

LOS DERECHOS HUMANOS EN LA AGENDA DE LOS ORGANISMOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES*

Mercedes Botto
Diana Tussie
(*FLACSO/PIEI*)

* Trabajo realizado para la segunda reunión del Grupo de Reflexión Regional (GRR), que tendrá lugar del 22 al 24 de mayo del 2003 y que está coordinado por el Instituto de Defensa Legal del Perú y por el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Las autoras agradecen la generosa asistencia de Andrea Bianculli y María Cecilia González para la confección de este informe, así como también los comentarios de José Zalaquett.

1. ANÁLISIS DE LA LITERATURA Y DEBATE EN TORNO A LOS ORGANISMOS DE CRÉDITO Y SUS CONDICIONALIDADES

En los años noventa, los organismos multilaterales de crédito, en especial el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), se convirtieron, virtualmente, en los principales custodios del nuevo orden mundial. Muchas razones explican este marcado protagonismo, principalmente la herencia de deudas externas de los países en desarrollo (PED) y el fin de la Guerra Fría. Todo esto permitió a los países más desarrollados, en especial a Estados Unidos, mantener su liderazgo en la región sin tener por ello que cargar con los riesgos y costos de antaño. La tarea de socorrer financieramente a los países con problemas de déficit quedaría en manos de los organismos financieros internacionales. Los países desarrollados se limitarían a promover la apertura comercial, como lo demuestra la ya famosa frase *trade, not aid* que los funcionarios estadounidenses dirigieron a sus colegas latinoamericanos, quienes a finales de la llamada “década perdida”, les solicitaban una política de asistencia hemisférica equivalente del Plan Marshall que fue implementado en Europa luego de la Segunda Guerra Mundial (Tulchin, 1993).

El protagonismo que el BM y el FMI lograrían adquirir en el orden global se apoyaba, por sobre todo, en la capacidad vinculante de sus mandatos. A diferencia de otras instituciones multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los organismos multilaterales de crédito tienen --a través del financiamiento que otorgan-- mecanismos de veto y sanción para aquellos países que no cumplen con las reglas y normativas convenidas (Tussie y Riggiozzi, 2002). Esta capacidad se pone de manifiesto en las llamadas “condicionalidades”, medidas impuestas a los países prestatarios para la adjudicación de ayudas y préstamos financieros, cuyo incumplimiento es justificativo suficiente y automático para la suspensión de nuevos fondos. Desde la óptica tanto del BM como del FMI, las condicionalidades se justifican como un “compromiso” y “salvaguarda” de que los fondos serán utilizados para alcanzar los objetivos, las políticas y las reformas acordadas con los gobiernos. Pero más allá de estas diferencias conceptuales, lo interesante es remarcar que, hoy en día, las condicionalidades son vistas por los propios gobiernos como un instrumento para brindar confianza a los inversionistas privados, capaz de demostrar que sus políticas son predecibles (Kapur y Webb, 2000).

La existencia de condicionalidades data de la década de los cincuenta;¹ sin embargo, a partir de los ochenta ellas han ido aumentando en número y profundidad (véase el cuadro 1). En su concepción original, ni el BM ni el FMI contaban con mandatos que les permitieran entrometerse en las políticas de los países miembros ni intentar alterar la política económica de determinado socio. Sin embargo, con la crisis de la deuda externa de América Latina, los organismos internacionales ampliaron sus roles, en gran parte como respuesta a los cuestionamientos que, desde el BM, se escuchaban acerca de la insuficiencia de las condicionalidades preexistentes. Esta ampliación de alcances y roles de los organismos no se tradujo en la incorporación de cambios y modificaciones de sus convenios constitutivos sino en los contenidos de las llamadas “cartas de intención” que los países prestatarios firman para obtener el desembolso.

¹ De acuerdo con las Directrices de 1979, el FMI define la “condicionalidad” como las políticas que, a su juicio, debe observar el país miembro a fin de utilizar los recursos de aquél, políticas que deben estar dirigidas a resolver los problemas de balanza de pagos. De todas maneras, y tal como se expresa en dicho documento, no existe ninguna directriz expresa del FMI que les indique a los países en cuestión qué políticas deben desarrollar con ese fin.

Cuadro 1
Principales cambios en las condicionalidades

Período	FMI	BM
1948-1980	<ul style="list-style-type: none"> ? <i>Destinatarios:</i> países industrializados y PED (países en desarrollo). ? <i>Rol:</i> ayudar a los gobiernos con crisis en la balanza de pagos y restablecer el equilibrio macroeconómico en el corto plazo. ? <i>Condicionalidades:</i> centradas fundamentalmente en cuestiones macroeconómicas que inciden en la balanza de pagos --tipo de cambio, equilibrio fiscal, pauta de emisión monetaria, entre otras--. 	<ul style="list-style-type: none"> ? <i>Destinatarios:</i> PED. ? <i>Rol:</i> financiar principalmente proyectos de inversión en infraestructura y programas de alivio de la pobreza.
1980-2000	“Explosión” de las condicionalidades	
	<ul style="list-style-type: none"> ? <i>Destinatarios:</i> especialmente PED que, aunque miembros de la institución, no son influyentes en sus decisiones. ? <i>Rol:</i> restablecer y asegurar la estabilidad macroeconómica a largo plazo y hacer a los PED más atractivos a las inversiones privadas, de manera tal de generar divisas para honrar sus deudas. ? <i>Condicionalidades:</i> incluyen no sólo medidas macroeconómicas sino también reformas estructurales e institucionales; reducción de la intervención del Estado, apertura de la economía y reformas sectoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> ? <i>Destinatarios:</i> simbiosis con el FMI en proyectos híbridos que priorizan las reformas estructurales. Al principio no se apunta a combatir la pobreza, sino que se trabaja a partir de la idea de que al aumentar la eficiencia y el ahorro del Estado, se beneficiará a los pobres. ? <i>Rol:</i> promover el crecimiento y el desarrollo a largo plazo a través de reformas sectoriales --comercio, aduanas, sistema financiero, servicios de salud, jubilaciones-- con el objetivo de que aumente la competitividad. ? <i>Condicionalidades:</i> durante los noventa se focalizan sobre reformas de segunda generación --justicia, educación, etcétera-- que se promueven con mecanismos de participación y consulta a los beneficiarios o a los afectados por las reformas.

