va más allá de la transparencia y las evaluaciones y ofrece una forma más activa y participativa – que puede describirse como una rendición de cuentas al estilo judicial

examen externo independiente y a una vigilancia interna permanente. La nueva expectativa de que las instituciones realicen y publiquen evaluaciones críticas independientes de sí mismas fue realizada por la publicación por las Naciones Unidas de un examen crítico independiente de su política en Rwanda, solicitado por el Secretario General en mayo de 1999²⁴.

De manera similar, el Directorio Ejecutivo del FMI ha publicado evaluaciones independientes del Servicio financiero reforzado de ajuste estructural del Fondo, de su vigilancia y sus investigaciones. Recientemente, el FMI creó una Oficina de Evaluación Independiente, de carácter semiautónomo. En el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial se llevan a cabo evaluaciones más exhaustivas. Este departamento, que forma parte del Banco y depende directamente del Directorio Ejecutivo, evalúa las repercusiones para el desarrollo de las políticas, procesos y operaciones de préstamos del Banco y su desempeño.

Para que los resultados de todas estas evaluaciones se traduzcan en logros concretos, es preciso publicarlos, aplicarlos e investigarlos, e introducir los cambios necesarios. Esto es particularmente importante para las grandes organizaciones que sufren de una inercia considerable.

Sin la publicación de evaluaciones independientes de lo que están haciendo las organizaciones, no sólo es difícil para el público juzgar en qué medida una organización está asumiendo sus responsabilidades, sino que también es imposible para los terceros ofrecer apoyo a los que desde adentro reconocen la necesidad de un cambio. Mediante la publicación de informes críticos, las instituciones pueden catalizar la atención del público y la presión externa en reclamo de cambios, ayudando a vencer la inercia o los intereses creados dentro de la organización. Por estos motivos, el FMI tal vez desee volver a evaluar su política de no publicar los trabajos de la Oficina de Auditoría e Inspección Internas o las evaluaciones internas realizadas por su personal de operaciones. De manera análoga, el Banco Mundial podría considerar la posibilidad de publicar todos los trabajos del Departamento de Evaluación de Operaciones (desde 1993 su Informe Anual sobre la Eficacia para el Desarrollo se publica junto con resúmenes de los informes de evaluación de determinados proyectos).

Rendición de cuentas al estilo judicial. La forma más nueva de rendición de cuentas en las organizaciones internacionales va más allá de la transparencia y las evaluaciones y ofrece una forma más activa y participativa – que puede describirse como una rendición de cuentas al estilo judicial. Así como los tribunales, los defensores del pueblo y otros mecanismos de repara-

ción permiten a los ciudadanos hacer responder a sus gobiernos en el plano nacional, están surgiendo sus equivalentes internacionales para hacer rendir cuentas a las organizaciones internacionales. El propósito de esta forma de rendición de cuentas es asegurar que las organizaciones actúen dentro de los límites de sus atribuciones – y de conformidad con sus normas de funcionamiento. Se examinan actos o decisiones concretos y se llama la atención sobre cualquier incumplimiento de las normas. La rendición de cuentas al estilo judicial no corrige las decisiones desacertadas, pero puede hacer públicos los errores y alentar a las organizaciones a reconsiderar sus decisiones.

Los avances recientes más destacados en este sentido son el Grupo de Inspección del Banco Mundial, creado en 1993 con competencia en el ámbito de los préstamos, y la Oficina del Asesor de Cumplimiento/Ombudsman creada en 1999 con el cometido de examinar la labor de la Corporación Financiera Internacional y del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones. El Grupo de Inspección del Banco investiga las denuncias de cualquier grupo de personas que puedan demostrar que:

- Viven en la zona del proyecto (o representan a personas que viven allí) y es probable que las actividades del proyecto los perjudiquen.
- Crean que el daño real o potencial que han sufrido se debe al incumplimiento por parte del Banco de sus políticas y procedimientos.
- Sus inquietudes han sido analizadas con la administración del Banco y no están satisfechos con los resultados.

El Grupo de Inspección hace una evaluación preliminar de las denuncias, teniendo en cuenta las respuestas de la administración del Banco a las acusaciones. El Grupo puede recomendar luego al Directorio Ejecutivo del Banco que proceda a realizar una investigación completa. El Directorio conserva la facultad de emprender investigaciones completas y de adoptar decisiones definitivas sobre la base de las conclusiones del Grupo y las recomendaciones de la administración del Banco.

