

## **ENFOQUE SOBRE COMERCIO**

Nº. 114, Noviembre 2005

En esta edición: Mientras nos acercamos a la reunión ministerial de la OMC en Hong Kong, las negociaciones en Ginebra se muestran tortuosas y faltas de transparencia como siempre. Aileen Kwa, que también se prepara para su sexta reunión ministerial de la OMC, nos proporciona un análisis detallado de lo que está sucediendo en las negociaciones sobre servicios, donde parecería –una vez más– que los países en desarrollo están siendo ignorados y marginados. También en esta edición Walden Bello analiza cómo las élites nacionales y las fuerzas económicas externas han subvertido la ola democrática de la década de 1980.

\*\*\*\*\*

### **EL GRAN ESCÁNDALO DEL AGCS**

Aileen Kwa

### **LA CRISIS MUNDIAL DE LEGITIMIDAD DE LA DEMOCRACIA LIBERAL**

Walden Bello

\*\*\*\*\*

**También puedes descargar el original en inglés, *Focus on Trade*, directamente en:**

<http://www.focusweb.org/pdf/Fot-pdf/fot114.pdf>

\*\*\*\*\*

### **EL GRAN ESCÁNDALO DEL AGCS**

por Aileen Kwa \*

En las pasadas seis semanas, los ‘solicitantes’ que reclaman la liberalización de los servicios han estado manipulando el proceso de negociaciones en Ginebra para lograr generar un cambio radical en la arquitectura del actual Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS o GATS por sus siglas en inglés), que es relativamente más “flexible”. El trabajo en equipo realizado por un grupo de países y actores – encabezados por la CE, y que incluye a la India (y los EE.UU.) –en conjunto con el Presidente del Consejo del Comercio de Servicios (CCS), el embajador mexicano Fernando de Mateo, y el apoyo de la Secretaría de la OMC, ha sido casi perfecto.

El embajador de Mateo merece ser laureado con el Premio Oscar –aunque él jamás podría haber cumplido su papel si no hubiera contado con el pleno respaldo de algunos de los Miembros poderosos y la Secretaría de la OMC, que es quien le redacta los textos de negociación a los Presidentes.

Muchas veces, los Presidentes de los comités de negociación de la OMC, abusando de su autoridad, presentan textos de negociación que reflejan las posiciones de los actores más poderosos, no las de la mayoría. Esta práctica, combinada con las

llamadas, amenazas y exigencias de Washington y el intenso cabildeo y presiones de Bruselas, es una de las formas más efectivas de marginar a los actores menos poderosos, y silenciarlos.

El nuevo elemento que ostentadamente le ha agregado de Mateo, es haber llevado esta práctica mucho más lejos, al informarle sin ningún prurito a los Miembros –como si las reglas de la OMC las escribiera él—que no puede eliminar del texto aquello que él mismo decidió incluir sin consenso, ¡a menos que exista total consenso para sacarlo!

Actualmente en Ginebra se están modificando los aspectos del acuerdo del AGCS que eran más favorables al "desarrollo". Si la mayoría de miembros de la OMC no es capaz de impedirlo –y para ello tienen que luchar contra poderosos intereses- las consecuencias serán graves. Habrá una exacerbación del desempleo porque la concentración del mercado expulsará a los actores de pequeño y mediano porte, se debilitará seriamente la capacidad de reglamentación de los países, y en el mundo en desarrollo –en la medida en que el peso de las reglas de la OMC se fusiona con los intereses de las principales empresas transnacionales de servicios—se erosionará el acceso de los pobres a los servicios.

### **Preparando el escenario**

Aquellos que tienen intereses exportadores ('agresivos', en la jerga de la OMC) en la liberalización de los servicios, hace ya tiempo que están esperando poder subvertir completamente el carácter más flexible del AGCS. Su enfoque vigente de "listas positivas" (según el cual cada país elige lo que liberaliza) fue resuelto en la Ronda Uruguay, sólo porque los países en desarrollo que no querían en primer lugar un acuerdo de AGCS, ya habían realizado una concesión enorme al aceptar el acuerdo. El AGCS contiene "flexibilidades" incorporadas que toman en cuenta los objetivos de desarrollo de los países, exigiendo a los Miembros abrir sus mercados a un ritmo propio.

Al inicio de la ronda de negociaciones del AGCS, cuando se estaban estableciendo las Directrices de Negociación (principios de 2001), los países desarrollados –EE.UU., la Unión Europea y Japón –presionaron fuertemente para que las negociaciones se realizaran en base a un enfoque de fórmula, siguiendo las líneas de los "indicadores de referencia" (*benchmarking*) que se promueven ahora. Esto fue enérgicamente rechazado por los países en desarrollo y se abandonó el tema.

Durante la mayor parte del año pasado, la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y otros, se han quejado de la mala calidad de las "ofertas" que les han presentado sus socios de negociación, llegando incluso a calificar la situación como de "crisis". Desde el punto de vista de la mayoría de los países en desarrollo no hubo ninguna crisis. La promesa de realizar una evaluación del impacto de la última ronda de negociaciones no fue cumplida. Por cierto, los resultados de la última Ronda fueron muy decepcionantes para los países en desarrollo. Según las evaluaciones de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), los países en desarrollo habían asumido una cuota-parte mayor de compromisos vinculantes tanto en el modo de suministro transfronterizo como en el de presencia comercial. No obstante, los países en desarrollo no recibieron de sus contrapartes concesiones de

valor económico significativo en el modo de prestación de movimiento de personas físicas (Modo 4) que es de interés para ellos. El acceso en el Modo 4 se vinculó fundamentalmente a la presencia comercial, y sólo limitado a los profesionales. Además, el comercio de los servicios sigue siendo muy desigual. Los mercados están densamente concentrados, y el 80% del comercio está dominado por las principales empresas del mundo desarrollado. (1)

En julio de 2005, gracias a las presiones permanentes de que fueron objeto para presentar ofertas iniciales y revisadas, 74 países miembros habían presentado ofertas (contando a los 25 miembros de las CE como 1). De éstos, 64 eran países en desarrollo. Según el Presidente del CCS, sólo 24 países en desarrollo (excluidos los PMA-Países Menos Adelantados) no habían presentado una oferta para entonces. (2)

En un intento por acelerar la apertura de los mercados, el 13 de septiembre apareció formalmente sobre la mesa una avalancha de propuestas sobre 'enfoques complementarios' (es decir, los previamente llamados "*indicadores de referencia*") presentadas por la CE, Japón, Suiza, Australia, Hong Kong, Corea y Taiwán. Desde entonces hasta octubre, Canadá, India, Chile, Hong Kong, China y Pakistán pusieron sobre la mesa nuevos documentos. La CE por su parte, también entregó una segunda propuesta más ambiciosa el 27 de octubre. (3)

Las ofertas sugieren un cambio total en la modalidad de negociación del AGCS. Al comienzo de las negociaciones de la ronda del AGCS, los Miembros, presionados por los países desarrollados, habían acordado que la liberalización podría avanzar por carriles bilaterales, plurilaterales o multilaterales) (párrafo 11 de las Directrices de negociación S/L/93). Sin embargo, las directrices establecen también que "el método principal de negociación será el enfoque de petición-oferta". Los movimientos actuales van en contra de lo acordado ya que de adoptarse cualquier enfoque más agresivo, sustituiría y reemplazaría al de petición-oferta.

Además, estos métodos más agresivos contravendrían el Artículo XIX del AGCS sobre la liberalización progresiva, que permite que los países abran "menos sectores" y "liberalicen menos tipos de transacciones" según sus "objetivos de política nacional y su nivel de desarrollo".

### **Los enfoques complementarios presentados**

Las metodologías de negociación más agresivas sugeridas incluyen:

#### ***1. Metas cuantitativas (indicadores y metas numéricos)***

Este enfoque ha sido impulsado en especial por la CE. Consiste básicamente en llevar las negociaciones del AGCS a una modalidad de "fórmula" con un trámite super expeditivo. En la última oferta del 27 de octubre, se sugiere que los países desarrollados deben incluir compromisos nuevos o mejorados en por lo menos 139 subsectores (equivalente al 85% de los 163 subsectores de los servicios). Los países en desarrollo asumirían compromisos nuevos o mejorados en 93 subsectores (es decir 2/3 de los 139 subsectores que se establecerían para los países desarrollados).(4)

Este enfoque de las negociaciones corresponde a la modalidad "multilateral" puesto que se basa en una fórmula, semejante a la modalidad de las negociaciones de

acceso al mercado en Agricultura y el AMNA (acceso al mercado de productos no agrícolas), y supone que todos los Miembros apliquen las mismas reglas.

## **2. Parámetros cualitativos**

Para asegurarse que la liberalización sea de una cierta calidad, quienes proponen este enfoque han pedido que la apertura de los subsectores sea acompañada de "parámetros cualitativos" –es decir, que haya compromisos "modelo" en los 4 modos de suministro. Ésta no es una iniciativa solamente de la CE, sino que también ha sido impulsada agresivamente por la India, Taiwán y Japón.

Se han presentado las siguientes propuestas:

Modo 1 (suministro transfronterizo de servicios) –el servicio se presta sin la presencia del proveedor del servicio en el territorio del consumidor, por ejemplo a través de la tercerización o contratación externa): los proponentes han pedido que los Miembros asuman compromisos en los niveles de apertura existentes, y que eliminen cualquier requisito de presencia comercial.

Modo 2 (consumo en el extranjero), por ejemplo: personas que buscan tratamiento médico en el exterior): Que no haya limitaciones.

Modo 3 (presencia comercial) –o concederle a un proveedor de servicios extranjero el derecho a establecer una inversión dentro del territorio de otro país): La UE ha solicitado que se autorice como mínimo un 51% de propiedad extranjera, es decir, que se torne imposible hacer diferencias en el tratamiento a los inversionistas extranjeros y a las empresas locales. La oferta de la India solicita el "incremento [sustancial] en los niveles de participación de capital extranjero permitidos". La India y la UE desean la eliminación o la reducción sustancial de las 'pruebas de necesidades económicas' (PNE), (5) y flexibilidad en los tipos de entidades legales admitidas. Es decir, dar lugar a un acceso más fácil, por ejemplo, a filiales de sociedades de capital, sociedades de gestión, fideicomisos, consorcios o proyectos de riesgo compartido (*joint ventures*), empresas individuales, sociedades, asociaciones, oficinas de representación o sucursales. Es en esta área donde los países desarrollados tienen su mayor interés ofensivo exportador.

