

¿BUENA GOBERNANZA CONTRA BUEN GOBIERNO?

Rémy Herrera*

Reporte escrito para la Comisión de Derechos Humanos de la O. N. U. (Ginebra), presentado por el Centre Europe-Tiers Monde y la American Association of Jurists.

LA BUENA GOBERNANZA: AMBIGÜEDAD CONCEPTUAL, CLARIDAD IDEOLÓGICA

Desde comienzos de los años noventa, las grandes organizaciones internacionales, encabezadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, prodigan regularmente entre sus países miembros recomendaciones de “buena gobernanza” (*good governance*). Sin embargo, las definiciones de esta última, y con ellas su contenido, varían muy sensiblemente de una institución a otra, impidiendo que se fijen los límites jurídicos precisos —ya que la gobernanza puede ser “global”, “corporate”... En el marco de sus operaciones de préstamo y de “vigilancia”, el FMI pretende promover una buena gobernanza, que cubra “*todos los aspectos de la gestión de los negocios públicos*”. Su código de buena gestión pública, aplicable por los países que se benefician de su asistencia técnica y estrechamente vinculado a la lucha anticorrupción, pretende hacer más transparente las decisiones de política económica, el acceso al máximo de informaciones sobre las finanzas públicas, la normalización de las prácticas de control y, últimamente, “*combatir el financiamiento del terrorismo*”¹. Según el Banco Mundial, la buena gobernanza de los “*países clientes*” debe “*ir más allá del disfuncionamiento del sector público (el ‘síntoma’) para ayudarlos a incorporar las reformas*” destinadas a mejorar los mecanismos de concesión de recursos públicos y “*los mecanismos institucionales del Estado, los procesos de formulación, toma de decisiones y aplicación de las políticas, así como las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno*”. Mientras que el PNUD vincula la buena gobernanza a un desarrollo humano durable, el Banco Asiático de Desarrollo pone el acento sobre la participación del sector privado, el Banco Interamericano de Desarrollo insiste sobre el reforzamiento de la sociedad civil, la OCDE sobre la obligación de rendir cuentas, la transparencia, la eficiencia y la eficacia,

* Correo electrónico: herrera1@univ-paris1.fr.

1 FMI, Good Governance: The IMF Role, Washington D.C., 2003.

la prospectiva y la prioridad del derecho, la BERD sobre los derechos humanos y los principios democráticos, etc. Aparte de la indeterminación del concepto y de los criterios de juicio normativo con él relacionados, los objetivos formulados por estas organizaciones son bien claros y convergentes: lo que está en juego es el cambio de las políticas de los Estados, en el sentido de que se instauren los marcos institucionales más favorables a la apertura de los países del Sur a los mercados financieros globalizados.

BUENA GOBERNANZA VS BUEN GOBIERNO

Seguramente, la pauta en la materia la da el FMI. Para él, la buena gobernanza consiste esencialmente en “*liberalizar los sistemas de cambio, de comercio y de precio*”, en “*limitar las tomas de decisión ad hoc y los tratos preferenciales de los individuos y de las organizaciones*” y en “*eliminar las concesiones directas de crédito*” por parte del Estado. En concreto, su búsqueda sería indisoluble de la persecución de políticas neoliberales y del proyecto de sociedad que es el objetivo de su aplicación. Pero esta estrategia, impuesta desde comienzos de los años ochenta a los países del Sur (planes de ajuste estructural, desreglamentaciones, privatizaciones, libre circulación de capitales...), ha dado pruebas de fracaso en todos los terrenos y en todos los continentes. Reflejo del poder hegemónico de las finanzas –es decir los grandes propietarios del capital, sobre todo estadounidenses–, el neoliberalismo no es un modelo de desarrollo, sino un modelo de dominación. Sus desastres sociales, su dramas humanos son de sobra conocidos para ser recordados. Su nuevo dogma ideológico antiestatista, la buena gobernanza, no podría verse sino como la simetría inversa de un *buen gobierno*. En efecto, lo que se pretende no es el aumento de la participación democrática de los individuos y de los pueblos en el proceso de decisiones, ni el respecto de su derecho al desarrollo, sino obligar a los Estados nacionales a desregularizar los mercados, es decir, a regularlos únicamente por las fuerzas del capital mundial dominante.

Frente a la imposible gestión de la crisis del sistema mundial por el neoliberalismo y la negativa de las organizaciones internacionales a reconocer la urgencia de una alternativa que imponga a la dinámica de expansión del capital límites exteriores a su lógica de maximización de la ganancia, la buena gobernanza no puede por menos que endurecer su crítica de las “*debilidades del Estado*”. Los agentes de la función pública son acusados no solamente de comportamientos de *rent seeking*; lo que ahora se pone en tela de juicio es su propia capacidad para gestionar los negocios públicos, especialmente en los países endeudados del Sur, y para dotarse de “buenas” instituciones –no tanto para el pueblo como para el capital. Pero la coincidencia de los discursos moralizantes sobre la *responsabilidad* de los Estados (es a ellos, solamente, a quie-

nes se achaca la culpa de los problemas que se presentan) y sobre la *irresponsabilidad* de sus agentes (cuando no es su propia probidad lo que es cuestionado) no es más que la *legitimación* de la opción ultraliberal de abandono de las funciones de soberanía del Estado, que llegan en ciertos casos hasta la delegación de la defensa nacional, la sustitución de la moneda nacional por una divisa extranjera, la privatización de la recaudación de los impuestos...