El cometido de la Oficina del Asesor de Cumplimiento/Ombudsman del Banco Mundial – creada después de consultar a los accionistas, ONG y miembros de la comunidad empresarial – es encontrar métodos viables y constructivos para atender las inquietudes y quejas ambientales y sociales de las personas afectadas directamente por los proyectos financiados por la Corporación Financiera Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones. El trabajo de la oficina se centra en el diálogo, la mediación y la conciliación. La oficina tiene facultades para hacer recomendaciones, pero no para actuar como juez, tribunal o agente de policía.

Estos dos experimentos han tenido como resultado la elaboración y la publicación de principios y procedimientos detallados de funcionamiento – normas éstas de cuyo cumplimiento se puede hacer responder a las instituciones. En tal sentido, ambos han aumentado la transparencia y las oportunidades de vigilancia y evaluación.

Dicho esto, es preciso aclarar que existen varias limitaciones para aplicar la rendición de cuentas al estilo judicial, particularmente en los países en desarrollo. En primer lugar, no todo el mundo está en igualdad de condiciones a los efectos de utilizar este procedimiento – no sólo para plantear reclamaciones formales sino también para asegurar que la amenaza de tales acciones haga tomar conciencia a los funcionarios de sus potestades y de las normas de sus organizaciones. En muchos casos, la gente de los países en desarrollo ha dependido de la ayuda de ONG de países industrializados para financiar y plantear sus causas. Los críticos sostienen que se corre el riesgo de que la intervención de las ONG haga desviar la actuación de los tribunales de responsabilidad hacia las cuestiones o esferas que más preocupan a las personas de los países industrializados, tal como éstas lo expresan a través de sus ONG. Esto dejaría desatendidas a personas del mundo en desarrollo que no han atraído la atención de esas ONG. Otro riesgo que se corre es que los resultados de un proceso oficial, como el del Grupo de Inspección, puedan terminar por responder más al deseo de las ONG de los países industrializados de adquirir publicidad gracias a la confrontación y los enfrentamientos, que a su interés en adoptar medidas discretas, que logren mejoras más modestas en las vidas de las personas directamente afectadas por los proyectos.

En segundo lugar, la rendición de cuentas al estilo judicial puede utilizarse para impugnar decisiones acertadas que adolecen apenas de una mínima imperfección técnica en relación con las normas. También puede ser prolongada, costosa y engorrosa – desviando recursos de los objetivos centrales de la institución. Por este motivo, es fundamental establecer un umbral para que una queja pueda dar lugar a una inspección completa.

En tercer lugar, la rendición de cuentas al estilo judicial apunta a determinar si una institución se ha ajustado a sus políticas y normas de funcionamiento. No examina ni juzga la calidad o el propósito de esas políticas y normas. Tampoco sustituye la responsabilidad de las autoridades de formular políticas y normas acertadas, ni ofrece un recurso contra esa responsabilidad. No se puede evitar que se adopten decisiones desacertadas, ni hacer responder por ellas a las autoridades, si las decisiones se adoptan con

arreglo a las normas – lo que significa que la rendición de cuentas por la calidad de las normas tiene que lograrse por algún otro medio.

En cuarto lugar, la rendición de cuentas al estilo judicial no resuelve los problemas de falta de representatividad o las deficiencias de los procesos de adopción de decisiones. No obstante, las nuevas instituciones de examen y supervisión pueden lograr una mayor transparencia y vigilancia de las instituciones mundiales. También ofrece a los pueblos de los distintos Estados un cierto grado de reparación por parte de las instituciones que afectan sus vidas – en las que, sin embargo, tienen poco o ningún peso.

PROMOCIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS EN LAS NACIONES UNIDAS

El llamamiento a una mayor inclusión y a una mayor democracia en las Naciones Unidas ha dado lugar al pedido de que se amplíe la base representativa de la organización. Las propuestas de reforma se centran en tres aspectos. El primero se refiere a la ampliación de la representación dentro del sistema de las Naciones Unidas – aumentar la pluralidad de voces para que no se la considere una institución reservada a los gobiernos y los burócratas. Ha habido propuestas de formar una Asamblea del Pueblo – algo similar a un parlamento europeo electo, con representantes electos por los ciudadanos de todo el mundo. También se han formulado propuestas de permitir la participación de organizaciones de la sociedad civil en los debates de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Seguridad.

Hay una segunda serie de propuestas de reforma que apuntan a desplazar el poder en las organizaciones internacionales hacia el modelo de las que tienen procedimientos más democráticos de adopción de decisiones. Estas reformas corregirían el desplazamiento del poder hacia las organizaciones dominadas por unos pocos países en lo que respecta a la adopción de decisiones. Irónicamente, los órganos más representativos de las Naciones Unidas – la Asamblea General y el Consejo Económico y Social – suelen ser considerados los menos eficaces. Sobre todo en el ámbito económico y social, gran parte del poder y la influencia se ha desplazado hacia dos instituciones mejor financiadas: el Banco Mundial y el FMI.