Modo 4 (movimiento de personas físicas): Aquí las propuestas son mucho más limitadas. La propuesta de la India solicita que se establezcan "compromisos nuevos o mejorados especialmente en las categorías no vinculadas a la presencia comercial, tales como los proveedores de servicios contractuales (CSS por sus siglas en inglés) y los profesionales independientes (IP por sus siglas en inglés) y la eliminación sustancial de las pruebas de necesidades económicas (PNE) para esas categorías; reglas más laxas con respecto a la duración de la estadía; y compromisos mejorados en las categorías ya existentes, incluyendo a quienes son transferidos dentro de una compañía y a los visitantes comerciales. (6) La propuesta de la CE repite la propuesta de la India, aunque es incluso menos ambiciosa –ya que solicita que los Miembros se comprometan solamente a "asumir uno o más de los siguientes compromisos mejorados" en los temas descritos anteriormente.

## **3. Negociaciones Plurilaterales**

El otro enfoque sugerido para las negociaciones es el de las peticiones o solicitudes plurilaterales. Esta idea fue planteada por la Comisión Europea. El enfoque plurilateral

permite que un grupo de países que tiene un interés de exportación en un sector pueda hacer una petición conjunta como grupo a un Miembro. La propuesta de la CE del 13 de septiembre sugiere que la "masa crítica" que participe debe acordar un núcleo básico de compromisos para un sector. Esta idea fue discutida en la reunión del Comité 133 de la CE del 6 de septiembre, de la siguiente manera:

"El objetivo del enfoque plurilateral sugerido en las negociaciones de los servicios era negociar un mayor nivel de compromisos en un número de sectores o subsectores de particular interés para una masa crítica de miembros de la OMC. A estos efectos, los miembros interesados podrían utilizar listas modelo con un núcleo básico de compromisos para los sectores involucrados". (7)

La CE entonces puso a circular las listas modelo dentro de los grupos de "Amigos". (8) Desde entonces, la idea de las negociaciones plurilaterales ha sido promovida por otros miembros incluyendo a Canadá, Australia, Chile, Taiwán y también la India, en su presentación del 10 de octubre.

¿Qué tipo de listas "modelo" son las que quiere la CE? La lista modelo de la CE (ver por ejemplo CE Ref132/05(Servicios), 31 de agosto de 2005) se centra principalmente en obtener acceso en el Modo 3 (presencia comercial). Propone que no se incluya ninguna restricción para el acceso a los mercados en el Modo 3, en ninguno de los sectores de servicios. En los casos en que existen límites establecidos para la propiedad extranjera, propone su eliminación en una fecha a ser negociada. Por el contrario, es completamente defensivo en el Modo 4, donde la CE no quiere asumir ningún nuevo compromiso excepto los que permite actualmente en las categorías ICT (transferencias de personal dentro de una empresa), BV (visitantes comerciales), CSS (proveedores de servicios contractuales) e IP (profesionales independientes).

### **Reacciones de la mayoría**

En las sesiones del Consejo de los Servicios de mediados de septiembre a octubre, muchos países hicieron –colectiva e individualmente- fuertes declaraciones contrarias a estos enfoques complementarios. Si bien ésta no es una lista exhaustiva, entre los opositores estuvieron Argentina, Brasil, Malasia, Tailandia, Filipinas, ASEAN (menos Singapur), un grupo de países del Caribe, todo el Grupo Africano y los PMA.

En sus intervenciones, la mayoría de ellos hizo hincapié en la importancia de conservar la flexibilidad de la estructura del AGCS (Artículo XIX:2) para mantener un espacio político que contemple los objetivos de las políticas nacionales y el nivel de desarrollo de cada país.

### **La oposición de los miembros a los "enfoques complementarios" en el CCS**

Antigua y Barbuda, Barbados, Jamaica, Dominica, Grenada, St Kitts y Nevis, y St Vincent y las Granadinas:

"Los nuevos enfoques propuestos le impedirían a nuestros proveedores de servicios nacionales mantenerse en el mercado. La aplicación de niveles de liberalización tan altos en un número de subsectores mayor al que racionalmente podemos asumir, afectaría nuestros propios objetivos y metas de desarrollo. Como se trata de

propuestas que no buscan facilitar el proceso de desarrollo para los pequeños países en desarrollo, el resultado podría ser la "salida en tropel" del mercado de los proveedores nacionales. Éste es un asunto significativo para nuestros países, particularmente a la luz del hecho que el 50% de las empresas de servicios en el grupo de países emplea menos de cinco personas...

"Las propuestas exigen que todos los Miembros adopten un enfoque similar. No toman en cuenta que los países pequeños y vulnerables como los que participan de esta declaración no están en condiciones de asumir el mismo ritmo de liberalización que otros países en desarrollo más grandes..."

"Es lamentable que en esta ronda de desarrollo no se preste más atención a garantizar que los países en desarrollo sean efectivamente los principales beneficiarios de las negociaciones sobre los servicios, y no los países desarrollados que ya dan cuenta del 80% de las exportaciones de servicios en el mundo". (9)

#### Grupo Africano

Tras leer en detalle el Artículo XIX.2 del AGCS sobre las flexibilidades para los objetivos de las políticas nacionales, el grupo concluye:

"Por lo tanto, es nuestra opinión que establecer de antemano metas cuantitativas o cualitativas, sería dejar de lado y, en los hechos, reducir, la flexibilidad inherente a las disposiciones del AGCS antes mencionadas. Tales metas, al establecer un punto de referencia común tenderían a armonizar la "situación de desarrollo " de los países en desarrollo individuales. Ésta es una medida desacertada, ya que los países, aún dentro de un grupo similar, tienen sus propios objetivos de desarrollo que determinan decisiones individuales respecto de sus compromisos en el marco del AGCS.

"Además, aunque las propuestas son supuestamente complementarias al enfoque de petición-oferta que el párrafo 11 de las Directrices de Negociación reconoce como el principal método de las negociaciones, en los hechos buscan sustituir el proceso de petición-oferta relegándolo a un papel insignificante. Esto es claramente contrario al mandato establecido en las directrices de negociación.

"...tampoco han podido demostrar cómo se relacionan con el logro de los principales objetivos del preámbulo del AGCS. El Preámbulo establece que el Acuerdo busca la promoción del crecimiento económico y el desarrollo de los países en desarrollo. Por otra parte, las propuestas son contrarias a los principios establecidos en el Programa de Doha para el Desarrollo, donde el desarrollo es la máxima prioridad.

"De la evaluación del Grupo Africano se desprende que lo que está faltando en las negociaciones del AGCS no es una fórmula de carácter vinculante sino la voluntad política indispensable para asumir compromisos. Esto es aún más cierto en los sectores y los modos que son de interés para los países en desarrollo, y en particular en el Modo 4. De hecho, creemos que las propuestas desvían la atención de este asunto tan importante... "

#### ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) menos Singapur

"Cada Miembro ha establecido sus propias limitaciones en uno u otro sector o subsector. Actualmente el Acuerdo y las Directrices permiten la liberalización gradual

de nuestros mercados a nuestro propio ritmo. Y la apertura, en general, se produce cuándo y dónde resulta adecuado a las prioridades nacionales...

"También queremos enfatizar que creemos que la liberalización de los servicios debe ir acompañada de una gestión macroeconómica sólida y de la reglamentación y supervisión apropiadas. Si bien reconocemos plenamente las ventajas de un mercado abierto, nuestras autoridades continúan prestando especial cuidado al ritmo y la secuencia de los avances en la liberalización de sectores de mutuo interés, en conjunto con una profunda revisión del régimen reglamentario existente para asegurar la solidez sostenida de nuestros sectores de servicios, particularmente aquellos relacionados con sistemas sensibles como los servicios financieros y las telecomunicaciones, por nombrar algunos.

"Nos preocupa que estos enfoques puedan socavar esta flexibilidad. Un Miembro puede encontrarse atrapado en situaciones en las que no tenga más opción que asumir compromisos en forma prematura para cumplir con las metas. Esto puede socavar el principio de liberalización progresiva.

"Es peligroso pedir que haya acuerdo total sobre la conveniencia de los enfoques complementarios, antes de que el proyecto esté plenamente sustanciado. Es comparable a pedir un cheque en blanco, y resulta desconcertante si uno lo analiza en el contexto de que es posible que se extienda para abarcar nuevas rondas de negociaciones..."(10)

#### Países Menos Adelantados (PMA)

Citando las modalidades para los PMA, Ruanda, hablando en nombre de los PMA declaró, "...los PMA liberalizarán los sectores de acuerdo a su nivel de desarrollo y sus necesidades. Por lo tanto, creemos que exigir a los PMA que cumplan con ciertas metas cuantitativas y cualitativas es ignorar esta flexibilidad...

"Además, muchos PMA no han realizado evaluaciones, o están en proceso de realizarlas y definir planes de desarrollo de los servicios. Éstos son elementos clave para determinar la naturaleza y el alcance de los compromisos. ¿Cómo se espera entonces que los PMA determinen qué nivel de compromisos pueden asumir?

"Los PMA están por lo tanto a favor de respetar y mantener el enfoque de petición-oferta, que permite a los Miembros tomar en cuenta las flexibilidades que se les conceden a los PMA y otros países en desarrollo en las negociaciones de los servicios".

#### Indonesia

... "Quisiera reiterar que parte de la sustancia de los enfoques complementarios propuestos no parece tomar debida cuenta de la necesidad urgente de respetar plenamente la arquitectura del AGCS, especialmente aquellas disposiciones específicas que otorgan flexibilidades a los países en desarrollo como el mío... Es difícil para mi delegación, en este punto, considerar cualquier otro enfoque que, a nuestro juicio, pueda erosionar la flexibilidad para los países en desarrollo" (11)

### **La fabricación del texto: abusos del presidente**

A pesar que las declaraciones de oposición fueron muy claras, el Presidente del Consejo del Comercio de los Servicios (CCS), el embajador mexicano Fernando de Mateo siguió adelante con su presentación de los "posibles elementos" de un anteproyecto de texto ministerial para Hong-Kong, enumerando exactamente los mismos elementos a los que se había opuesto la mayoría.

En la sección titulada "Objetivos", el texto del 13 de octubre (JOB(05)/234 Anexo 1 adjunto) incluía lo siguiente:

- Objetivos modales u otros objetivos multilaterales específicos.
- Objetivos sectoriales y modales según lo expresado individualmente por Miembros (Anexo al Informe del Presidente al CNC) (12)

Y en la sección titulada "Enfoques":

- Enfoques plurilaterales, sectoriales –y/o específicos para un modo.
- Enfoques multilaterales (por ejemplo, una medida específica).
- Indicadores y metas numéricos.

En la reunión del CCS que discutió estos elementos, las delegaciones nuevamente objetaron los enfoques complementarios y las listas modales. Muchos se enojaron porque estos aspectos, sobre los cuales evidentemente no existió consenso, habían sido incluidos en el texto, ¡y ni siquiera entre corchetes! También señalaron que no se usó siempre la misma vara: en el capítulo sobre las "reglas", las referencias a las negociaciones del mecanismo de salvaguardia urgente (MSU) que los países desarrollados quieren evitar, ¡sí estaban entre corchetes!(13) Muchos países en desarrollo se indignaron ante la insistencia de la Presidencia, que afirmó que no retiraría esos elementos del texto a menos que hubiera consenso al respecto!