Elaboración propia (2003).

El aumento cuantitativo y cualitativo de las condicionalidades ha generado en el mundo académico y político fuertes controversias y debates acerca del impacto sobre el sistema global y los sistemas políticos y económicos de los PED prestatarios. Los argumentos apuntan en distintas direcciones: algunos autores enfatizan la falta de participación de los países prestatarios en las decisiones del FMI y del BM. En sus comienzos, los beneficiarios del apoyo eran tanto los PED como los países industrializados, que necesitaban reconstruir y estabilizar sus economías después de la Segunda Guerra Mundial. Hoy en día, la división entre *shareholders* (accionistas) y *stakeholders* (afectados por los impactos) es clara y separa, por

una parte, a los países industrializados que controlan la mayoría del paquete accionario (ver cuadro 2) y, por otra, a los gobiernos y la sociedad civil de los PED. Estos últimos son los que, básicamente, conforman hoy la cartera de países prestatarios y, sin embargo, están escasamente representados en las estructuras de las decisiones. De esta manera, la dinámica de estos organismos, lejos de acortar la brecha entre los países desarrollados y los PED, termina por reforzar las asimetrías existentes entre ellos.

Cuadro 2
Distribución de votos por países (en porcentaje)

	FMI	BM	BID
Estados Unidos	17,10	16,4	30
Japón	6,14	7,9	5
Alemania	6	4,4	11
Francia	4,9	4,3	
Gran Bretaña	4,5	4,3	
Canadá			4
PED			50

Elaboración propia sobre la base de datos del BM y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (www.bancomundial.org; www.iadb.org, sitios consultados el 27 de abril del 2003).

La segunda fuente de críticas argumenta que las nuevas condicionalidades son mucho más intensivas e invasivas que las anteriores en lo que toca a las decisiones soberanas de los Estados. Las visiones más críticas señalan que se trata de la imposición de una agenda de políticas “ajena” al país y que no contiene elementos necesarios para asegurar el pago sino que, por el contrario, es sugerida por terceras partes sin tomar en cuenta el interés y beneficio del país (Buirá, 2002). En efecto, las nuevas condicionalidades estructurales abarcaban desde la reforma del sector financiero, pasando por la reforma laboral, hasta agendas vinculadas con la “gobernanza” o “buen gobierno”, consideradas relevantes para completar y sostener los objetivos macroeconómicos de los programas del FMI (FMI, 2001) A lo largo de sus 25 años de implementación, el número de condicionalidades vinculadas a la *performance* macroeconómica se mantuvo más o menos constante; las de tipo estructural, en cambio, manifestaron una brusca subida en los noventa: mientras a fines de los ochenta sólo cubrían 3%, en los noventa aumentaron 15%, alcanzando su pico máximo en la crisis asiática (Khan y Sharma, 2002). Paralelamente a la implementación de estas políticas de ajuste estructural, había aumentado también la concentración de la riqueza y la pobreza en los países prestatarios, dando pie, de esta manera, a un fuerte debate sobre las consecuencias negativas de las políticas implementadas sobre la distribución del ingreso (Korzeniewicz y Smith, 2000).

Por último, también se les endilga a las nuevas condicionalidades estructurales --y más precisamente a aquéllas vinculadas con la reforma financiera-- una fuerte responsabilidad sobre las recurrentes crisis financieras. Primero fue México (1994), luego el Sudeste Asiático (1997), Rusia (1998), Brasil (1999) y, más recientemente, Turquía y Argentina (2001). En gran medida, ellas son el resultado de la apertura financiera sin fijar controles al movimiento del capital financiero de corto plazo. Recién ahora parece revertirse este principio de la autorregulación del mercado y el propio FMI comienza a aceptar la idea de que se necesita establecer controles livianos y temporales (Stiglitz, 2002; Mussa, 2002).

De cara a estas críticas, los organismos financieros han iniciado un proceso de revisión de sus condicionalidades, con el objetivo explícito de fortalecer la eficacia de sus programas. El primero en hacerlo fue el FMI, cuyo directorio aprobó, en septiembre del 2002 y luego de dos años de trabajo, nuevas directrices de condicionalidad que reemplazan a las de 1979. El Banco Mundial, en cambio, se encuentra en pleno proceso de revisión. También en este caso, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) participan en la consulta, a través de reuniones que se han ido desarrollando en distintas ciudades. La evaluación señala que los resultados e impactos de esta revisión son aún inciertos. Sin embargo, algunas voces críticas aseguran que los cambios introducidos son limitados y que no es posible hablar de “nuevas condicionalidades” ya que ni se revisó el contenido de las políticas macroeconómicas ni se exploraron herramientas alternativas para promover el crecimiento y el desarrollo (Collingwood, 2003).

2. ANÁLISIS DE CONTENIDO E IMPACTOS DE LAS CONDICIONALIDADES DE LOS BANCOS MULTILATERALES DE CRÉDITO SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

La aproximación de estas instituciones a la problemática de los derechos humanos y de la pobreza, en particular, ha sido de excesiva cautela, si no de ignorancia o descuido. Tradicionalmente han deslindado su competencia en estas materias justificándose en los alcances de sus mandatos y delegando toda responsabilidad en la ONU, su institución hermana dentro del sistema de Bretton Woods, que originariamente estaba a cargo de los temas de desarrollo. Sin embargo, y en la medida en que los programas de ajuste estructural (PAE) fueron puestos bajo el escrutinio público, el FMI se vio obligado a reconocer su impacto sobre el desarrollo,² aunque delegó las soluciones y compensaciones en el BM.

² La influencia que ejercen las personas y los ciclos políticos sobre las instituciones se hace especialmente visible en este tema. Mientras la gestión de Michel Camdessus dio muestras de comprensión y convergencia de las preocupaciones del FMI sobre las cuestiones de desarrollo --tal como lo señala su libro *From Crisis to New Recovery* (1999)--, su sucesor, Horst Koehler, ha intentado vanamente fortalecer los objetivos financieros y económicos de la institución, en lo que es considerado por muchos como un retroceso (Taillant, 2002).