Esto se debe en parte a que los países industrializados poderosos, que son los principales contribuyentes de las Naciones Unidas, se resisten a dotar a la Asamblea General o al Consejo Económico y Social de verdaderos poderes, ya que estos órganos están dominados por los países en desarrollo. La gestión de los asuntos

Los críticos sostienen que se corre el riesgo de que la intervención de las ONG haga desviar la actuación de los tribunales de responsabilidad hacia las cuestiones o esferas que más preocupan a las personas de los países industrializados, tal como éstas lo expresan a través de sus ONG

públicos mundiales tiene en definitiva que mantener un equilibrio entre el poder y los principios, entre la eficacia y la legitimidad. En reconocimiento de este hecho, se han formulado propuestas de reforzar el papel de las Naciones Unidas en la esfera económica y social. La propuesta de crear un Consejo de Seguridad Económica apunta a fortalecer el papel de las Naciones Unidas, aunque reconoce que una propuesta de esta índole requerirá el apoyo de las principales Potencias del mundo (recuadro 5.5).

La tercera serie de propuestas de reforma busca eliminar o reducir los procedimientos de las Naciones Unidas que se consideran fundamentalmente no democráticos. Entre ellos, el ejercicio del derecho de veto en el Consejo de Seguridad ha atraído mucha atención – debido a que el otorgamiento de ese derecho a los cinco

miembros permanentes del Consejo divide a los países en ciudadanos de primera y de segunda clase. En los últimos años, como consecuencia del rápido crecimiento de las operaciones de mantenimiento de la paz, se ha centrado más la atención en el Consejo de Seguridad (véase el capítulo 4). El veto no ha sido un obstáculo para su reciente activismo, ya que ha habido pocas controversias entre los cinco miembros permanentes (cuadro 5.2). Y en las raras ocasiones en que se ejerce el derecho de veto, se aplica a un número reducido de cuestiones (cuadro 5.3).

Sin embargo, los procedimientos reservados del Consejo de Seguridad y el derecho de veto de sus cinco miembros permanentes han sido objeto de críticas reiteradas. A pesar de que se han hecho progresos en cuanto a dotar de mayor transparencia a algunos procedimientos, aún no se ha dado respuesta a las propuestas de introducir reformas más amplias (recuadro 5.6). Es probable que las presiones en pro de las reformas se intensifiquen.

RECUADRO 5.5

Se examina de nuevo el interrogante de un Consejo de Seguridad Económica

En el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* se propuso la creación de un Consejo de Seguridad Económica de las Naciones Unidas. Muchos otros han planteado la misma idea, como la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales en 1995, Stewart y Daws en 2000 y, más recientemente, la Universidad de las Naciones Unidas en 2001. El *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* propuso que:

Un nuevo paso hacia el fortalecimiento del papel de las Naciones Unidas en materia de desarrollo humano sostenible sería la creación de un Consejo de Seguridad Económica – un foro para la adopción de decisiones en el más alto nivel, encargado de examinar las amenazas a la seguridad humana mundial y convenir en las medidas necesarias. El Consejo debería ser de tamaño reducido y manejable. Debería estar compuesto por 11 miembros permanentes, representantes de los países industrializados y de los países en desarrollo más poblados. Podrían agregarse en forma rotatoria otros 11 miembros representantes de las diversas agrupaciones geográficas y políticas.

El sistema de votación de un Consejo de Seguridad Económica no debería incluir el derecho de veto. Pero a fin de asegurar a todas las agrupaciones la protección de sus intereses legítimos, en el sistema de votación debería establecerse que todas las decisiones han de ser ratificadas no sólo por una mayoría de todos los miembros, sino también por mayorías de los países industrializados y de los países en desarrollo.

Además de coordinar las actividades de los organismos de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad Económica se encargaría de vigilar la orientación política de todas las insti-

tuciones financieras internacionales y regionales. Para aplicar efectivamente sus decisiones, el Consejo debería tener acceso al fondo de seguridad humana mundial. El Consejo necesitaría el apoyo de una secretaría profesional encargada de preparar opciones de política para su consideración.

Una alternativa intermedia consistiría en ampliar el mandato del actual Consejo de Seguridad, de manera que pudiera considerar no sólo las amenazas militares sino también las amenazas a la paz derivadas de crisis económicas y sociales.