A pesar de estas objeciones, las nuevas propuestas sobre nuevos enfoques volvieron a aparecer -sin corchetes- en el segundo borrador del Embajador de Mateo sobre los elementos, fechado el 20 de octubre (JOB(05)/234/Rev.1 –Anexo 2). Además, en el borrador del Texto Ministerial sobre Servicios del 26 de octubre (JOB(05)/262) (14), los enfoques complementarios aparecieron más desarrollados. Un segundo borrador del texto será difundido antes del 3 de noviembre – el texto que de Mateo se propone llevar a Hong Kong.

### **El contenido del proyecto de texto para Hong Kong (26 de octubre)**

El texto recoge ahora un número significativo de los elementos que los proponentes de los indicadores de referencia querían incluir. Contiene casi palabra por palabra las propuestas de la CE (13 de septiembre) y la India (propuesta de mediados de octubre). En la sección titulada "Objetivos", el texto destaca los parámetros cualitativos descritos anteriormente:

**1. Parámetros cualitativos:** Si bien no se establece su obligatoriedad, el lenguaje utilizado es abiertamente prescriptivo. Se pide a los Miembros que garanticen en la mayor medida posible, compromisos mejorados en los Modos 1 y 4.

En los Modos 1 y 2, insta a consolidar el "nivel de apertura existente... en todos los sectores de interés para los miembros". En el modo 1, también pide la eliminación de

cualquier requisito existente de presencia comercial. (El impulso a esta cláusula es encabezado por la India debido a su interés en la contratación externa). Los países en desarrollo con buena infraestructura de tecnología de la información pueden pensar que tienen una ventaja competitiva. Sin embargo, para muchos países de menores ingresos, la ganancia en esto bien podría ser ninguna. Incluso podría ser peligroso a medida que la tecnología siga avanzando, dando lugar a que un número cada vez mayor de servicios se presten sin una presencia efectiva de los proveedores del servicio. La mayoría de los países en desarrollo harían bien en ser cautelosos y conservar su capacidad de reglamentar este modo de suministro para asegurar la supervivencia futura de sus proveedores locales de servicios. La expresión "en todos los sectores" es también innecesariamente amplia. Los países en desarrollo deben además mantener su derecho a exigir la presencia comercial si así lo desean en el futuro. Esto es importante para la transferencia de capacidades y tecnología. (15)

*En el Modo 3*, los elementos son mucho más ambiciosos que lo expresado por la mayoría de los países en desarrollo. Los elementos son: "compromisos de lograr mayores niveles de participación de capital extranjero"; "reducción sustancial de las pruebas de necesidades económicas"; "Compromisos que habiliten una mayor flexibilidad de los tipos de personas jurídicas permitidos". La Comisión Europea hubiera querido que se hablara de un 51% de participación de capital extranjero, pero esto no figura en el texto. No obstante, lo que se pide es esencialmente un acuerdo de inversiones a través del AGCS —eliminar sustancialmente la reglamentación del ingreso de compañías extranjeras y hacerla mucho más flexible.

*En el Modo 4*, el texto es en contrato muy limitado y no refleja el contenido de las propuestas que muchos países en desarrollo han presentado al CCS, en particular, en lo referente a la inclusión de categorías de trabajadores menos calificados. El texto sólo aborda "compromisos nuevos o mejorados" sobre las categorías de Proveedores de servicios contractuales, Profesionales independientes, Personas transferidas dentro de una empresa y Visitantes comerciales. (16) En comparación, esto es mucho menos ambicioso que lo solicitado en los otros Modos de suministro, por ejemplo en el Modo 3.

Aparte de la India, cuya preocupación es el movimiento de sus profesionales en tecnología de la información —y por lo tanto se conforma simplemente con compromisos mejorados para los profesionales—, los países africanos y los PMA han exigido una cobertura de Modo 4 que abarque todo un rango de ocupaciones, desde las no calificadas a las altamente calificadas, su desvinculación de la presencia comercial, la eliminación de obstáculos para los requisitos de residencia (17) y mayor simplicidad y transparencia en los requisitos de visado. De hecho, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) ha sugerido utilizar la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO) de la OIT, que es una clasificación aprobada a nivel internacional que abarca todos los niveles de calificación. (18) Esto permitiría lograr un equilibrio en las negociaciones y asegurar la adopción de compromisos más amplios, en especial por parte de los países desarrollados. Además, se deben efectuar Pruebas de necesidades económicas (PNE) para asegurar que en los hechos no se subviertan las aperturas de mercado programadas por los Miembros. E incluso habiendo resuelto el tema de las PNE, la otra barrera a tratar son los requisitos de visa. La UNCTAD por ejemplo, ha sugerido que las ocupaciones y las personas físicas que se incluyan en las listas de compromisos de los Miembros deben calificar para obtener visas de entrada, es decir

visas del AGCS, sea en forma automática o con facilidad, para varios ingresos durante un período de tiempo garantizado.

Sería conveniente, no obstante, que los delegados que participen en estas negociaciones tengan presente que, sin importar qué promesas se hagan, el Congreso de los EE.UU. ya ha dejado en claro categóricamente que no proporcionará ninguna apertura adicional del Modo 4 que supere las cuotas actuales sumamente limitadas.

**2. En la sección titulada “Objetivos”**, el texto también insta a disciplinar las Pruebas de necesidades económicas (PNE). Pide “la eliminación de las pruebas de necesidades económicas existentes y que no se inscriban nuevas pruebas de necesidad económica, salvo que estén estipuladas en la legislación existente”. Este elemento produjo considerable conmoción en el CCS del 28 de octubre, ocasión en que los Miembros de los países en desarrollo argumentaron que esa medida eliminaría su derecho a legislar y reglamentar. Si bien los países desarrollados utilizan las PNE más que los países en desarrollo (porque sus economías están mucho mejor reglamentadas), muchos países en desarrollo se encuentran actualmente en proceso de generar capacidad institucional para elaborar este tipo de legislación y las PNE correspondientes. Esto resulta esencial para los países en desarrollo, en especial en lo referente a la reglamentación de la inversión extranjera (en el Modo 3), y ese tipo de reglamentación debería promoverse, no prohibirse.

**3. El texto (en el apartado 3f)** también solicita una “reducción sustancial de las exenciones NMF” [Nación Más Favorecida]. Existen aproximadamente 400 exenciones NMF en las listas anexas al AGCS de los Miembros, aunque su plazo -hasta el 2004- ya expiró. Nuevamente, la CE y otros países desarrollados han presentado más exenciones que los países en desarrollo. No obstante, estas exenciones son útiles para los países en desarrollo porque permiten una liberalización más limitada en función de los objetivos de desarrollo.

**4. El texto del párrafo 4**, al igual que en los borradores anteriores, se refiere a “Objetivos sectoriales y modales de acuerdo a lo expresado por los Miembros, con el fin de proporcionar una orientación para las negociaciones de petición-oferta”, y hace referencia al Anexo del Presidente en su informe al Comité de Negociaciones Comerciales. Esta referencia al Anexo del Presidente se debe eliminar. Ese tipo de referencia implicaría que las solicitudes de los Miembros con un interés exportador se usarán como la medida según la cual evaluar las ofertas (ver nota 12 al pie). Actualmente muchos países en desarrollo pueden ignorar estas solicitudes y presiones si quieren. Si el texto de Hong Kong legitima el criterio de los solicitantes, resultará mucho más difícil para los países en desarrollo hacer caso omiso de las presiones.

**5. En la sección titulada “Enfoques”**, el texto explica el enfoque plurilateral de petición-oferta. Un grupo de países puede efectuar una petición a cualquier país individual. Incluso llega a establecer como obligatorio, que cualquier país que recibe estas peticiones ¡“debe iniciar negociaciones plurilaterales sobre la base de estas peticiones”!

Es poco probable que el texto en su versión actual, que consagra la obligatoriedad del enfoque plurilateral, sea aceptado por todos los miembros. Suscitó una fuerte oposición en el CCS del viernes 28 de octubre. Sin embargo, aunque no se consagrara la obligatoriedad, si se mantuviera una redacción detallada del enfoque plurilateral, se estaría desvirtuando el proceso bilateral de petición - oferta como la modalidad principal de las negociaciones (contrariamente a lo acordado en las Directrices de negociación). La presión sobre los países en desarrollo para que abran sus mercados aumentaría en forma radical y estaría legitimada. De hecho, lo que se acordara como “aceptable” entre la “masa crítica” o los “grupos de amigos”, se podría utilizar como la “norma” para presionar a otros a abrir sus mercados en igual medida. Según Varma y Raj, “los países en desarrollo quedarían en una posición en la que deberían justificar por qué se niegan a ser parte del compromiso, en vez de que el compromiso surja de un proceso de negociación”. (19)

Incluso si los Miembros decidieran no formar parte de esta "masa crítica", de todas formas se encontrarían en una situación desventajosa más adelante, ya que temas tales como la clasificación y reglamentación, ya habrían sido decididos por esta “masa crítica” en acuerdo a determinados intereses corporativos empresariales. Tal es ya el caso en el área de las telecomunicaciones. Debido a las negociaciones plurilaterales anteriores sobre telecomunicaciones, existe un Documento de referencia sobre telecomunicaciones, que está pensado para proteger los derechos de los proveedores extranjeros de servicios. Reglamenta los aspectos del acceso al mercado de las compañías extranjeras, pero no hace ninguna referencia a las prácticas anticompetitivas de los cárteles internacionales ni a la concentración de mercado. (20) En las numerosas solicitudes referentes a telecomunicaciones, los solicitantes han pedido que los países cumplan con las disposiciones del Documento de Referencia sobre telecomunicaciones.

En términos comerciales, este enfoque plurilateral aceleraría un proceso de concentración aún mayor de mercados que ya están concentrados. El efecto sería la desaparición masiva de los proveedores pequeños y medianos de los mercados, ahora y en el futuro.

**6. En el párrafo 9**, el texto promueve los “indicadores y metas numéricos”. Este tema ha sido impulsado por la CE y no se ha sustanciado debido a la fuerte oposición entre los Miembros. No obstante, como la Presidencia está actuando a favor de ciertos Miembros, resulta claramente útil para la CE mantener el tema en la agenda para aumentar su capacidad de negociación y presionar para mantener lo que al parecer es su piso mínimo: el enfoque plurilateral.