En tal sentido, la inclusión de las agendas vinculadas a la defensa de bienes públicos no fue inmediata ni homogénea entre estos organismos. Se produjo en los años noventa y en gran medida como respuesta a las presiones de las OSC. Su inclusión se canaliza principalmente a través de las agendas del BM ya que, a diferencia del FMI, este organismo multilateral presentaba algunas características institucionales que lo hacían más permeable a las demandas de la sociedad civil. Entre ellas se encuentra la diversidad temática de su agenda, que además de cuestiones económicas, incluye temas tradicionalmente sensibles a las organizaciones no gubernamentales (ONG) como son el medio ambiente y el género; la existencia de una amplia burocracia constituida por técnicos económicos y sectoriales, que favorece la cierta pluralidad ideológica y de enfoques en su interior. Si bien estos elementos pueden presentarse en otras instituciones -como la ONU, el FMI y la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre otras--, no lo hacen de manera confluyente como en el BM (O'Brien, 2000).

En lo que respecta al FMI, su vinculación con la sociedad civil data de comienzos de los ochenta, pero aumenta significativamente durante los noventa. Sin embargo, en términos generales, el grado de involucramiento del FMI con la sociedad civil es aún muy modesto. Incluso el FMI no cuenta con directrices que orienten estas relaciones. Por otra parte, ha mantenido relaciones más cercanas con círculos académicos y de investigación en economía que con organizaciones más críticas *–outsiders–*. Ante la ausencia de directrices, la interacción entre el FMI y las OSC ha asumido formas variadas, pero no institucionalizadas: conferencias, seminarios, entrevistas y eventos sociales, todos sobre una base totalmente ad hoc.

El enfoque y tratamiento que los organismos financieros tienen de los derechos humanos es sesgado y privilegia los derechos de propiedad. Con el fin de la Guerra Fría, hubo cierta consideración a la existencia de la democracia, tendencia que puede retirarse rápidamente con el cambio de escenario internacional y la comprobada preeminencia de la seguridad en el clima posterior al 11 de septiembre del 2001. No es vinculante para estas organizaciones tomar en consideración ni los llamados derechos de primera generación (derechos cívicos y políticos) ni los derechos sociales, económicos y culturales (DESC). En cuanto a los primeros, el BM abrió en los noventa un fuerte debate sobre la necesidad de asegurar la información y la fiscalización en los asuntos públicos, incorporando una nueva agenda conocida bajo el nombre de *governance* o *gobernanza*. Muy distinto es el caso de los DESC, respecto de los cuales los organismos financieros desechan toda obligación legal de hacerlos respetar y convertirse en guardianes de los mismos. Si bien existe una apelación indirecta e implícita al acceso universal a la salud,

educación, vivienda y desarrollo en los programas sectoriales, la concepción e implementación de los PAE genera efectos controvertidos, cuando no contrarios a los DESC, en términos de justicia y equidad.

El tema de la consistencia con los derechos civiles y políticos ha sido incluido en los noventa en forma indirecta, a través del concepto de *gobernanza* entendido como el ‘buen gobierno’. La *gobernanza* se basa en cuatro pilares --fiscalización, transparencia, imperio de la ley y participación--, agenda que es considerada por muchos como una manera casi técnica y no política de aproximarse al tema (Nelson y Eglinton, 1993). La agenda de *gobernanza* se extendió como pólvora en los distintos foros y concitó la aprobación y convergencia de los distintos actores e intereses en juego, desde los gobiernos hasta las empresas multinacionales. Varias razones explican esta convergencia. La primera es el cambio de los procedimientos para la concepción e implementación de proyectos, que crecientemente incluye un proceso de consultas a la sociedad civil. Estos procedimientos de consulta son parte de las buenas prácticas recomendadas en los manuales operativos y no son necesariamente vinculantes. La segunda razón se relaciona con procesos de más largo plazo, como son los cambios en la cultura política internacional y la erosión del concepto hermético y absoluto de soberanía nacional.

Los avances logrados en materia de transparencia y fiscalización se concretaron básicamente en políticas de información y apertura de espacios de participación y diálogo de carácter no vinculante. Pueden ser agrupadas en las siguientes categorías:

1. *Panel de Inspección*. Instancia creada en 1994 para proporcionar un mecanismo independiente para los ciudadanos que creen que ellos o sus intereses han sido o pueden ser dañados directamente por un proyecto financiado por el BM y que contravenga sus políticas. Con ello, el BM brinda a los afectados por sus políticas un canal de resarcimiento,³ aunque el Directorio del banco se reserva la última decisión, y existe la posibilidad de que no se dé lugar a la petición. Para sustentar su pretensión, los damnificados deben demostrar:
 - ? Que viven en el área del proyecto --o representan a las personas que lo hacen-- y las actividades de éste probablemente los afecten.
 - ? Que creen que el daño producido o probable resulta del hecho de que el BM no sigue sus políticas y procedimientos.
 - ? Que sus preocupaciones se han discutido con la gerencia del BM y no están satisfechos con el resultado.

³ El BID cuenta con un mecanismo similar al Panel de Inspección del BM, pero aún menos independiente del Directorio.

Un ejemplo exitoso de uso de este mecanismo por parte de la sociedad civil fue la petición del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de solicitar un Panel de Inspección frente a la decisión del gobierno argentino de suspender el programa Pro-Huerta, financiado por el BM. El Panel de Inspección ha generado temor en los funcionarios del banco y ha llevado a que muchos programas se diseñen con asesoramiento legal para hacerlos “a prueba de Panel”.