Desde entonces se han registrado algunos progresos en este sentido, como el reconocimiento de la existencia de amenazas más amplias a la seguridad humana que quedó de manifiesto cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas celebró una sesión sobre el VIH/SIDA en 2000. No obstante, al igual que otras propuestas tendientes a reactivar la idea original de transformar a las Naciones Unidas en un factor de gran influencia en el desarrollo socioeconómico, los progresos relativos al Consejo de Seguridad Económica han sido extremadamente lentos. Éstas y otras propuestas apuntan a invertir la tendencia en virtud de la cual el poder sobre las políticas económicas y sociales ha ido pasando a manos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, mientras los organismos de las Naciones Unidas van quedando relegados a un segundo plano. Un órgano como el Consejo de Seguridad Económica tiene también la finalidad de mejorar la coordinación entre los diversos organismos de las Naciones Unidas que, a lo largo de los años, han estado muchas veces enfrentados.

PROMOCIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

Son pocos los que niegan las enormes ventajas que pueden derivarse del aumento del comercio mundial. El año pasado, la conferencia de la OMC en Doha y la admisión de China en la Organización pusieron de relieve el amplio potencial que ésta tiene para mejorar las vidas de las personas más pobres del mundo. La mayoría de los países en desarrollo apoyan el principio de las negociaciones multilaterales para abrir los mercados mundiales en beneficio de todos. Pero existe una preocupación generalizada en muchos países con respecto a los acuerdos de la OMC –particularmente por la forma en que se negocian.

Aunque todos los países tienen un escaño y un voto en la OMC, las decisiones se adoptan en realidad en la «sala verde» –las reuniones de un pequeño grupo convocadas por el Director General y en las que tienen gran influencia el Canadá, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea. La mayoría de los países en desarrollo quedan por lo general excluidos.

Hasta hace pocos años, el público en general tampoco estaba informado. La mayoría de la gente sabía muy poco acerca de las negociaciones que se llevaban a cabo en la OMC y menos aún sobre sus consecuencias. Todavía hoy hay muchos parlamentarios y políticos que al parecer no están enterados de negociaciones importantes de la OMC, aunque sus países, como miembros de la OMC, estén obligados a modificar sus políticas –a veces radicalmente– como consecuencia de los acuerdos resultantes.

Fuente: Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales 1995; Nayyar 2001; Stewart y Daws 2000; Informe sobre Desarrollo Humano 1994 del PNUD, pág. 84.

CUADRO 5.2

El uso del veto se ha tornado muy poco frecuente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Período	China ^a	Francia	Unión Soviética Federación de Rusia	Reino Unido	Estados Unidos	Total
Total	5	18	120	32	74	249
2001	–	–	–	–	2	2
2000	–	–	–	–	–	0
1999	1	–	–	–	–	1
1998	–	–	–	–	–	0
1997	1	–	–	–	2	3
1996	–	–	–	–	–	0
1986–95	–	3	2	8	24	37
1976–85	–	9	6	11	34	60
1966–75	2	2	7	10	12	33
1956–65	–	2	26	3	–	31
1946–55	1	2	79	–	–	82

a. Entre 1946 y 1971, el lugar de China en el Consejo de Seguridad fue ocupado por la República de China.

Fuente: Global Policy Forum 2002a.

CUADRO 5.3

El veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se ha aplicado a una serie reducida de cuestiones, 1990-2001

Fecha de votación	Miembro que ejerce el derecho de veto	Votación (sí-veto- no o abstención)	Asunto
14 de diciembre de 2001	Estados Unidos	12-1-2	Retiro de las fuerzas de Israel del territorio controlado por los palestinos y condena de los actos de terror cometidos contra civiles
27 de marzo de 2001	Estados Unidos	9-1-5	Establecimiento de una fuerza de observadores de la ONU para proteger a los civiles palestinos
25 de febrero de 1999	China	13-1-1	Prórroga del mandato de la operación de mantenimiento de la paz de la ONU en la ex República Yugoslava de Macedonia
21 de marzo de 1997	Estados Unidos	13-1-1	Exigir a Israel que ponga fin de inmediato a la construcción en Jabal Abu Ghneim, en Jerusalén oriental
7 de marzo de 1997	Estados Unidos	14-1-0	Instar a Israel a que se abstenga de realizar actividades de asentamiento en Jerusalén Oriental
10 de enero de 1997	China	14-1-0	Autorización de 155 observadores para que verifiquen el acuerdo de cesación del fuego en Guatemala
17 de mayo de 1995	Estados Unidos	14-1-0	Los territorios Árabes ocupados (Jerusalén Oriental)
2 de diciembre de 1994	Federación de Rusia	13-1-1	Transporte de mercaderías entre Bosnia y Herzegovina y la ex Yugoslavia
11 de mayo de 1993	Federación de Rusia	14-1-0	Chipre (finanzas)
31 de mayo de 1990	Estados Unidos	No se dispone de datos	Territorios Árabes ocupados
17 de enero de 1990	Estados Unidos	No se dispone de datos	Violación de las inmunidades diplomáticas en Panamá

Fuente: Global Policy Forum 2002d.