**7. El párrafo 12** establece plazos, instando a presentar las ofertas iniciales a los que aún no lo han hecho; a que las peticiones plurilaterales se presenten, posiblemente hasta febrero de 2006; a que los Miembros notifiquen al Consejo, con antelación a cierta fecha, los sectores en los que pretenden iniciar negociaciones plurilaterales; y a que se presente una segunda ronda de ofertas revisadas.

Entre los Miembros ni siquiera hay acuerdo de que se aceptará este enfoque plurilateral. Resulta por ende sumamente irresponsable que el Presidente sugiera un plazo avalándolo –sin ponerlo siquiera entre corchetes. Tampoco existe acuerdo sobre la realización de una segunda ronda de ofertas revisadas.

**8. El texto no contiene nada sobre los aspectos “normativos”** —en particular no hay ninguna referencia a la creación del mecanismo de salvaguardia urgente (MSU). Éste es un punto muy importante para los países en desarrollo, y el plazo que se había fijado en el AGCS para la culminación de las negociaciones sobre este tema era el 1 de enero de 1998. Es sumamente importante que estas negociaciones culminen antes que se avance en las negociaciones sobre acceso a los mercados.

**9. Otro tema que ha sido totalmente omitido es el de la evaluación.** Hasta la fecha no ha habido una evaluación general del AGCS, aunque a los Miembros se les había prometido (Artículo XIX.3) realizar una evaluación antes de cada ronda de negociaciones. Sin tener datos claros sobre los flujos del comercio de servicios o sobre los impactos de la última ronda de liberalización de servicios, muchos países en desarrollo simplemente negocian a ciegas.

### **Algunas conclusiones**

Si se introdujeran estos enfoques complementarios en las negociaciones, cambiando completamente la modalidad de negociación del AGCS, las consecuencias serían:

- 1) generación de desempleo y la destrucción de los proveedores de servicios e industrias de servicios nacientes en muchos países, debido a la enorme presión que habrían de soportar esos países para abrir sus mercados;
- 2) exacerbación del desequilibrio ya existente en el comercio mundial de servicios, en el que las empresas transnacionales más grandes monopolizan la mayoría del comercio. Aumentaría aún más la concentración de los mercados;
- 3) aceleración del proceso de privatización en muchos países en desarrollo, incluso en el área de los servicios esenciales, poniendo en riesgo el acceso de los pobres a los servicios básicos;
- 4) la capacidad de los países para poner en marcha estos marcos de reglamentación se vería gravemente limitada en aquellos países que todavía no tienen una reglamentación adecuada. La reglamentación es crucial para garantizar el acceso a los servicios a todos los sectores de la población, y también es de fundamental importancia para asegurar el empleo y la protección de los proveedores locales de servicios;
- 5) La redacción del texto no muestra que haya ninguna intención de abrir el Modo 4, en tanto las negociaciones quedan en gran medida limitadas a las mismas categorías de profesionales altamente calificados. Esto inclinaría el resultado de las negociaciones totalmente a favor de quienes reclaman indicadores de referencia (*benchmarking*). Resulta difícil visualizar algún beneficio para los países del Grupo Africano o de los países ACP (África, Caribe y el Pacífico). Si bien los PMA están eximidos de adoptar nuevos compromisos, también resultarían perjudicados debido a la gran concentración de los mercados internacionales. Como consecuencia sería muy difícil para los pequeños proveedores de los PMA sobrevivir. Aunque se protegieran sus mercados nacionales, en el futuro les resultaría más difícil, por no decir imposible, acceder incluso a los mercados regionales.

Es evidente que a la Comisión Europea le está resultando difícil convencer a los franceses para que reduzcan sus aranceles en agricultura (como lo exigen EE.UU. y Brasil). A cambio, necesita abrir de par en par el acceso a los mercados no agrícolas y de servicios en el mundo, para poder sumar a bordo a Francia y otros países europeos (por ejemplo los países del G10). No son muchos en el mundo en desarrollo los que se beneficiarán con este juego –Brasil y Argentina están en posición de ganar con la apertura del acceso a los mercados agrícolas, pero los demás países en desarrollo no son suficientemente competitivos. India atisba la posibilidad de obtener ventajas en el Modo 1 (tercerización o contratación externa) y en el Modo 4. Los países africanos, los del Caribe y los del Pacífico solamente obtendrán pérdidas, tanto en la agricultura, por tener que abrir sus mercados, como en el área del acceso a los mercados no agrícolas y ahora también en el área de los servicios, salvo que combinen sus esfuerzos para oponerse a estas maniobras.

Lo que resulta claro es que la Secretaría de la OMC y el Presidente del CCS, el embajador mexicano de Mateo, están al servicio de los poderosos, manipulando la redacción y planteando diariamente nuevas irregularidades en los procedimientos como forma de anular las opiniones de la mayoría.

Lamy se lamentaba del carácter “medieval” de la OMC. (21) Bajo su mando, la organización seguramente está involucionando a paso firme a los tiempos pre-medievales, dándole un nuevo significado a los conceptos de “multilateralismo” y “ronda de desarrollo”.

\* Aileen Kwa trabaja como investigadora asociada de Focus on the Global South, desde Ginebra.

Nota: El anteproyecto del texto sobre Servicios para la Declaración Ministerial JOB(05)/262, del 26 de octubre de 2005 se encuentra disponible en <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refid=77247>

## Notas

1. UNCTAD 1999 “Evaluación del comercio de los servicios”, 26 de agosto.
2. Los países que no han presentado una oferta inicial han sido ridiculizados en la OMC. Por ejemplo, la delegada de Sudáfrica ha sido excluida de algunas reuniones informales de pequeños grupos debido a que su país no ha presentado ninguna oferta. Cuando presentó sus quejas ante el CCS, el Presidente le contestó que su planteo no estaba en la agenda de la reunión y la cortó. La presión se expresa así mediante la exclusión, y de manera informal, un prominente país Miembro en desarrollo describió la situación de la siguiente forma, en la OMC “nadie los toma en serio”. El Presidente chileno del CCS, Jara (en julio de 2005) llegó incluso a presentar la lista de de estos 24 países (no PMA) en su informe al CNC. Ellos son Antigua y Barbuda, Armenia, Armenia, Belice, Botswana, Camerún, Congo, Costa de Marfil, Ecuador, la República de Macedonia antes parte de Yugoslavia, Georgia, Ghana, Kuwait, la República de Kirguizistán, Moldavia, Mongolia, Namibia, Nigeria, Omán, Papua Nueva Guinea, Rumania, Sudáfrica, Suazilandia, Venezuela y Zimbabwe (TN/S20, 11 de julio 2005).
3. Algunos de los elementos del documento de la Comisión Europea (TN/SW/55) no se detallan en este artículo. La autora considera que ese documento de la CE, que incluye elementos como la estipulación de “topes” (*capping*) y la aceptación obligatoria

de parámetros modelo, no es más que una herramienta de negociación de la CE que busca de esta forma que el enfoque plurilateral parezca más aceptable. Este documento fue ampliamente ridiculizado por una variada gama de países en desarrollo en la sesión del 28 de julio del CCS donde se lo calificó de "incompatible, no equilibrado, inadecuado e increíblemente irrealista".

4. Estos números no han sido tomados en serio ni siquiera por la propia CE. Cuando otros Miembros hicieron preguntas sobre el documento el 28 de octubre en el CCS, quedó en evidencia que si bien la CE quiere que los demás abran el número de subsectores estipulado, los 25 miembros que componen las Comunidades Europeas en su conjunto abrirían 139 subsectores (¡en vez de abrir cada uno 139 subsectores!). Al decir de un delegado, las Comunidades Europeas se han dado a sí mismas un tratamiento especial y diferenciado.

5. La prueba de necesidades económicas se aplica a todos los sectores en las listas anexas al AGCS y sirve para la reglamentación. No hay ninguna definición en el AGCS respecto de cuáles deben ser, y actualmente muchos Miembros han listado la necesidad de "prueba de necesidades económicas" para el establecimiento de grandes tiendas, o limitaciones a hoteles, restaurantes, hospitales, operadores turísticos e incluso transportistas. Entre las razones esgrimidas figuran la necesidad de proteger la inversión de los operadores locales (tal el caso de Filipinas respecto del transporte de carga y de pasajeros). Las pruebas de necesidades económicas son por ende importantes para proteger a los proveedores locales y asegurar que conserven una porción del mercado interno. También son importantes a los efectos de las reglamentaciones ambientales o sociales, como por ejemplo, limitar el número de operadores turísticos y de hoteles por razones ambientales, o garantizar que en algunas profesiones, quienes las ejerzan conozcan las reglamentaciones locales. El grueso de las pruebas de necesidades económicas, sin embargo, se concentran en el Modo 4, y representan un obstáculo para los países en desarrollo que pretenden acceder a los mercados de los países desarrollados. Las Comunidades Europeas por ejemplo, tienen estipuladas estas pruebas en forma general. Lo que han hecho es listar las excepciones a las PNE para una categoría de personas extremadamente limitada -las personas transferidas de puestos de dirección ejecutiva dentro de una empresa y que "poseen un conocimiento poco común esencial para el establecimiento del servicio".

6. Lo que queda manifiesto es la falta de referencia a una categoría de "personas" más amplia. En particular, no hay ninguna referencia específica a los trabajadores con calificación media o sin calificación -las categorías en las cuales están más interesados los países africanos y los PMA. Estos en teoría podrían entrar en la categoría de "proveedores de servicios contractuales" (CSS por sus siglas en inglés) pero actualmente, la mayoría de los países tienen requisitos para las visas de los CSS que se basan en sus calificaciones educativas y profesionales.

7. Consejo de la Unión Europea, 1200/105, 7 de septiembre 2005 "Outcome of the Proceedings of Ad Hoc Article 133 Committee (Services), 6 de septiembre 2005", Bruselas.

8. Hay unos 14 o 15 grupos de "Amigos" que han mantenido discusiones y negociaciones en Ginebra. Son fundamentalmente Miembros que tienen un interés exportador en un sector, y también a veces invitan a participar a Miembros que tienen mercados que les interesan. Estos grupos de Amigos incluyen los Amigos de Servicios Financieros; Telecomunicaciones, Audiovisuales; Servicios Ambientales; Distribución; Marítimos; Modo 4; Servicios de Correo; Servicios de Construcción, Turismo; Logística, Energía y Servicios Jurídicos.

9. "Declaración sobre el Enfoque Complementario propuesto para las negociaciones del AGCS", Consejo del Comercio de Servicios en Sesión Extraordinaria – Sesión Informal, 22 de septiembre de 2005, presentada por Antigua y Barbuda, Barbados, Jamaica, Dominicana, Grenada, St. Kitts y Nevis, y St Vincent y las Granadinas.

10. "Declaración sobre Enfoques Complementarios e Intensificación del enfoque Petición – Oferta", Declaración conjunta de Brunei Darussalam, Indonesia, Malasia, las Filipinas y Tailandia, CTS-SS, 20 de septiembre de 2005, a cargo de Don Manuel A.J. Teehankee, Embajador y Representante Permanente de las Filipinas ante la OMC.