2. *Redes de discusión y debate a nivel global.* En 1997, el BM creó un Grupo de Trabajo para el Seguimiento del Banco Mundial (GTONG), conformado por ONG dispuestas a colaborar con el BM en la discusión y definición de las políticas y proyectos regionales de éste. En ese mismo año puso en funcionamiento otra red conformada por ONG críticas a los programas de ajuste, que se llamó *Structural Adjustment Participatory Review International Network* (SAPRIN) y cuyo objetivo era reunir en un debate a las OSC, los gobiernos y el BM en la revisión de los PAE, así como en la búsqueda de nuevas alternativas de política. La idea original provino de un grupo de ONG que, en 1995, hicieron llegar su sugerencia al entonces director del BM, Jim Wolfensohn. El proyecto fue lanzado con la participación de ocho países: Ecuador, El Salvador, Ghana, Mali, Uganda, Zimbabwe, Bangladesh y Hungría, y más tarde se extendió a otros países de América Latina.
3. *Discusiones abiertas a nivel nacional para analizar y debatir La Estrategia de Asistencia al País / CAS o Country Assistance Strategy.* El CAS es el documento por medio del cual el BM presenta cuál será la orientación de su asistencia financiera y analítica durante los siguientes tres o cuatro años. En la Argentina, la primera convocatoria del BM se concretó en el año 2000 y en ella participaron unas 4.000 personas a lo largo de cinco foros regionales, incluido el nacional. También en torno al CAS, ya con anterioridad, el BM había dado pasos a favor de la información y la transparencia, haciendo público este documento que tenía carácter reservado y que quedaba en manos de los gobiernos.
4. *Apoyo y financiamiento de redes globales de discusión y debate en torno a la influencia política.* Entre éstas, cabe mencionar la Red Global de Desarrollo (Global Development Network, GDN) que se crea a fines de 1998 cuando el BM se reinventa como “banco de conocimiento” para la creación de una red de redes pluralista sobre temas de desarrollo, buscando así “abrirse” a una multiplicidad de visiones académicas.

En cuanto a los alcances e impactos de estas medidas y dispositivos tendentes a asegurar la información y la transparencia, los análisis hacen hincapié en la existencia de una visión recortada en su concepción original así como en dificultades no previstas en su puesta en marcha. Respecto a las primeras, si bien la *gobernanza* se define como una política de transparencia, fiscalización y participación, su definición operativa resulta laxa e imprecisa respecto a cómo llevarla adelante. Una de las principales preocupaciones del BM es lograr un *input* participativo por parte de la sociedad civil en la definición de la estrategia. Sin embargo, en los hechos, se ha dejado en manos del gobierno la decisión de cómo implementar la participación de la sociedad civil. Lo único que exige el BM al gobierno respectivo es que le explique de qué manera se promueve la participación no gubernamental.

No obstante, la crítica más importante que se hace a la visión original de los organismos está relacionada con la limitación respecto a los destinatarios de sus acciones. Al hablar de *gobernanza*, sólo se hace referencia al gobierno y la administración pública, y no a la sociedad en general. De esta manera, el mandato de “buen gobierno” ha sido traducido básicamente como una agenda de transformaciones del sector público, centrada principalmente en corrupción y clientelismo. Aunque no figura en los mandatos de estos organismos, el principio de “responsabilidad social de las empresas” es parte de su agenda de interés y de las actividades públicas. De manera reciente, el BM ha cofinanciado encuentros y eventos entre empresas y gobiernos que buscan promover la discusión e implementación de este principio a nivel regional, y más precisamente en América Latina. En esta dirección y con apoyo del BID y la Organización de los Estados Americanos (OEA), en septiembre del 2002 el BM organizó la Conferencia sobre Responsabilidad Social de la Empresa, bajo el lema “Alianzas para el desarrollo”.⁴ No obstante, es importante señalar que a diferencia de la agenda de transparencia y fiscalización, la responsabilidad social de las empresas hace referencia a estándares voluntarios e internos al sector y de ninguna manera vinculantes.

En cuanto a las dificultades surgidas en la implementación de las políticas de transparencia y participación, se señala que ellas no han alcanzado las expectativas de los funcionarios ni de la sociedad civil básicamente por dos razones. La primera hace referencia a la uniformidad de reglas a través de los países prestatarios, sin tener en consideración las peculiaridades de cada uno de ellos, reglas que se establecen tomando en cuenta los estándares y condicionamientos de los países del Norte, y resultan difíciles de implementar, aun cuando contarán con la voluntad de los gobiernos nacionales, en los países prestatarios, dadas sus características sociales, políticas y culturales (Higgott, 1998). Un caso ilustrativo a

este respecto es la cláusula de participación y monitoreo social que se incluye en el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), que se viene implementando en la Argentina desde mediados de los noventa. En este caso, se trata de un programa nacional en un país en el que, salvo Cáritas, no existen ONGs de alcance nacional capaces de ser la contraparte del Estado nacional.

En segundo lugar, se señala que los espacios y las ventanas de oportunidades abiertas a las OSC no han sido suficientes como para expandir sus ideas dentro de las instituciones multilaterales y ampliar los términos del debate a las políticas económicas, consideradas el núcleo duro de estas instituciones. Sólo en casos excepcionales --como las políticas medioambientales y de género-- se logró poner en marcha los intereses y visiones de las OSC y desarrollar medidas de transparencia para abrir los procesos de toma de decisión, incluyendo a otros beneficiarios y afectados (Scholte, 2002). También se observa que en los canales abiertos a nivel global, las oportunidades han sido mayores para las ONG del Norte, las cuales, además de mostrar una mayor consolidación institucional, se encuentran físicamente más próximas a las instituciones que las organizaciones del Sur. Y en caso de que esta asimetría se quebrara, aún permanecería una nueva brecha Sur-Sur, entre las organizaciones que tienen más alcance internacional y las de base. De esta manera, muchas veces los efectos de la participación han llevado a consecuencias contraproducentes, lo cual ha reforzado las asimetrías previamente existentes en la representación gubernamental de las instituciones económicas internacionales.

Los derechos económicos y sociales

La apertura por la apertura misma, vacía de compromisos, generó críticas por parte de las ONG que levantaron posteriormente la bandera de los derechos económicos y sociales. La mención de estos derechos aparece en la agenda de los organismos financieros, más precisamente del BM, a través de los programas y préstamos para las políticas sectoriales. Si bien en sus preámbulos o declaraciones se incluye el acceso universal a la salud y la educación, los programas de ajuste estructural promovidos por el FMI y el BM no hacen referencia a estos objetivos ni los incluyen como condición en los contratos para el otorgamiento de los préstamos. En esta dirección, en el año 1998, y en gran parte como respuesta a la presión de la sociedad civil, el BM publica un documento en el que explicita su rol en relación con los derechos humanos.⁵ En este informe se reconoce el vínculo entre el derecho al desarrollo y la pobreza,

⁴ Esta conferencia contó también con el apoyo de distintas organizaciones tales como la Fundación Interamericana de Estados Unidos y el Gobierno de Canadá y en gran medida respondió al mandato acordado en la Cumbre de Québec, de abril del 2001.