¿Las Naciones Unidas o la Unión de los Cinco? La reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

El tema de la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha estado en el programa de la Asamblea General desde 1979. Sin embargo, ha adquirido una prominencia mucho mayor en el período posterior a la guerra fría, a medida que el Consejo comenzó a tener mayor libertad de acción. En 1988, el Consejo aprobó solamente 13 resoluciones, mientras que en 1992 aprobó 93. Este renovado activismo, particularmente en lo que respecta al establecimiento y el mantenimiento de la paz, ha fortalecido las reclamaciones, tanto de países industrializados como de países en desarrollo, en aras de un Consejo de Seguridad más representativo, abierto y dispuesto a rendir cuentas.

En 1992, cuando el Secretario General de las Naciones Unidas invitó a los Estados Miembros a que enviaran sus comentarios sobre la reforma del Consejo, respondieron 80 estados. Posteriormente, la Asamblea General estableció un grupo de trabajo de participación abierta encargado de examinar todos los aspectos relativos al aumento del número de miembros del Consejo de Seguridad y otras propuestas. Las propuestas de reforma han provenido tanto de entidades estatales como de la sociedad civil: por ejemplo, del Grupo de trabajo de las ONG sobre el Consejo de Seguridad y de comisiones asesoras independientes como la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales. Todas las propuestas centran la atención en dos aspectos: la ampliación de la composición del Consejo y el control del veto.

El progreso en ambos aspectos se ha visto frustrado por la falta de consenso y el apoyo de los cinco miembros permanentes al *statu quo*. Varias propuestas han sugerido la posibilidad de aumentar tanto el número de miembros permanentes como el de miembros no permanentes del Consejo. Además, Alemania, el Japón y la India han unido fuerzas para pedir que se les otorgue el

carácter de miembros permanentes.

Sin embargo, varios países se han opuesto al aumento del número de miembros permanentes. Muchos otros están a favor de que se aumente el número de miembros pero sobre la base de la rotación, mediante elecciones periódicas y con un límite máximo de miembros de cada región. Si bien existe amplio acuerdo en cuanto a que se debe garantizar la representación de los Estados de África, América Latina, Asia y Europa Oriental, el problema más espinoso consiste en determinar qué países deberían representar a cada región: cómo elegir entre la Argentina y el Brasil, por ejemplo, o entre la India y el Pakistán.

La reforma del derecho de veto también es objeto de controversia. La Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales y el Comité Canadiense para el Quincuagésimo Aniversario de las Naciones Unidas, entre otros, han sostenido enérgicamente que debe negarse el derecho de veto a los nuevos miembros permanentes. Pero muchos consideran esto una nueva forma de discriminación entre miembros de primera y segunda clase dentro del Consejo. El Comité Canadiense también planteó la posibilidad de exigir un veto doble o triple para impedir la aprobación de una resolución, y sugirió limitar las cuestiones que pueden ser objeto de veto a las enmiendas de la Carta y al nombramiento del Secretario General.

Como alternativa, la Fundación Ford ha sugerido que las medidas de mantenimiento e imposición de la paz sean las únicas susceptibles de ser vetadas. La Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales previó un proceso de reforma en dos etapas. En la primera, los cinco miembros permanentes acordarían renunciar al ejercicio del veto mientras se incorporan los nuevos miembros que no tendrán derecho de veto. En la segunda etapa, los cinco miembros permanentes ya se habrían acostumbrado a no ejercer el derecho de

veto y estarían dispuestos a renunciar a él. Esta sugerencia se basa en el hecho de que, en los últimos años, los países se han esforzado mucho más por evitar el uso del veto.