11. "Declaración de la Delegación de Indonesia, SSCTS, 29 de septiembre 2005".

12. El Anexo del Informe del Presidente a la Sesión de julio del Consejo General (11 de julio de 2005 TN/S/20) fue en sí mismo un documento polémico. Fue preparado por el Presidente, el Embajador chileno Jara sin el consentimiento de todos los Miembros. Muchos países en desarrollo cuestionaron a la presidencia por qué había compilado este estudio, y las razones para incluirlo como parte de su informe al CNC sin haberlo consultado con los Miembros. El Anexo proporciona esencialmente solamente los puntos de vista de los solicitantes en las negociaciones, y al hacerlo no presenta una descripción completa y justa de la situación. Lista las expectativas de negociación de los solicitantes en cada uno de los principales sectores de los servicios, y presenta las evaluaciones de los solicitantes sobre la situación de las negociaciones en esas áreas. Incluso tiene cifras proporcionadas por algunos países desarrollados, tales como el número de solicitudes realizadas, el porcentaje de ofertas presentadas y el nivel de restricciones que se mantiene o se elimina en las ofertas. Por ejemplo, en los servicios financieros, la evaluación de un Miembro fue que "35% de los Miembros a los que se les hicieron solicitudes había mantenido restricciones a la forma de establecimiento y/o restricciones sobre establecimientos nuevos o al ingreso inicial. Otro Miembro indicó la continuidad de serias limitaciones en el Modo 3, que incluían restricciones a la forma legal (por ejemplo banca directa), limitaciones a la participación de capital extranjero, y requisitos discriminatorios para el otorgamiento de licencias". Este anexo es mencionado como referencia en el texto Ministerial, como si las ambiciones de los solicitantes fueran la norma según la cual medir las ofertas. Esto constituye una forma de ejercer una presión innecesaria sobre muchos países.

13. La promesa de las negociaciones sobre el mecanismo de salvaguardia urgente datan de la Ronda Uruguay (tal como se refleja en el Artículo X.1 del AGCS). Las negociaciones supuestamente debían haber concluido 3 años después de la fecha de entrada en vigor del acuerdo del AGCS, pero los plazos se han vencido repetidas veces sin resultado, porque no ha habido voluntad política de parte de los países desarrollados de mantener su promesa.

14. El borrador del Texto Ministerial de Hong Kong del 26 de octubre de 2005, JOB(05)/262 está disponible en inglés en la página web: <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refid=77247>

15. South Centre "Comments on Chairman Draft Ministerial Text on Services", aún no publicado.

16. Se podría argumentar que los trabajadores no calificados pueden ser incluidos en la categoría Proveedores de Servicios Contractuales (CSS por sus siglas en inglés). Sin embargo, a menos que estas otras categorías se describan de forma más explícita, la redacción resulta ambigua. Las categorías a las que se refiere el texto -CSS, IP, ICT y BV- son categorías que se encuentran en la política de inmigración de los países desarrollados. Estos países definen CSS de forma mucho más estrecha y los requisitos para la visa se basan en calificaciones educativas y profesionales.

17. South Centre octubre 2005 "Comments on Chairman Draft Ministerial Text on Services JOB(05)/262", todavía no publicado.

18. UNCTAD/ITCD/TSB/8 1999 "Lists of Economic Needs Tests in the AGCS Schedules of Specific Commitments", 6 de septiembre. La CIUO de la OIT cubre nueve grandes grupos de ocupaciones: 1) Miembros del poder ejecutivo y de los cuerpos legislativos y personal directivo de la administración pública y de empresas, directores ejecutivos y gerentes 2) profesionales científicos e intelectuales, 3) técnicos y profesionales de nivel medio 4) oficinistas 5) trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados 6) Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros 7) Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios 8) operadores de instalaciones, máquinas y montadores 9) Trabajadores no calificados. Esta lista a su vez tiene subdivisiones principales, menores y títulos por grupo de unidad con las correspondientes definiciones detalladas. Si bien no todas pueden ser igualmente importantes en el movimiento de personas en el marco del AGCS, es un punto de partida útil a ser explorado en las negociaciones, y aseguraría un mejor equilibrio.

19. South Centre, 2005, *ibid.*

20. South Centre, 2005, *ibid.*

21. Conferencia de Prensa al cierre de la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC, Cancún, septiembre 2003.

22. Se agregarían elementos específicos en una etapa posterior con base en los insumos de los órganos subsidiarios.

\*\*\*\*\*

## **LA CRISIS MUNDIAL DE LEGITIMIDAD DE LA DEMOCRACIA LIBERAL**

por Walden Bello\*

(Conferencia, Universidad de Dalhousie, Universidad St Francis Xavier, y Universidad de York, Canadá, octubre 2005)

Me han pedido que hable sobre la crisis de hegemonía de Estados Unidos. En mi libro, *"Dilemmas of Domination"*, identifico tres dimensiones de esta crisis.

La primera es la crisis de extralimitación, es decir, la brecha cada vez mayor entre el radio de acción imperial, y el dominio/control imperial. El ejemplo más notable de esto es cómo Estados Unidos está siendo arrastrado a un callejón sin salida en Irak. Esto ha erosionado su posición estratégica a nivel mundial, y hoy la amenaza del uso de la fuerza militar estadounidense para disciplinar a los gobiernos y las fuerzas recalcitrantes en todo el mundo tiene mucho menos credibilidad que hace tres años. El centelleante desafío de Hugo Chávez al poder estadounidense no sería posible si la resistencia iraquí no tuviera en jaque a las fuerzas intervencionistas estadounidenses, en una guerra sin fin.

La segunda es la crisis de sobreproducción, superacumulación o sobrecapacidad. Tiene que ver con la brecha creciente entre la enorme capacidad productiva del sistema capitalista mundial y la demanda global limitada de los productos básicos que produce el sistema. A lo largo del tiempo, el resultado ha sido la drástica reducción de las tasas de crecimiento de las economías centrales, el estancamiento y una crisis de rentabilidad. Los esfuerzos del capital mundial para recuperar la rentabilidad a través de la explotación intensiva de la mano de obra en el Norte o emigrando para aprovechar la existencia de salarios más bajos en otras partes del mundo, no han hecho más que exacerbar esta crisis. Por un lado, las políticas neoliberales en el Norte y los programas de ajuste estructural en el Sur han diezmando la demanda global. Por otro, la exportación de capital ha creado una nueva capacidad industrial enorme en China y otros países donde se ha elegido invertir. La nueva capacidad productiva y el estancamiento, cuando no reducción de la demanda global es la receta de la exacerbación de la crisis de rentabilidad.

Un indicador de la profundización de la crisis de rentabilidad es que la competencia ha sustituido a la cooperación como el aspecto dominante de la relación entre las elites capitalistas mundiales. Hemos pasado del proyecto de globalización que más o menos unía a la clase capitalista mundial de la era Clinton, a un período de intensa competencia capitalista nacional o regional en la era Bush. La administración Bush adhiere al proyecto del capitalismo globalizador, en tanto se trate de una globalización gestionada de forma tal que asegure que los intereses empresariales estadounidenses no sean afectados negativamente y por el contrario se transformen en los principales beneficiarios del proceso. La protección a los intereses empresariales estadounidenses y la imposición del libre comercio para el resto del mundo –ésta es la consigna operativa de Washington, visible ahora en la inflexible negativa de Estados Unidos de cumplir con la decisión del TLCAN sobre las importaciones de madera blanda de Canadá. Dada la postura nacionalista y proteccionista de Washington, no es sorprendente que las conversaciones de la OMC previas a la sexta Conferencia Ministerial de Hong Kong estén al borde del fracaso.

La tercera dimensión de la crisis que identifico es la crisis de legitimidad de la hegemonía estadounidense. En mi criterio, ésta crisis es tan grave como las otras dos, ya que como

admirador de Gramsci, estoy convencido que la legitimidad, más que la fuerza o el mercado, es el verdadero centro neurálgico de un sistema de relaciones sociales. Una faceta de esta crisis de legitimidad es la crisis del sistema multilateral de gobierno de la economía mundial, en función de que Estados Unidos ya no quiere seguir actuando como *primus inter pares* o primero entre iguales en la OMC, el Banco Mundial y el FMI, y manifiesta en cambio una voluntad de defender unilateralmente sus intereses a través de estos mecanismos, lo que ha afectado seriamente su credibilidad, legitimidad y funcionamiento como instituciones mundiales.

Otra dimensión de esta crisis de legitimidad es la crisis de la democracia Lockean, el modelo de régimen democrático promovido por Estados Unidos como sistema de autogobierno en el Norte y el Sur. Me gustaría dedicar el resto de esta exposición a analizar esta dimensión de la crisis de hegemonía.

La democracia Lockean está en crisis en todo el mundo actualmente. Esto es una ironía, ya que hace apenas una década, la democracia liberal al estilo estadounidense parecía barrer con todo sistema anterior. Qué diferente de la atmósfera del fin de la historia que proponía Fukuyama resulta esta sensación de crisis actual que captura muy bien el pensador Richard Rorty cuando dice: "En el peor escenario posible, los historiadores tendrán que explicar algún día porqué la era de oro de la democracia occidental, como la era de los Antoninos, duró solamente unos doscientos años". (1)

Debo confesar que sé poco sobre Canadá, pero sí estoy al tanto del debate sobre el régimen de seguridad nacional, como para darme cuenta de que el creciente rigor paranoico con que se aplica la doctrina de seguridad nacional en nombre del combate al terrorismo—incluyendo la complicidad en la entrega de ciudadanos de un país a otro, donde probablemente se los someta a torturas, como en el caso de Arar—representa una amenaza muy grave al término "liberal" en la democracia liberal.

En cambio, sé más sobre su amable vecino, Estados Unidos. Allí, la "democracia" en la democracia liberal hace tiempo que está cuestionada en virtud del falseamiento masivo de las elecciones, producto de la financiación corporativa que ha corrompido tanto al partido Republicano como al Demócrata, y por el sistemático ataque a los derechos ciudadanos de los pobres, ejemplarizado en las elecciones de Florida en 2000 y en Ohio en 2004.

Allí, el dominio empresarial corporativo ha alcanzado su apogeo, con George W. Bush ejecutando la voluntad de la industria estadounidense en su bombardeo al Protocolo de Kyoto, otorgando a los aliados empresariales de su vice-presidente, como Halliburton, contratos directos sin licitación previa, yendo a la guerra para favorecer a sus amigos de la industria petrolera, y creando un paraíso de libre mercado para las empresas estadounidenses en Irak.