⁵ En este documento, se señala: "The World Bank believes that creating the conditions for the attainment of human rights is a central and irreducible goal of development" (Banco Mundial, *Development and Human Rights: The Role of the World Bank*, 1998, p. 2).

pero al mismo tiempo se niega que el banco tenga como obligación legal el respeto de los derechos humanos. Su contribución pasa principalmente por la defensa y promoción del derecho de propiedad, de la participación, de medidas especiales para las personas y grupos excluidos, así como de la independencia de los poderes judiciales, considerados por el banco como elementos fundamentales para la reducción de la pobreza. En tal sentido, el BM ha encarado, desde 1999, dos tipos de iniciativas:

1. *Estrategia de reducción de la pobreza.* Esta área temática se materializó a través de la discusión y el debate a nivel global y con la ONU. Es a partir del trabajo conjunto con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos que, en 1986, se firma la Declaración de la ONU sobre el Derecho al Desarrollo. Esta declaración constituye la corriente actual de pensamiento que plantea la cuestión del desarrollo a partir de los derechos humanos y reconoce que, en la actualidad, el enfoque del BM se encuadra en esta línea de pensamiento. De todas maneras, y tal como lo expresara Mary Robinson, ex alta comisionada para los Derechos Humanos, este tipo de aproximación y de trabajo respecto a la pobreza fue una iniciativa del Sur, y entre sus logros se destaca el creciente número de actores involucrados, aun cuando falta mucho por hacer y se encuentra todavía en las etapas iniciales de su desarrollo (Robinson, 2001).
2. *Reformas sectoriales de alcance nacional.* En este campo de acciones, es notorio el empuje y apoyo que el BM ha dado a aquellos derechos que --como la educación, la salud, la vivienda y el medio ambiente-- generaban o podrían generar interés o nichos de oportunidades para la participación e involucramiento del sector privado, en sentido amplio. Sobre las características de su diseño e implementación, nos explayaremos seguidamente.

En el diseño de estas reformas sectoriales, la protección de los derechos humanos está implícitamente presente en la justificación de las reformas propuestas. Se trata de un discurso de fuerte carácter ideológico en el que, partiendo de una definición amplia y poco operativa de los DESC (entendidos como una acción positiva de parte del Estado para alcanzar la justicia distributiva, la igualdad de oportunidades y la satisfacción de las necesidades básicas de la población), la banca multilateral redefine los criterios y estándares sobre cómo evaluarlos y el camino que se debe seguir para alcanzarlos. En términos de estándares, los cambios introducidos en la agenda educativa son ejemplificadores: mientras entre las décadas del cincuenta y del setenta se ponía el énfasis en la igualdad en el acceso a la educación, en los noventa se habla de la igualdad en los resultados y la mejora de la calidad, entre otros (ver cuadro 3). Si bien el BID nunca fue objeto de las presiones e intervenciones que recibió el BM, dado que en el

Directorio la mayoría de los gobiernos son latinoamericanos, siguió los mismos pasos que el BM en la promoción de estas reformas, sin necesitar justificarlas por el camino de los derechos humanos.

Cuadro 3
Cambios en los criterios de evaluación de reformas sectoriales

Énfasis hasta los ochenta	Tendencias desde los noventa
Igualdad en el acceso	Igualdad en los resultados del aprendizaje
Ampliación de la cobertura	Mejora de la calidad
Contenidos homogéneos	Flexibilidad y atención a la diversidad
Desvinculación con mercados laborales	Atención a las demandas del mercado

Fuente: Marcela Gajardo (2003).

En términos de cómo alcanzar estos objetivos, tanto el BM como el BID condicionan sus préstamos a la promoción de iniciativas que tiendan a fomentar las políticas de descentralización de la gestión nacional y la participación de actores no gubernamentales, en especial los actores privados. El supuesto subyacente en estas recomendaciones es la necesidad de recortar las esferas de participación del Estado como proveedor de bienes públicos,⁶ salvo a través de redes de contención en los casos de extrema pobreza y exclusión. Para la ideología liberal, la intervención de la burocracia estatal es intrínsecamente corrupta y clientelar; en tal sentido, es necesario dejar que los mercados actúen libremente y que sean las reglas del librecambio las que aseguren la eficacia y mejor distribución de recursos. Esta lectura pierde de vista la desigualdad de fuerzas entre el mercado y la sociedad civil, y la tendencia intrínseca de los mercados a la concentración. Si bien todas las reformas sectoriales han tendido a recortar la responsabilidad de los Estados en la provisión de los llamados bienes públicos, no han dado pautas claras ni precisas sobre la necesidad de construir marcos regulatorios que comprometan a los nuevos protagonistas y proveedores de los bienes públicos --en especial las empresas-- a desarrollar acciones de responsabilidad social o a asegurar una mínima provisión de servicios a los sectores de menores recursos, en reemplazo del Estado y como contrapartida de su participación en los bienes públicos.

Entre el diseño de este paradigma y los resultados de su puesta en marcha a nivel regional existe una gran distancia, que se explica básicamente por dos factores. El primero refiere a la ambigüedad de los conceptos. Tal como lo señaláramos con relación a las condicionalidades ligadas a las políticas de transparencia-*gobernanza*, los conceptos de descentralización y participación privada que caracterizan las

⁶ Cerny (1995) distingue tres tipos de bienes públicos (BP) tradicionalmente provistos por el Estado nacional: los BP regulatorios, que establecen un marco posible para que los mercados participen en la economía; los BP productivos y distributivos, como la provisión de infraestructura y servicios públicos; y por último, los BP redistributivos, incluyendo aquéllos asociados con el “estado de bienestar”.

reformas sectoriales no se encuentran definidos en términos concretos. Esto abre un alto margen de maniobra a las elites nacionales, que son las que, finalmente, definirán su forma y contenido. Los estudios sobre la reforma educativa son ilustrativos al respecto. En el documento *Education Sector Strategy* (1999), el BM destaca el concepto de “descentralización” como uno de los principales objetivos; sin embargo, a lo largo de todo el documento “estratégico”, no se hace referencia concreta a su implementación.⁷