El debate en torno al veto refleja una preocupación mucho más amplia en cuanto al papel de las Naciones Unidas en el mundo. En un mundo más unipolar, muchos críticos alegan que la institución se ha transformado en un instrumento de política exterior para unas pocas grandes Potencias. Existe otra inquietud conexa, de que la voluntad de la comunidad internacional debería expresarse mediante procedimientos que hagan de las Naciones Unidas una organización más democrática. Habida cuenta de los desequilibrios de poder que existen en el mundo, estas iniciativas sólo pueden llegar hasta cierto punto. Sin embargo, en un mundo en el que los organismos internacionales están por primera vez promoviendo activamente la democracia, se está haciendo un análisis mucho más profundo de los procesos de adopción de decisiones de las organizaciones internacionales. En respuesta a las fuertes presiones de Australia, el Canadá y Suecia, el Consejo de Seguridad se ha tornado más abierto y transparente. La información no está tan restringida –por ejemplo, actualmente el orden del día se publica con anterioridad a las sesiones del Consejo, para que los Estados que no son miembros puedan promover sus intereses y tratar de influir con respecto a cuestiones específicas. El flujo de información hacia la Asamblea General también ha mejorado. No obstante, existe todavía una opinión bastante difundida de que el Consejo de Seguridad es un legado anacrónico de la Segunda Guerra Mundial, que funciona esencialmente como un instrumento de unas pocas grandes Potencias. Esta opinión no cambiará si no se avanza, o se avanza poco, en la aplicación de un programa más amplio de reformas, entre ellas la eliminación del veto.

Fuente: Paul 1995, 2001; UNAC 1995; Global Policy Forum 2002c; Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales 1995; Thakur y Newman 2000.

Sin embargo, algunos grupos de la sociedad civil, tanto de países en desarrollo como de países industrializados, han comenzado últimamente a mostrar un profundo interés en los asuntos de competencia de la OMC. Sindicatos y grupos que se ocupan del desarrollo, la pobreza y el medio ambiente han tratado de utilizar a la OMC para defender sus causas, y la OMC está sintiendo su influencia, no tanto como resultado de la actividad de las ONG dentro de la OMC, sino debido a las fuertes críticas públicas que han lanzado contra ella.

En 1993 en Bangalore (India), una concentración de 500.000 agricultores se comprometió a desafiar los acuerdos de la Ronda Uruguay²⁵. También en Francia, grupos de agricultores han llevado a cabo grandes protestas contra el Acuerdo sobre la Agricultura. Grupos ecologistas y de consumidores han señalado los peligros que encierran los acuerdos de la OMC para las

normas sobre protección ambiental e inocuidad de los alimentos. Como resultado de estos y otros esfuerzos, la secretaría de la OMC y muchos miembros de la OMC han comenzado a trabajar en contacto más directo con las organizaciones de la sociedad civil, contribuyendo al diálogo sobre políticas y al proceso de negociación dentro de la OMC.

En principio, el procedimiento de consenso de la OMC reconoce a todos los países miembros el derecho de veto. El proceso de adopción de decisiones y el poder que éste confiere a los países en desarrollo permitió a muchos oponerse a que se incluyeran normas laborales en el programa de la cumbre ministerial celebrada en 1999 en Seattle (Washington, Estados Unidos). Sin embargo, los acuerdos entre bastidores entre los Estados poderosos que apuntalan las decisiones adoptadas por «consenso» han sido motivo de frecuentes quejas.

CUADRO 5.4

Representantes de Misiones Comerciales africanas ante la OMC en Ginebra (Suiza)

Número de países	Número de representantes ¹
15	0
16	1 a 3
6	4 a 6

¹ A agosto de 2001.

Fuente: CUTS-ARC 2001.

La OMC es acusada de ser una de las organizaciones internacionales menos transparentes, sobre todo debido a que son pocos los países en desarrollo que pueden participar efectivamente en las negociaciones y en la adopción de decisiones. Las decisiones se basan en el principio de «un país, un voto» y se adoptan por consenso, dando a la OMC la apariencia de un proceso democrático de adopción de decisiones. Las decisiones son adoptadas por el Consejo General o por representantes en organismos subsidiarios (como el Consejo de los ADPIC o el Comité de Asuntos Agropecuarios). Las decisiones más importantes también las adoptan o las aprueban los ministros de la OMC reunidos en conferencias ministeriales, que normalmente se celebran cada dos años.

Sin embargo, en la práctica, la OMC está dominada por unos pocos países industrializados importantes – mientras que los países en desarrollo más pobres tienen poca o ninguna representación o capacidad de negociación. En el año 2000, nada menos que 15 países africanos no tenían un representante en la sede de la OMC en Ginebra (cuadro 5.4) – mientras que Mauricio, un país muy pequeño, tenía cinco. La OMC ha reaccionado ante estas disparidades, tratando de establecer una dependencia de asistencia técnica para ayudar a los países en desarrollo en las negociaciones.