Allí, el establishment militar ha llegado a tal grado de no rendirle cuentas a sus superiores civiles nominales, que uno no puede más que coincidir con William Pfaff cuando escribe, "Estados Unidos todavía no es la Prusia del siglo XVIII, donde los militares eran dueños del Estado, [pero] la amenaza es mucho más grave de lo que piensa la mayoría de los estadounidenses". (2)

Allí, lo "liberal" de la democracia liberal ha sido subvertido por una Ley Patriótica que elimina muchas de las pocas barreras que todavía existían entre el ciudadano y el ejercicio de un control y supervisión absoluto a cargo del Gran Hermano. La Ley Patriótica ha sido

excelentemente descrita por la Profesora de Harvard Elaine Scarry como "una enorme licencia para registrar y apresar que viola la Cuarta Enmienda". (3)

Lo que queda claro es que el país que se preciaba de ser la primera democracia moderna ha dejado de ser un modelo para el resto del mundo.

Un punto en el que me gustaría detenerme es el estado de la democracia en el mundo en desarrollo. Hace tan solo una década, se suponía que estábamos en medio de lo que Samuel Huntington denominó la "tercera ola" de la democratización, cuando los países de Latinoamérica, Asia y África se deshacían uno tras otro de gobiernos dictatoriales y adoptaban alguna variante del modelo democrático anglo-estadounidense. Hoy la pregunta recurrente es: ¿estamos sufriendo una reversión de aquella ola?

Permítanme tomar como ejemplo de la suerte cambiante de la democracia, la situación en mi país, las Filipinas.

### **¿Dónde quedó el poder popular?**

El "poder popular" solía ser sinónimo de las Filipinas. En febrero de 1986, los filipinos capturaron la imaginación del mundo cuando tomaron las calles para apoyar un levantamiento militar y derrocaron la dictadura de Ferdinand Marcos. Quince años después, en enero de 2001, retornaron a las calles para provocar la caída del Presidente Joseph Estrada, al cual la amplia mayoría de los filipinos creía culpable de haberse hecho con cientos de millones de pesos provenientes del juego ilegal. Hoy, sin embargo, cuando una nueva presidenta es acusada, esta vez de cometer un fraude electoral, los filipinos están ausentes.

Las conversaciones telefónicas entre la Presidenta Gloria Macapagal Arroyo y un funcionario electoral, que fueron interceptadas durante las elecciones de mayo de 2004, demostraron cómo ésta intentó influir en el resultado de las elecciones. Incapaz de negar que era su voz en las grabaciones interceptadas, Arroyo se disculpó públicamente por haber tenido un "lapsus en su buen juicio". En lugar de diluir la situación y disipar los ánimos, su confesión provocó un sinnúmero de llamamientos exigiendo su renuncia.

A comienzos de septiembre de 2005, casi tres meses después que surgiera el escándalo, Arroyo bloqueó una propuesta que pretendía impugnarla, aferrándose al poder a pesar que una encuesta reciente la colocaba en el peor lugar del escalafón de desempeño general entre los últimos cinco presidentes del país. Esos números, sin embargo, no se tradujeron en número de manifestantes en las calles. La mayor manifestación de las fuerzas anti-Arroyo logró reunir, como máximo, unas 40.000 personas, a diferencia de los cientos de miles que, durante días, bloquearon en forma ininterrumpida la principal autopista que atraviesa Manila -conocida popularmente como "EDSA"- en 1986 y en 2001.

¿Qué pasó?, se preguntan los veteranos activistas de las calles de Manila. ¿Por qué la gente en este caso no salió a protestar ante un fraude electoral tan evidente realizado por una presidenta que ya era ampliamente impopular debido a su ineptitud, falta de liderazgo, y el amplio convencimiento entre la población de la veracidad de las acusaciones de corrupción que ya existía antes de que salieran a la luz las llamadas telefónicas interceptadas?

La verdad es que si bien a la gente no le gusta Arroyo, están profundamente desilusionados del sistema político, que ahora se conoce como el "Estado EDSA". Si uno habla con ciudadanos de clase media –y de clases más bajas- prácticamente en forma invariable responden igual cuando se les pregunta porqué no salen a manifestar: "En realidad, quien sea que la reemplace probablemente sea tan malo, o peor". Intrigado al descubrir que solamente un puñado de estudiantes en mi clase de grado de sociología política en la Universidad de Filipinas, tradicionalmente una de las principales cunas de la militancia política, había participado en las manifestaciones, les hice la siguiente pregunta: "¿Vale la pena salvar la democracia?" Dos tercios de la clase contestaron que no.

En lugar de salir a protesta en las calles, un gran número de filipinos se escapa del país hacia Europa, Estados Unidos y el Medio Oriente. Un diez por ciento de la mano de obra filipina trabaja actualmente en el exterior, y uno de cada cuatro filipinos quiere emigrar. Se estima que al menos el 30% de los hogares filipinos subsisten hoy en día en base a las remesas de dinero que envían 8 millones de expatriados.

El cinismo generalizado que despierta la democracia es comprensible, especialmente cuando los filipinos se comparan con los chinos o los vietnamitas. Algunos señalan con amargura que mientras en el Vietnam autoritario se redujo la tasa de extrema pobreza de su población del 51% en 1990 al 10% en 2003, en Filipinas sólo se logró pasar del 20 al 14% en ese mismo período. Denuncian abiertamente que el coeficiente gini -la medida de la desigualdad más confiable- de Filipinas es 0,46, el peor del sudeste asiático.

Estas estadísticas cobran vida cuando uno visita los enormes asentamientos marginales metropolitanos de Manila, donde las condiciones de sordidez urbana no tienen paralelo en la región. Al visitar hace poco Tatalon -una zona de asentamientos marginales en la Ciudad de Quezon que muestra un crecimiento descontrolado- una constante entre las personas que entrevisté fue que encontraban que todas las últimas administraciones fueron iguales en un aspecto: no hicieron absolutamente nada por los pobres, aunque, concedían algunos "Erap [el ex-presidente Estrada] tenía buen corazón".

### **La elite se adueña los procesos democráticos**

Creo que una de las causas claves de la crisis de la democracia en el mundo en desarrollo es que las democracias electorales del tipo que promueve Occidente han sido extraordinariamente vulnerables a ser usurpadas por las elites. El sistema de democracia que se reestableció en Filipinas después de la caída de la dictadura de Marcos en 1986, sirve para ilustrar el problema. Este sistema ha promovido la máxima competencia entre las distintas facciones de la elite y al mismo tiempo les ha permitido cerrar filas contra cualquier cambio en la estructura social y económica.

El sistema Filipino es democrático en el estrecho sentido de que es mediante la realización de elecciones que se arbitra la sucesión política. Existe la igualdad formal del principio "un hombre/mujer, un voto". Sin embargo, esta igualdad formal es inevitablemente subvertida al estar inmersa en un sistema social y económico caracterizado por enormes disparidades de riqueza e ingresos.

Al igual que en el sistema político estadounidense que le sirve de modelo, la genialidad del sistema democrático filipino, desde la perspectiva de la elite, es cómo el sistema electoral se aviene perfectamente a los fines sociales conservadores. (4) Llevar adelante una campaña electoral para cualquier nivel de gobierno electo es prohibitivamente caro, de tal

modo que, en general, solamente los ricos, o aquellos respaldados por los ricos, pueden presentarse. De esta forma, si bien es cierto que las masas eligen sus representantes, sólo lo hacen entre un número limitado de personas de cierta extracción, que pueden pertenecer a distintas facciones -algunos "adentro" y otros "afuera" del poder- pero que no son diferentes en términos de sus programas políticos. Lo que hace que el sistema sea perfecto para la elite es que las elecciones, al permitir que la gente participe periódicamente eligiendo entre distintos miembros de la elite, convierte a los votantes en participantes activos de la legitimación del *status quo* social y económico. Surge así la gran paradoja filipina: un juego político electoral muy vivaz que oculta detrás una estructura de clase de las más inmóviles en Asia.

Si dejamos de lado las variaciones institucionales y culturales, podría decirse que la dinámica de la política democrática en países como Brasil, Argentina, México, Ecuador y Tailandia es similar a la de las Filipinas. "Democracia de elite" es un término que algunos han utilizado para describir este sistema. Otro es "poliarquía".

Sin embargo, la usurpación del proceso democrático a manos de la elite es desde mi punto de vista, solamente uno de los factores que intervino para subvertir el desempeño de las nuevas democracias surgidas en la década de 1980. Otro elemento igualmente importante es que sus promesas económicas fueron socavadas por las exigencias de actores externos.

### **La subversión externa de la democracia**

Volvamos a analizar la coyuntura histórica de comienzos de la década de 1980. Las dictaduras militares estaban colapsando no sólo por la resistencia interna, sino también porque actores externos clave como Estados Unidos, la Unión Europea, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) les habían retirado su apoyo. Ahora bien, una de las principales razones para este cambio de posición, fue que las dictaduras habían perdido la credibilidad, legitimidad y apoyo mínimos para imponer los programas de reforma económica, más conocidos como de "ajuste estructural", que pretendían estas poderosas fuerzas. Estos programas, promovidos como necesarios para lograr la eficiencia económica, tienen por objetivo abrir de forma aún más amplia las economías de estos países al capital internacional y al comercio exterior y permitirles cumplir con sus obligaciones de pago de la enorme deuda externa.