En segundo lugar, no hay que olvidar que la bajada de los mandatos en iniciativas concretas es el resultado de una negociación entre funcionarios del organismo y del gobierno nacional, por lo que se deduce que sin el apoyo y el interés de los gobiernos de turno, no es posible llevar adelante ninguna iniciativa de reforma, por más calidad y claridad que posea en su diseño. Esto explica, por ejemplo, por qué algunas iniciativas, como la reforma judicial en América Latina, no han avanzado al mismo ritmo y constancia que el resto de las reformas sectoriales. En este caso particular, la idea de la autonomía y descentralización de la justicia ha encontrado la resistencia de los propios poderes ejecutivos, que se oponen a perder el control sobre uno de los pilares claves de su supremacía a escala nacional (Acuña y Alonso, 2003). Lo interesante de remarcar en este caso es que la reforma se ha frenado, aun cuando en su concepción e impulso inicial contaría con el apoyo y el interés del BM y del sector privado.⁸

Dentro de la dinámica que se genera en esta negociación entre organismos y gobiernos, es importante resaltar la primacía que tienen los ministerios de Economía o Hacienda por sobre el resto de los funcionarios políticos se están comparando dos categorías: una grupal (ministerios) y otra individual (funcionarios). En consecuencia, y salvo que se tenga una clara dirección política a favor de criterios sociales y especificidades nacionales, las reformas se caracterizan por un fuerte reduccionismo microeconómico.⁹

No obstante ello, y remarcando los márgenes de libertad y de oportunidad que se abren en el escenario nacional, los estudios de casos comparados hacen hincapié en fuertes contrastes nacionales en términos de resultados. Los contrastes entre la Argentina y México en términos de la política de vivienda urbana

⁷ Por momentos, pareciera ser una cuestión de costos y, en todo caso, de eficiencia. Por otra parte, se lo asimila al proceso de democratización de los gobiernos electos, tras dejar en la historia la época de gobiernos autoritarios. Más adelante, se dice que el proceso de descentralización ayudaría a fortalecer la administración y capacidad de planeamiento de todos los niveles educativos.

⁸ El apoyo de este sector a la reforma se basa en estimaciones del BM que sostienen que los poderes judiciales débiles o corruptos frenan el crecimiento económico en un promedio de 15% anual, pues desalientan la inversión extranjera, empujan a las empresas productivas al mercado negro y son incapaces de obligar a que se cumplan los contratos.

⁹ A esto se suma el hecho de que los ministerios específicos suelen seguir esta misma tendencia con el objetivo de aumentar sus propios presupuestos, a través de los préstamos de los organismos de crédito.

promovida por el BM son muy ilustrativos al respecto. Partiendo de condiciones nacionales semejantes y de un común denominador de propuestas, sus resultados en términos de aumento de la transparencia y la reducción de la pobreza son notoriamente distintos. Ante un mismo programa, dos gobiernos actúan de manera diferente: mientras que en la Argentina predomina una *performance* macroeconómica, en México, por el contrario, se enfatizan ciertos aspectos sociales y de reducción de la pobreza. Esto se explica, en gran medida, por la tradición de políticas urbanas que ha caracterizado a uno y otro país desde antes de las reformas estructurales.¹⁰

3. EVALUACIÓN SOBRE LAS POSIBILIDADES DE ACCIÓN E INFLUENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL: UNA AGENDA PROACTIVA

Los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001 y la consecuente escalada bélica contra un objetivo poco claro como es el terrorismo, modifican el escenario internacional de manera abrupta. De un sistema multilateral de toma de decisiones en el que prima la atmósfera de paz y de cooperación intergubernamental y el protagonismo de actores no estatales, se pasa a un escenario unilateral, con una fuerte presencia de Estados Unidos y una preocupación básica por la seguridad. Si bien no se vuelve al escenario de la Guerra Fría, podemos hablar de una atmósfera de paz “caliente” en que la amenaza de guerra y la violación a los derechos humanos está a la vuelta de la esquina.

Este nuevo escenario abre fuertes desafíos para la sociedad civil, no sólo porque redefine sus oportunidades de participación y reduce la disponibilidad de recursos financieros, ahora más dirigidos a defensa y la seguridad, sino sobre todo porque la obliga a repensar sus objetivos y agenda de acción. ¿En qué medida las organizaciones humanitarias, nacionales e internacionales, son capaces de preservar y ampliar sus conquistas en un escenario de “paz caliente”, en el que los derechos humanos --inclusive los más extendidos, como los políticos y civiles-- están siendo bastardeados dentro y fuera del país hasta ahora definido como “paladín de la democracia”?

Una agenda proactiva y propositiva de las OSC deberá tener en cuenta los aprendizajes del pasado y los cambios del panorama mundial en el futuro. En este trabajo nos limitaremos a analizar tres espacios o ventanas de oportunidades que, a este respecto, abren las instituciones económicas internacionales:

¹⁰ En la Argentina, las políticas de vivienda y urbanismo nunca fueron innovadoras y estuvieron orientadas a las clases medias y altas. En México, bajo la misma agenda neoliberal, se privilegió un proceso de reforma en el que las políticas sociales, de vivienda y urbanismo fueron concebidas como parte inherente a los PAE. Así, por ejemplo, junto con el programa de estabilización económica se implementó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) para fomentar el acceso de los pobres a alimentos, salud, educación, infraestructura y vivienda --siguiendo la doctrina del “liberalismo social”--. Durante el 2000 se realizaron grandes desembolsos, pero sólo una pequeña porción fue destinada a objetivos de urbanización y vivienda.

- 1) *Promover la inclusión vinculante de un piso mínimo de DESC.* Como señalamos en los apartados anteriores, uno de los aprendizajes hechos por las OSC durante las décadas pasadas ha sido la decisión de centrar sus acciones y agendas sobre las instituciones económicas internacionales. De esta manera, las redes y organizaciones que en los años setenta habían focalizado su atención en la ONU y la OEA como el espacio para identificar y garantizar derechos, en los noventa se ocuparon de influir sobre los organismos financieros y sobre la propia OMC para hacer vinculantes, en los contratos de préstamos o en las negociaciones comerciales, los derechos establecidos en la ONU. En tal sentido, la protección del medio ambiente y las cuestiones de género han logrado ser incluidas en la agenda de los bancos como condicionalidades para el acceso a sus préstamos, pero no ha ocurrido lo mismo en términos de los DESC, que aún no forman parte del corazón de las condicionalidades.