Las demandas de un mayor peso dentro de la OMC son el resultado de una historia reciente de representación insuficiente en las negociaciones internacionales. En relación con el porcentaje de la población mundial que vive en los países con un índice de desarrollo humano bajo y medio, éstos están poco representados en las negociaciones sobre convenios internacionales, como el compromiso sobre recursos fitogenéticos (figura 5.4). Para lograr una reforma más profunda del proceso de adopción de decisiones de la OMC, será necesario examinar propuestas que apunten a aumentar la transparencia y la participación en el sistema de la OMC.

En primer lugar, los procesos de consulta, debate, negociación y adopción de decisiones de la OMC deben ser verdaderamente trans-

parentes, participativos y democráticos. Los debates y negociaciones proyectados y celebrados en la OMC deben hacerse conocer, y todos los miembros deben tener la posibilidad de participar. Para facilitar la representación equitativa de las diversas posiciones de los miembros, debería considerarse la posibilidad de establecer un sistema de negociación que combine la plena participación de todos los miembros con la eficiencia de un mecanismo de representación. El Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología ofrece un modelo interesante de ese sistema (recuadro 5.7).

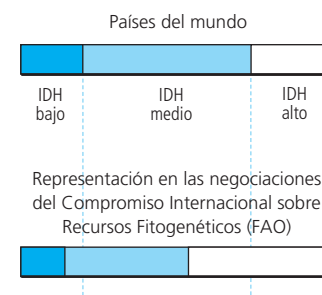
En segundo lugar, la OMC debería ser imparcial y ser vista como imparcial. En particular, no debería considerarse que toma partido por los países más poderosos en desmedro de los países en desarrollo. El sistema debería reflejar el hecho de que la mayoría de los miembros de la OMC son países en desarrollo y países con economías en transición, que tienen un interés por lo menos igual al de los países desarrollados en que exista un sistema multilateral justo y equilibrado. Los procedimientos deberían permitir a los países en desarrollo expresar sus intereses y ejercer sus derechos. Además, los países en desarrollo deberían tener una mayor representación en la secretaría de la OMC, especialmente en los puestos de categoría superior.

En tercer lugar, debería haber una transparencia mucho mayor en la OMC – así como en otras organizaciones internacionales – en lo que respecta a los procesos democráticos nacionales. Se debería mantener permanentemente informados a los parlamentarios de los acontecimientos que ocurren en la OMC y en otras organizaciones internacionales. Habida cuenta de los efectos potenciales de esos acontecimientos en las políticas y prácticas nacionales, deberían ser objeto de debate. Algunos grupos perjudicados podrían oponerse al debate abierto, pero el proceso puede dotar de legitimidad política a la liberalización del comercio. Así sucedió en la India, donde algunos grupos se siguen oponiendo a la liberalización del comercio, pero el debate abierto ha dado origen a un importante grupo de partidarios pertenecientes a los principales partidos políticos.

LA PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA – UNA NECESIDAD MUNDIAL Y NACIONAL

En este capítulo se han propuesto muchas reformas, que abarcan diversos medios de fomentar los procesos democráticos a nivel mundial, entre ellos algunas formas de incrementar la representación, la transparencia y la rendición de cuentas para promover reformas concretas en las instituciones internacionales.

FIGURA 5.4

¿Qué voces se escuchan en las negociaciones internacionales?

Fuente: PNUD 2000a.

El Protocolo sobre Seguridad Biológica: ¿un modelo de gestión participativa mundial?

Las negociaciones mundiales han proliferado en los últimos años –y han adquirido una importancia mucho mayor. Ello ha llevado a la gente a comparar los distintos tipos de negociaciones que se llevan a cabo, y a buscar modelos más transparentes y democráticos. Muchos foros han tratado, en particular, de encontrar formas más equitativas de dar a todos los países participantes la posibilidad de ser oídos. El Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, aprobado en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, es un ejemplo que viene al caso.

Las negociaciones del protocolo comenzaron en 1996 y finalizaron en 2000. En un determinado momento, en vista de que se acercaba la fecha en que debían concluir las negociaciones y de que, al parecer, las diferencias entre las partes en pugna seguían siendo importantes, surgió el temor de que fracasaran las conversaciones. Sin embargo, una combinación de métodos transparentes e innovadores, y un presidente imparcial y activo, permitieron concluir con éxito una de las negociaciones más controvertidas en el ámbito del derecho internacional.

Juan Mayr Maldonado, Ministro de Medio Ambiente de Colombia, incorporó los nuevos métodos al asumir la presidencia de la reunión extraordinaria de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, celebrada en Cartagena en febrero de 1999. Continuó aplicando los mismos métodos durante una consulta oficiosa entre los miembros celebrada en Viena en septiembre de 1999, hasta el final de las negociaciones mantenidas durante la continuación de la reunión extraordinaria de la Conferencia de las Partes, celebrada en Montreal en enero de 2000.