En Brasil y Argentina, por ejemplo, las políticas monetarias y fiscales severas concitaron oposición al comienzo de los ochenta, no sólo de parte de los trabajadores y otros grupos de la sociedad civil, sino también entre grupos empresariales. Los intereses empresariales que en algún momento se habían beneficiado con las políticas de represión a los trabajadores impuestas por las dictaduras militares, comenzaban a tomar distancia de los gobiernos represivos, motivados por el fracaso de las políticas económicas neoliberales en generar el crecimiento económico prometido. Como observaron Stephen Haggard y Robert Kaufmann:

Ante los problemas económicos crecientes, las elites empresariales empezaron a reevaluar los costos y beneficios del estilo tecnocrático de toma de decisiones propio del régimen autoritario. Los grupos empresariales se quejaban periódicamente por la imposibilidad de acceder a los tecnócratas distantes que conducían la política macroeconómica, pero su descontento había sido compensado por los beneficios especiales que habían recibido y por el hecho de que los gobiernos de facto estaban dispuestos a reprimir cualquier avance

de los sectores populares. La creciente desafección del sector privado no era el reflejo de un apasionamiento democrático sincero, sino una respuesta pragmática a una situación cambiante. En la medida en que los gobiernos autoritarios se volvieron crecientemente incapaces de cumplir con su parte del trato, el contar con "voz" comenzó a ser cada vez más importante para los grupos empresariales, incluso aunque esto significara reabrir la arena a los sectores populares previamente excluidos. (5)

Los gobiernos democráticos que desplazaron a los regímenes autoritarios pronto se vieron enfrentados a su propio dilema. Por una parte, las políticas de redistribución fueron bloqueadas por las elites que se habían sumado a la coalición anti-dictadura, un acontecimiento que ya hemos analizado. Al mismo tiempo, las políticas fiscales expansionistas fueron desalentadas por el Banco Mundial y el FMI. Muy pronto quedó en evidencia que lo que las agencias multilaterales querían era que usaran su legitimidad democrática para imponer los programas de ajuste estructural. En Argentina, por ejemplo, las instituciones financieras internacionales presionaron al nuevo gobierno de Raúl Alfonsín para que dejara atrás sus políticas neo Keynesianas, implementara reformas tributarias, liberalizara el comercio y privatizara las empresas públicas. Cuando el régimen mostró debilidades, el Banco Mundial "concluyó que el gobierno no había hecho los avances suficientes hacia los objetivos de la reforma, y suspendió las partidas correspondientes al préstamo de ajuste estructural". (6)

La democracia electoral se transformó en el principal mecanismo para la imposición de los programas de estabilización o ajuste estructural en Jamaica, Haití, las Filipinas, Perú y Pakistán. En Jamaica, el gobierno progresista de Manley sufrió una devastadora pérdida de legitimidad cuando cedió a las presiones e impuso un programa de estabilización propuesto por el FMI con la bendición de Washington. El programa empeoró las condiciones de vida. Condujo a la aplastante derrota de Manley en las elecciones de 1980, a manos de un candidato que cuando asumió siguió con las mismas políticas, cumpliendo fielmente los mandatos del FMI. En Perú, el gobierno de Alberto Fujimori fue electo con una plataforma populista, anti-FMI, pero en los hechos impuso programas de "shock" neoliberales que incluyeron el aumento abrupto de las tarifas de las empresas públicas y una radical liberalización del comercio. (7) Estas medidas provocaron una profunda recesión, y el consiguiente descontento popular, que a su vez terminó provocando que Fujimori suspendiera la vigencia de la Constitución, disolviera el Parlamento, y pasara a gobernar al estilo dictatorial sin mayor respeto por las restricciones constitucionales.

En Filipinas, las agencias multilaterales y Estados Unidos le retiraron su apoyo a Marcos. Esta actitud se originó no sólo porque su situación política era insostenible en función de la enorme resistencia popular, sino porque la falta de legitimidad de su gobierno hacía que éste no fuera un instrumento idóneo para lograr el repago de la gigantesca deuda externa de US\$28 mil millones, ni para aplicar las políticas de estabilización del FMI. El fin del viejo régimen vino acompañado de una crisis económica, pero esto no impidió que el Banco Mundial y el FMI exigieran al novísimo gobierno de la Presidenta Corazón Aquino transformar el repago de la deuda en la principal prioridad de la política económica nacional. Si bien esto provocó un impacto en la opinión pública y algunos de los asesores de Aquino protestaron, el gobierno cedió y promulgó un decreto donde se consagraba la "apropiación automática" del total del monto necesario para el pago de los servicios de la deuda externa del presupuesto nacional. En consecuencia, entre un 40 y un 50% del presupuesto se destinó al servicio de la deuda, volviendo prácticamente inviable el desarrollo nacional, ya que el remanente del presupuesto debía destinarse a salarios y gastos operativos, dejando escasísimos fondos disponibles para inversión. En unos años, el

10% del PBI del país se estaba destinando al servicio de la deuda externa. Por tanto, no es para nada sorprendente que Filipinas haya registrado un crecimiento promedio por debajo del 1,5% anual entre 1983 y 1993.

Resulta irónico que hoy la ex-Presidenta Aquino participe de las marchas contra la Presidenta Arroyo cuando ella fue la responsable de muchas de las políticas económicas, particularmente del modelo de política de deuda, heredadas por Arroyo.

Tal como pasara en Perú, Argentina y las Filipinas, el retorno de la democracia en Brasil estuvo acompañado por advertencias apenas veladas del FMI y Estados Unidos de que la prioridad primera del nuevo régimen tenía que ser darle cumplimiento a lo que el régimen militar saliente no pudo, es decir, imponer programas de estabilización para subir los intereses, recortar el gasto público, devaluar la moneda y liberalizar el comercio. Desde mediados de los ochenta hasta 2002, varios gobiernos erosionaron la credibilidad de la democracia, realizando infructuosos intentos de imponerle a una población reacia la estabilización económica pretendida por Washington y el FMI. (8)

La víctima más reciente es el gobierno de Luis Ignacio "Lula" da Silva, del Partido de los Trabajadores de Brasil, uno de los partidos más comprometidos en la lucha contra las políticas neoliberales en el continente. Antes incluso de ganar las elecciones presidenciales en la primavera de 2002, Lula tuvo un gesto sin precedentes en América Latina: prometió al FMI que honraría las condiciones de altos intereses y restricción presupuestal impuestas por un préstamo de estabilización negociado con el Presidente saliente, Fernando Henrique Cardoso. Lula actuó bajo presión. El Fondo le dejó claro que no liberaría los US\$24 mil millones restantes de ese préstamo a menos que se portara bien.

Lula cumplió con su palabra. Consiguientemente, en 2003 el PBI brasileño se contrajo en un 0,2% durante el primer año de gobierno de Lula; el desempleo se elevó a una tasa record de 13%. Esta amarga medicina que tuvo que "tragarse" el pueblo brasileño, sin embargo, resultó un tónico para los inversionistas. En los primeros ocho meses del año, a pesar que la economía continuaba deprimida, las acciones brasileñas subieron abruptamente más de 58%, llevando a *Business Week* a aconsejarte a los inversionistas especulativos a: "No abandonar a este partido todavía". (9) Y en cuanto a Lula, ha debido enfrentar crecientes críticas desde la interna de su propio Partido y la coalición de gobierno, y también de parte de los votantes comunes; solamente el 28% de la población se manifestaba a favor del gobierno (10). En otras palabras, incluso antes de que salieran a la luz las actuales denuncias de corrupción contra los asesores más cercanos a Lula, el gobierno ya estaba atravesando una situación complicada debido a la adopción de políticas contractivas.

El reflujó de la tercera ola de democratización se cierne hoy amenazante sobre toda América Latina, donde una encuesta realizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 2004 mostraba que un 54,7% de los latinoamericanos encuestados era partidario de apoyar un régimen autoritario y no uno democrático, si el cambio significaba una solución para sus penurias económicas. (11)

En el sudeste asiático esta contramarcha de la tercera ola ya es una realidad. Cuando el General Pervez Musharraf tomó el poder en Pakistán en octubre de 1999 y envió a su casa al Primer Ministro Nawaz Sharaf, terminó con 11 años de democracia inestable. Tan preocupante para muchos estudiantes ortodoxos de la democracia ha sido la ruptura democrática en Pakistán que el analista Larry Diamond escribió: "Pakistán podría no ser el

último país de perfil alto que sufre la ruptura de su democracia. Lo cierto es que estamos en presencia de una tercera ola de reflujos", cuyo origen puede muy bien establecerse el 12 de octubre de 1999... (12)

Las autopsias *post mortem* de la democracia parlamentaria paquistaní suelen centrarse en la corrupción, el resquebrajamiento del imperio de la ley, la polarización étnica y religiosa y la crisis económica. Otras explicaciones ponen el énfasis en el ejército, que no rendía cuentas ante nadie gracias tras haber gozado de relaciones especiales con el Pentágono debido a su papel clave en la expulsión de los rusos de Afganistán.

Ciertamente todos estos factores tuvieron que ver. Pero también fue fundamental el rol que jugaron tanto el FMI como el Banco Mundial, presionando a los regímenes democráticos de Benazir Bhutto y de Nawaz Sharif para que impusieran sus programas de estabilización y ajuste estructural, que a su vez contribuyeron decididamente al crecimiento de la pobreza y la desigualdad, así como a la caída de la tasa de crecimiento del país. (13) Según destaca un eminente economista paquistaní: "la preocupación casi obsesiva por la estabilización macroeconómica en el corto plazo conlleva el peligro ... de que algunos de nuestros programas sociales básicos puedan ser afectados, y eso tendría consecuencias intergeneracionales para el desarrollo de Pakistán". (14) En la medida en que se asoció la democracia con el aumento de los niveles de pobreza y el estancamiento económico, no es sorprendente que el golpe fuera visto con alivio por muchos paquistaníes, tanto entre las capas medias como en las masas trabajadoras.

### **El desafío**

En un ensayo reciente, el filósofo Richard Rorty bosqueja un sombrío retrato distópico sobre el destino de la democracia occidental: "Al final de este proceso de erosión, la democracia será reemplazada por algo muy diferente. Probablemente, el sustituto no será ni la dictadura militar ni el totalitarismo orwelliano, sino más bien un despotismo relativamente benévolo, impuesto por lo que gradualmente devendrá en una nomenclatura hereditaria".

"Ese tipo de estructura de poder sobrevivió el fin de la Unión Soviética y hoy se vuelve a consolidar bajo la égida de Putin y sus compañeros alumnos de la KGB. La misma estructura parece tomar forma en China y el sudeste asiático. En los países gobernados de esta forma, la opinión pública no importa demasiado. Todavía es posible realizar elecciones, pero no se permite que los partidos de oposición representen ningún riesgo serio al poder al mando. Las carreras se definen menos por el talento, y más por las conexiones que se tengan con los poderosos. En la medida en que el sistema judicial y la dirección de la policía no cuentan con un poder significativo, a menudo es necesario que los comerciantes paguen para obtener protección sea a la propia policía o a criminales tolerados por la policía si quieren seguir con sus negocios. Es peligroso para los ciudadanos quejarse de la corrupción por abuso de poder de parte de los funcionarios públicos. La cultura de alto nivel está restringida a las áreas que son irrelevantes para la política... Ya no existen los medios de prensa sin censura. No hay más manifestaciones estudiantiles. No queda mucho de lo que llamamos la sociedad civil. En resumen, un retorno al Viejo Régimen, con el establishment de seguridad nacional de cada país jugando el papel de la corte de Versalles". (15)

Esta visión tenebrosa puede no ser aplicable todavía a las democracias occidentales, aunque según algunos de mis amigos describe perfectamente a Washington bajo el

régimen de Bush. Sí es, no obstante, un punto final creíble si las fuerzas que hoy están devorando las entrañas de la democracia no son derrotadas.

No se trata de una visión desconocida. Al comienzo del siglo XX, Max Weber se refería a la "jaula de hierro" de la burocratización y Robert Michels habló de la "ley de hierro de la oligarquía". Hoy trabajan forjando la jaula de hierro una serie de fuerzas: la centralización burocrática que se ha salido de control, el impulso del establishment de la seguridad nacional jugueteando con los miedos al terrorismo, la concentración y el control empresarial corporativo de la producción y los mercados. En el caso del tercer mundo, es necesario agregar a este cocktail, las políticas draconianas de las poderosas instituciones multilaterales y la sistemática subversión de los mecanismos democráticos por parte de las elites nacionales, para lograr una imagen completa de las amenazas que ahogan hoy a la democracia en todo el mundo.