En torno a estos derechos, el diálogo entre OSC-organismos-gobiernos se ha recortado a una discusión polarizante acerca de la pertinencia o no de las reformas estructurales, sin atender qué mecanismos precautorios vinculantes se pueden diseñar en el proceso para mitigar la desprotección de los sectores pobres de la comunidad, que sin la cobertura estatal carecen de recursos y de posibilidades para acceder a la oferta de servicios privados. En tal sentido, este vacío normativo y la ausencia de una institución o de un marco regulatorio responsable requiere la acción de las ONG para instalar en la agenda de los organismos acuerdos y condicionalidades que garanticen un piso mínimo en la provisión de los DESC, ganados con anterioridad en el marco de los consensos de la ONU. De esta manera, una vez establecida la obligación de este piso mínimo, su no cumplimiento por parte de las autoridades responsables permitiría a los afectados recurrir, en el BM y en el BID, a la instancia del Panel de Inspección, para su resarcimiento. Al mismo tiempo, esta nueva agenda les plantea a las OSC el desafío de generar un debate público tendente a dilucidar quién es el responsable o cuáles son los grupos responsables de proveer dichas garantías mínimas. Ello implicaría un avance frente al actual vacío.

Para avanzar en esta dirección, la experiencia desplegada por el sector privado en los foros de negociación y regulación comercial puede resultar de gran utilidad. A diferencia de la normativa humanitaria, las reglas de comercio han emergido con el tiempo y se han incrementado, siguiendo un proceso inductivo que resulta de las negociaciones en las mesas

de negociación y de la presión de los intereses privados. Esto en gran medida se explica por la capacidad de los sectores privados y de los Estados de identificar un conjunto limitado de estándares operativos que fueron ampliando y expandiéndose con el tiempo al mismo tiempo. En tal sentido, uno de los aspectos que las organizaciones de derechos humanos pueden aprender del sistema de comercio es la necesidad imperiosa de definir prioridades en la vasta lista de derechos humanos y aunar esfuerzos en su conquista. Un segundo aprendizaje que se desprende del sector privado y el sistema de comercio es que los avances en la normativa y en la construcción de mecanismos de aplicación y cumplimiento se han hecho con el Estado e invocando estos derechos como derechos estatales, mientras que los derechos humanos han sido concebidos como derechos preestatales y pertenecientes a los individuos, y en la mayoría de las veces han sido invocados en oposición a las autoridades estatales.

- 2) *Tomar en cuenta la centralidad-utilidad de los acuerdos comerciales.* Las OSC deben tener en cuenta la centralidad de las negociaciones comerciales en el nuevo escenario mundial y las ventanas de oportunidades que éstas abren para la defensa y la promoción de los derechos humanos. Es importante marcar que la relación entre la apertura comercial y la protección de los derechos humanos es un tema ausente en el debate y una relación que está por descubrirse (Cottier, 2002): salvo las conocidas y difundidas sanciones comerciales a los países violadores de los derechos humanos y la raída discusión sobre estándares laborales, los efectos y vinculaciones que se generan entre los procesos de integración comercial y los derechos humanos no son del todo conocidos ni fáciles de evaluar. A partir de los atentados del 11 de septiembre del 2001, Estados Unidos redefine su estrategia global y hace pública su decisión de sumar aliados, promoviendo acuerdos comerciales de toda índole: hemisféricos, regionales y bilaterales.¹¹ Estos acuerdos son instrumentos de doble filo: para los países desarrollados, la mayor relación de asimetría les permite avanzar sobre agendas resistidas en el plano multilateral --acceso a la provisión privada de servicios públicos--; para los PED, se trata de ámbitos de interacción gubernamental en los que se abren espacios de negociación y cooperación intergubernamental.

La sociedad civil debe estar atenta a la proliferación de estas negociaciones para instaurar un debate sobre la necesidad de hacer vinculantes o judiciales, al menos en segunda instancia,

¹¹ Esta nueva estrategia quedó magistralmente descrita en el discurso del secretario de Comercio estadounidense Robert Zoellick en ocasión de la apertura de las negociaciones de la OMC en Doha, en noviembre del 2001.

los compromisos de los gobiernos y las empresas de proveer un piso mínimo de DESC. En este sentido, es necesario estar alerta a las negociaciones sobre servicios que están en curso en el marco de la OMC y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), para que, en caso de que avancen, surjan y queden consolidadas las obligaciones de proveer dicho piso mínimo de DESC en los acuerdos resultantes. Para poder actuar en el futuro frente a los proveedores de servicios, es importante que se retengan los conceptos y las medidas preventivas en los acuerdos que se están negociando. De esta manera, una institución multilateral como la OMC o un amplio acuerdo regional, como el ALCA, puede convertirse en un escenario privilegiado para la construcción de alianzas estratégicas entre los gobiernos y la sociedad civil, contraponiendo pesos a la acción de los *lobbies* empresariales, que puján en favor de la privatización de los servicios y bienes públicos --i. e. agua, educación, salud--, en el ámbito nacional y logran que sus intereses se transformen en derechos vinculantes.

La liberalización del comercio de servicios y la apertura a la inversión privada que se está realizando en los distintos ámbitos de negociaciones multilaterales y regionales muestra al menos tres desafíos para América Latina: la segmentación del mercado, el desplazamiento de profesionales del sector público al privado y la ineficiencia en términos de asignación de recursos, que ocurre por un aumento en el gasto en salud que no se corresponde con una mejora en el estado de salud de la población (Salvador, 2002). En tal sentido, las organizaciones de Derechos Humanos deberían bregar por que se dé un marco regulatorio que asegure el acceso y la cobertura de salud a los sectores sin recursos y de más riesgo, evitando que las inversiones extranjeras y privadas sólo se queden con clientes de menor riesgo.