Las características principales de los métodos eran las siguientes:

- La agrupación de los países participantes según sus intereses y posiciones, más que de acuerdo con su ubicación geográfica o sus ingresos. Una innovación importante fue la creación del grupo de ideas afines, que permitió agruparse a la mayoría de los países en desarrollo, mientras que los pocos que sostenían una

posición diferente podían incorporarse a otro grupo. Esto constituyó un apartamiento de la norma en virtud de la cual los países en desarrollo quedan todos comprendidos bajo una misma égida, la del «Grupo de los 77 y China».

- La elección de representantes de cada grupo para que actuaran como portavoces, dependiendo su número de la cantidad de miembros de cada grupo. Este criterio dio lugar a una representación más equitativa de las distintas opiniones.

- El derecho de todos los países miembros a estar presentes durante las negociaciones, aun cuando éstas se llevaran a cabo entre los portavoces de los distintos grupos. De esta manera, las reuniones fueron transparentes y estuvieron abiertas a la participación de todos los miembros.

- El fomento de la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG). En Viena, el presidente se reunió en forma separada con las ONG y los representantes del sector industrial. En respuesta al pedido de las ONG de tener acceso a las negociaciones, se brindó una transmisión instantánea de sonido en una sala secundaria, anexa a la sala de consultas gubernamentales. De esa manera las ONG y los representantes de los organismos internacionales pudieron seguir los debates. Y en Montreal, todos los observadores, incluidos los medios de difusión, pudieron asistir a las sesiones plenarias.

Estos nuevos métodos permitieron que las complejas y a menudo polémicas negociaciones sobre el Protocolo culminaran con éxito. Ayudaron a alcanzar un efectivo equilibrio entre tres prioridades que a veces compiten entre sí: permitir la participación de todos los miembros, hacer posible que las negociaciones entre tantos países se lleven a cabo dentro de los plazos establecidos, y garantizar la transparencia y la apertura para que los miembros puedan contar con la información necesaria para seguir el hilo de los debates. El nuevo criterio también permitió mejorar el flujo de información hacia las ONG y aumentar la participación de éstas.

Fuente: Ling 2000; Khor 2002.

El argumento que tradicionalmente se esgrime en contra de aumentar la participación y la representación es que éstas hacen que los procesos de adopción de decisiones sean engorrosos e impracticables. Sin embargo, esta opinión

debe verse a la luz de una nueva realidad. Tanto las Naciones Unidas como el FMI, el Banco Mundial y la OMC se han dado cuenta de que, sin una mayor participación y representación, a menudo no es posible avanzar.

Se espera de las organizaciones internacionales que proporcionen una amplia gama de bienes públicos mundiales que exigirán un alto grado de cumplimiento en todo el mundo. Estas organizaciones necesitan que la gente, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, se comprometa a alcanzar las metas mundiales –y a actuar en consecuencia. Ese compromiso y esa acción sólo pueden lograrse si las organizaciones internacionales se consideran legítimas. Esto no significa que las instituciones internacionales deban –o puedan– reflejar los intereses de todos y cada uno de los grupos que existen en el mundo. Pero significa sí que estas instituciones deben tomar en cuenta una diversidad de intereses y decidir entre ellos en forma justa y equitativa.

Para profundizar la democracia a nivel mundial será necesario ampliar el espacio político a fin de incluir a distintos agentes de la sociedad civil y hacer participar más intensamente a los países en desarrollo en los procesos de adopción de decisiones de las instituciones internacionales. Los esfuerzos que se hagan para alcanzar esas metas deben afrontar la realidad del poder mundial, pero encierran la posibilidad de que tanto los países industrializados como los países en desarrollo resulten más beneficiados por una cooperación mundial más participativa que permita oír más claramente las voces de los excluidos y los marginados.

El logro de esta meta dependerá en gran medida de que los ciudadanos y los gobiernos de los países más poderosos reconozcan que la reforma también es en interés de ellos. En un mundo más interdependiente, ese interés es cada vez más obvio. Las instituciones internacionales están promoviendo la democracia y los principios democráticos en los países en desarrollo y en los países con economías en transición –y esto es muy positivo, pero no tendrán éxito sin el corolario natural: más democracia, transparencia y rendición de cuentas dentro de las propias instituciones. Este doble proceso –de profundización de la democracia tanto a nivel nacional como a nivel mundial– puede transformar las vidas de los pueblos del mundo.