Para responder a estas amenazas es fundamental primero que nada que logremos reconceptualizar, es decir, revisar en profundidad la democracia en distintos niveles. Hemos estado identificando la democracia con las elecciones por demasiado tiempo, de forma tal que una vez que llegamos a las urnas y elegimos a las personas y al partido de nuestro gusto, consideramos que hemos cumplido con nuestras responsabilidades democráticas. Hoy, más que nunca, la advertencia de Rousseau sobre los sistemas representativos que se corrompen y terminan reflejando la voluntad corporativa de los representantes y no la voluntad general de los representados sigue siendo particularmente relevante. Hoy más que nunca tiene sentido la advertencia de Michels sobre el peligro de que las elecciones dejen de ser en lo fundamental un proceso por el cual la gente elija libremente sus representantes para ser un proceso que usan los representantes para mantenerse a sí mismos en sus cargos. Avanzar con osadía para innovar y crear métodos más directos y participativos de gobierno democrático es uno de los desafíos claves a los que nos enfrentamos todos, y en este punto el movimiento anti-globalización con su énfasis en la toma de decisiones mediante métodos de democracia directa puede resultarnos muy útil.

Además, debemos enfrentar el desafío de encontrar la forma de reinstaurar la igualdad como una dimensión clave de la democracia. No se puede seguir pretendiendo que una democracia que funciona puede sostenerse cuando existe una igualdad formal entre los ciudadanos pero hay grandes y reales desigualdades de riqueza entre ellos. Hemos visto a cada paso la sistemática perversión de la democracia a manos del dinero y la riqueza, tanto en Estados Unidos como en el mundo en desarrollo.

La reforma de la financiación de las campañas no es más que un primer paso para revertir esta tendencia. Desde mi punto de vista, el fortalecimiento de la democracia es inseparable de lograr una distribución más equitativa de los bienes y los ingresos –lo que significa revertir el impulso espontáneo del mercado de crear y perpetuar desigualdades. La disociación entre la esfera del mercado y lo social, tomando prestada una imagen del gran erudito húngaro Karl Polanyi, en nombre de la eficiencia y la prosperidad, ha sido la mayor fuente de desigualdad, la gran causante de la subversión de la legitimidad democrática en el último cuarto de siglo. Hemos reaprendido por el camino difícil lo que nos enseñaron los teóricos clásicos de la democracia -no se puede divorciar la igualdad de la democracia. Hemos aprendido por el camino difícil, que contrariamente al dicho clásico de Milton Friedman, la libertad del mercado se traduce en más libertad para las empresas y menos libertad para los ciudadanos. Debemos comprender que el *modus vivendi* entre la democracia y el capitalismo, la llamada democracia Lockeanha ha sido durante mucho

tiempo disfuncional, y que para sobrevivir, la democracia contemporánea debe romper esta rígida armadura que hoy la aprisiona.

Por sobre todo, debemos enfrentar el hecho que el capitalismo y la profundización de la democracia ya no son compatibles, y que el problema radica en la naturaleza y el grado de las restricciones que ponemos al mercado mientras reestructuramos el sistema de producción y consumo en función de la satisfacción de las necesidades de la gente y la comunidad y no en función de la rentabilidad. Llamemos a esto economía participativa, democracia social, economía popular o socialismo -lo esencial es que el mercado sea drásticamente reincorporado en la sociedad, sujeto a los valores humanos primordiales de comunidad, justicia, igualdad y solidaridad.

Por ultimo, entonces, está el desafío de mantener a raya o contener a las grandes burocracias que han terminado considerándose a sí mismas por encima de la política democrática. Están las elites corporativas empresariales que dicen que la eficiencia en la producción y distribución sólo se puede lograr a través del control jerárquico –que la democracia tiene que ver estrictamente con la representación política pero que debe excluirse del ámbito de la producción; las elites tecnocráticas que dicen que la administración del Estado moderno y de la economía es demasiado compleja para los ciudadanos comunes y que se la debe dejar en manos de los expertos; las elites de la seguridad nacional que dicen que las exigencias de proporcionar seguridad nacional y llevar adelante las guerras contemporáneas que involucran la toma de decisiones en décimas de segundo, exigen imponerle límites a las libertades clásicas de otras épocas y aislar y proteger al establishment de la seguridad nacional de lo que desdeñosamente consideran ser los "caprichos" de la política democrática civil. Lo que resulta insidioso en la conducta de estas elites es que incluso mientras sostienen en silencio que la centralización tecnocrática es un imperativo de las sociedades modernas y que la práctica democrática debe ajustarse a este dato de la realidad, usan en forma oportunista la consigna de limitar y achicar el Estado para ocultar su agenda tecnocrática. Hablo por supuesto de los sectores más influyentes del Partido Republicano estadounidense, que utilizan muy inteligentemente los conceptos de gobierno chico o reducido pregonados por Christian Right y el Cato Institute como materia prima modelo para promover su programa de centralización conservadora.

Permítanme terminar diciendo que en tanto la democracia atraviesa una crisis global, no podemos abordar el problema como si se tratase simplemente de reparar procesos que son esencialmente acertados y que simplemente necesitan algunos arreglos. Nos enfrentamos con las interrogantes clásicas de la teoría democrática, las cuestiones fundamentales, ante las cuales estamos en la obligación de generar un marco de ideas y soluciones institucionales adecuadas a los tiempos. Debemos aprehender y enfrentar con coraje las dimensiones reales de las amenazas que acechan a la democracia, porque será nuestra capacidad de confrontarlas la que nos permitirá dar respuesta a la pregunta de si la revolución democrática global se profundizará o se volverá cosa del pasado, dejando que los historiadores futuros, al decir de Rorty, deban responder el enigma de porqué la era dorada de la democracia, como la era de los Antoninos, duró solamente unos doscientos años.

\* Walden Bello es director ejecutivo de Focus on the Global South y profesor de sociología en la Universidad de Filipinas, Manila.

## Notas

1. Richard Rorty, "Post Democracy," London Review of Books, Vol. 26, No. 7 (Abril 1, 2004), p. 10.
2. William Pfaff, "The Pentagon, not Congress or the President, Calls the Shots," International Herald Tribune, 6 de agosto, 2001.
3. Elaine Scarry, "Resolving to Resist," Boston Review, Vol. 29, No. 1 (Feb-Mar 2004), p. 12.
4. Ver Walden Bello, "Parallel Crises: Dysfunctional Democracy in Washington and Manila," en Back to the Future, editado por Corazon Villareal (Manila: American Studies Association of the Philippines, 2003), pp. 80-91.
5. Stephen Haggard y Robert Kaufman, The Political Economy of Democratic Transitions (Princeton: Princeton University Press, 1995), pp. 59-60.
6. Ibid., p. 192.
7. Evelyn Huber y John Stephens, "The Bourgeoisie and Democracy: Historical and Contemporary Perspectives from Europe and Latin America", Documento entregado en el encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Hotel Continental Plaza, Guadalajara, México, abril 17-19, 1997, p. 8.
8. Ver, entre otros, Maria Rocha Geisa. "Neo-Dependency in Brazil," New Left Review, No. 16 (Second Series), julio-agosto 2002, pp. 5-33; también Haggard y Kaufman, pp. 193-196, 209-211.
9. "Don't Leave this Party yet", Business Week, 8 de septiembre de 2003, p. 63.
10. "Is Lula's Honeymoon Winding Down?", Business Week, 26 de abril de 2004, p. 31. Ver además Roger Burbach, "Brazilian Fiscal Conservatives in Lula's Government under Attack along with International Monetary Fund", Center for the Study of the Americas (CENSA), Berkeley, Ca., 22 de marzo de 2004.
11. Geri Smith, "Democracy on the Ropes", Business Week, 19 de mayo de 2004.
12. Larry Diamond, "Is Pakistan the (Reverse) Wave of the Future?", en Larry Diamond y Marc Plattner, The Global Divergence of Democracies (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001), p. 358.
13. A.R. Kemal, "Structural Adjustment, Macroeconomic Policies, and Poverty Trends in Pakistan", Exposición presentada en el foro de Asia y el Pacífico sobre la Pobreza: Políticas de Reforma e Instituciones para la Reducción de la Pobreza", Banco Asiático de Desarrollo, Manila, 5-9 de febrero, 2001.
14. Keane Shore, "The Impact of Structural Adjustment Programs on Pakistan's Social Development", Informes del IDRC/CIID, junio 7, 1999.
15. Rorty.

\*\*\*\*\*

**Enfoque Sobre Comercio** es un boletín mensual de distribución electrónica, publicado por *Focus on the Global South*, que proporciona noticias y análisis sobre las tendencias regionales y mundiales de la economía y el comercio, la economía política de la globalización y las luchas populares de resistencia y alternativas al capitalismo mundial. Sus contribuciones y comentarios son bienvenidos, escriba a [n.bullard@focusweb.org](mailto:n.bullard@focusweb.org) y [comerc@redes.org.uy](mailto:comerc@redes.org.uy)

**Enfoque Sobre Comercio** es editado por Nicola Bullard ([n.bullard@focusweb.org](mailto:n.bullard@focusweb.org)) . Traducción: Alida Porrini y Alberto Villarreal ([comercioledes@gmail.com](mailto:comercioledes@gmail.com)) para REDES-Amigos de la Tierra Uruguay ([www.redes.org.uy](http://www.redes.org.uy))

Para **suscribirse** gratuitamente escriba a [prensa@redes.org.uy](mailto:prensa@redes.org.uy) especificando "suscripción Enfoque sobre Comercio" en el encabezamiento, o descárguelo en [www.redes.org.uy](http://www.redes.org.uy)

Para recibir la edición original en **inglés** o la traducción en **bahasa indonesio**, por favor escriba a [n.bullard@focusweb.org](mailto:n.bullard@focusweb.org)

*Focus on the Global South* es un programa autónomo de investigación y acción sobre políticas, asociado al Instituto de Investigación Social (CUSRI) de la Universidad de Chulalongkorn, con sede en Bangkok, Tailandia. Para ponerse en contacto con nosotros, por favor diríjase a:

*Focus on the Global South* (FOCUS)  
c/o CUSRI, Universidad de Chulalongkorn  
Bangkok 10330 TAILANDIA  
Tel: 662 218 7363/7364/7365  
Fax: 662 255 9976  
Correo Electrónico: [n.bullard@focusweb.org](mailto:n.bullard@focusweb.org)  
Sitio en Internet: <http://www.focusweb.org>