- 3) *Fortalecer los vínculos con los gobiernos-actores nacionales.* Un aprendizaje que deja la experiencia en la OMC es la necesidad de que la sociedad civil se articule con las agencias apropiadas de sus respectivos gobiernos. En virtud de esta asociación, especialmente en Brasil, Italia y Sudáfrica, la sociedad civil logró una interpretación beneficiosa de las cláusulas relativas a la salud pública en el Acuerdo sobre Propiedad Intelectual conocido como TRIP (por sus siglas en inglés). El debate en torno a la idea de flexibilizar el TRIP tomó cuerpo a instancias de los gobiernos de dichos países, que --fortalecidos por las campañas nacionales de la sociedad civil-- presentaron a este acuerdo como un obstáculo a las políticas de lucha contra el sida. Su argumento era que las patentes, al otorgar derechos de

comercialización exclusivos, concedían un monopolio que los laboratorios aprovechan para establecer precios excesivos para las drogas. En primera instancia, el conflicto TRIP-salud pública fue llevado al seno del Consejo TRIP; pero ante el impacto y el apoyo recibido por parte de las ONG nacionales y la OMS, la cuestión fue llevada a debate público internacional en la Reunión Ministerial de Doha, en la que se acordó emitir una declaración sobre TRIP y salud pública que enmarcará la futura discusión y negociación sobre el tema. Esta experiencia obliga y desafía a la sociedad civil a volver la mirada hacia el ámbito nacional como espacio para construir nuevas alianzas horizontales --entre sus pares-- y verticales --con el gobierno-Estado--. El Estado no es una entidad monolítica: hay agencias más favorables y más vulnerables a las acciones de los *lobbies* empresariales --generalmente el Ministerio de Economía y la Cancillería--. A las OSC se les plantea el reto de armar articulaciones positivas con agencias y funcionarios responsables en última instancia por las necesidades básicas insatisfechas y más afines a las agendas de DESC, para que, desde esos ámbitos, las medidas precautorias sean llevadas tanto a las negociaciones internacionales como a nivel nacional.

Bibliografía

ACUÑA, Carlos y Gabriela ALONSO (2003). “La reforma judicial y la participación de la sociedad civil”, en Diana Tussie y Mercedes Botto (comps.), *El ALCA y las Cumbres de las Américas: ¿una nueva dialéctica público-privada?* Buenos Aires: Temas (en prensa).

BOTTO, Mercedes y Diana Tussie (2003). “La internacionalización de la agenda de participación: el debate regional y hemisférico”, en Diana Tussie y Mercedes Botto (comps.) *El ALCA y las Cumbres de las Américas: ¿una nueva dialéctica público-privada?* Buenos Aires: Temas (en prensa).

BUIRA, Ariel (2002) “An Analysis of IMF Conditionality”, Intergovernmental Group of Twenty-Four on International Monetary Affairs Discussion Paper.

CERNY, Philip G. (1995) “Globalization and the Changing Logic of Collective Action”, *International Organization*, N.º 49: 4, otoño, pp. 595-625.

COLLINGWOOD, Vivien (2003), *Indispensable or Unworkable? The IMF's New Approach to Conditionality*. Documento preparado para Bretton Woods Project.

COTTIER, Thomas (2002), “Trade and human rights: a relationship to discover”, *Journal of International Economic Law*, Vol 5 N° 1, marzo, pp. 111-132.

FMI (2001) “Structural Conditionality in Fund Supported Programs”, Policy Development and Review Department, febrero, Washington D. C.

GAJARDO, Marcela (2003). “La educación y la participación de la sociedad civil”, en Diana Tussie y Mercedes Botto (comps.), *El ALCA y las Cumbres de las Américas: ¿una nueva dialéctica público-privada?* Buenos Aires: Temas (en prensa).

HIGGOTT, Richard (1998). “The Asian Economic Crisis: A Study in the Politics of Resentment”, Working Paper N.º 02/98, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, The University of Warwick.

KAPUR, Devesh y Richard WEBB (2000). *Governance-related Conditionalities of the International Financial Institutions*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

KHAN, Mohsin S. y Sunil SHARMA (2002). "Reconciling Conditionality and Country Ownership", *Finance and Development*, vol. 39, N.º 2, junio, pp 28-32.

KORZENIEWICZ, Roberto Patricio y William C. SMITH (2000). "Pobreza, desigualdad y crecimiento en América Latina: En búsqueda del camino superior a la globalización", *Desarrollo Económico*, vol. 40, N.º 159, octubre-diciembre, pp 387-424

MUSSA, Michael (2002). *Argentina y el FMI. Del triunfo a la tragedia*. Buenos Aires: Planeta.

NELSON, Joan M. y Stephanie J. EGLINTON (1993) *Global Goals, Contentious Means: Issues of Multiple Aid Conditionality*. Washington, D. C.: Overseas Development Council.

O'BRIEN, Robert, Anne Marie GOETZ, Jan Aart SCHOLTE y Marc WILLIAMS (2000). *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Nueva York: Cambridge University Press.

ROBINSON, Mary, (2001). *Bridging the Gap Between Human Rights and Development: From Normative Principles to Operational Relevante*. Diciembre, http://www.worldbank.org/wbi/B-SPAN/sub_mary_robinson.htm.

SALVADOR, Soledad (2002). "La liberalización del comercio de servicios de salud en América latina y el Caribe", *Latin American Trade Network, brief N.º15*. Agosto, <http://www.latn.org.ar>.

SCHOLTE, Jan Aart (2002). "Civil Society and Democracy in Global Governance", *Global Governance*, vol. 8, N.º 3, julio-septiembre, pp 281-305.

STIGLITZ, Joseph (2002) *El malestar en la globalización*, Buenos Aires: Taurus.

TAILLANT, Daniel (2002) "Human Rights and the Financial Institutions". Documento presentado en la Conferencia The Sustainable Justice 2002-Implementing International Sustainable Development Law, Montreal, 13 al 15 de junio.

TULCHIN, Joseph S. (1993) “La Iniciativa para las Américas: ¿gesto vacío, astuta maniobra estratégica o notable giro en las relaciones hemisféricas?”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *América Latina y la Iniciativa para las Américas*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

TUSSIE, Diana y María Pía RIGGIROZZI (2002). “Pressing Ahead with New Procedures for Old Machinery: Global Governance and Civil Society”, en V. Rittberger (ed.), *Global Governance and the United Nations System*. Tokio: United Nations University Press.