De ahí, la enorme paradoja, inherente a la buena gobernanza, de las llamadas hechas por las organizaciones internacionales a los gobiernos nacionales para que hagan suyas las políticas neoliberales impuestas desde el exterior, para que se las "*apropien*" en el momento en que los mercados financieros globalizados los despojen de su soberanía y penetren en las estructuras de propiedad de su capital. Gestionar directamente los *aparatos* estatales del Sur directamente desde el centro del sistema mundial, neutralizando su *poder* de Estado, despojándolos de todas sus prerrogativas, reduciendo al máximo su margen de maniobra, ¿no sería ésta, en resumidas cuentas, el secreto de la *gobernanza ideal*? ¿A qué democracia podrán aspirar las autoridades públicas que limitan la expresión de la soberanía nacional a la apertura y liberalización de sus mercados y al pago de la deuda externa y de dividendos sobre inversiones extranjeras?

En tales condiciones, no podemos por menos que mostrarnos preocupados por las iniciativas de "*colaboración pública-privada para el desarrollo*" tomadas por el Secretario General de la ONU, y particularmente de la puesta en marcha del "*Global Compact*"². Esta convención moral entre los medios de las altas finanzas y las Naciones Unidas, trata oficialmente de "*dar al mercado globalizado un rostro humano*" velando por que un conjunto de "*valores y principios compartidos*" relativos a los derechos humanos, a la legislación del trabajo y a la protección del medio ambiente sea respetado por las firmas transnacionales. En realidad, este comprometido *compromiso* permite a estas últimas hacer que las instituciones onusianas dependan de su financiamiento y utilizar su "label" público y universal para fines privados³.

2 Discurso de Kofi Annan en Davos, 1999.

3 Cf. *Building on Quicksand*, CETIM, Declaración de Berna y IBFAN-GIFA, Ginebra, octubre de 2003.

EL FMI, ¿MODELO DE MALA GOBERNANZA?

La insistencia del FMI en hablar de buena gobernanza, convertida en una de las palancas de la condicionalidad de la ayuda a los países del Sur y de los acuerdos de reducción de su deuda externa, pone en evidencia la politización creciente de sus intervenciones y la deriva de sus misiones más allá de lo que define su mandato. Su vigilancia de las políticas macroeconómicas y del contexto institucional de las actividades del sector privado, cuya confianza condicionaría un crecimiento sostenido, concierne a partir de ahora a “*todos los aspectos*” de las instituciones estatales, incluida la naturaleza del régimen político, que deberá ser lo más *transparente* posible. La pregunta que uno se siente con derecho a formular es si el FMI aplica con la misma determinación los imperativos exigidos al Sur, cuando se trata de su propio funcionamiento. De darle crédito, la respuesta sería afirmativa: se ha redactado un código de conducta para garantizar la ética y prevenir la corrupción de su personal; ha entrado en acción un consejero en deontología... Sin embargo, numerosos hechos dan pie para pensar que hoy en día el FMI se ha convertido en un modelo de *mala gobernanza*.

Instituciones democráticas e imparciales, difusión de informaciones entre el público, transparencia de los procesos de decisiones, participación de los interesados; principio de elección, gestión eficaz de los recursos, competencia de los expertos, obligación de rendir cuentas, integridad, respeto de los derechos humanos... serían algunas de las condiciones de la *buena gobernanza*. Pero ¿Qué hay en concreto de todo esto en el FMI?

- En esta institución, la importancia de cuyos miembros depende de sus contribuciones pecuniarias, únicamente los Estados Unidos disponen del derecho de veto para las decisiones importantes⁴.
- A pesar de ciertos progresos recientes, todavía muy limitados, la disponibilidad de los documentos elaborados por el FMI continúa sometida a fuertes restricciones.
- Sus negociaciones siguen siendo opacas y generalmente están rodeadas del mayor secreto.
- El círculo de sus interlocutores, aunque un poco ampliado en los últimos años (jefes de empresa...), es extremadamente reducido (Ministerio de Fi-

4 La dependencia del FMI del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos no es ya ningún secreto...

nanzas, Banco Central); pero los pueblos nunca intervienen en las decisiones ni son consultados democráticamente.

- Aunque el consenso es el método que se utiliza habitualmente, los programas de toma de decisiones excepcionalmente se adoptan por votación.
- Las políticas de ajuste estructural resultan totalmente ineficaces para resolver los desequilibrios internos y externos, contribuyendo incluso a generar y propagar las crisis financieras.
- Sus expertos no están sometidos a ningún procedimiento de evaluación en cuanto a la pertinencia de sus recomendaciones –menos aún, de la adecuación de éstas a las expectativas de los pueblos.
- A la luz de las investigaciones disponibles en la literatura académica, es la propia calidad de los trabajos del Fondo lo que se pone en duda.
- La retórica anticorrupción no impide el financiamiento, con perfecto conocimiento de causa, de regímenes notoriamente corrompidos.
- Muchos de los países que se benefician de su ayuda financiera son objeto de críticas por la violación sistemática de los derechos humanos.

LA NECESIDAD DE TRANSFORMACIONES PARA EL DESARROLLO Y LA DEMOCRACIA

Nuestro propósito aquí no es únicamente sentar en el banquillo al proceso del órgano rector de las instancias internacionales –cuya reforma es reclamada por todas partes y exigida en nombre de la razón. Queremos más bien y sobre todo subrayar que los puntos débiles del FMI, protector únicamente de los intereses de los acreedores y de las multinacionales, reflejan esencialmente el fracaso de la *gobernanza global* impuesta por el G7, bajo el liderazgo de los Estados Unidos, para tratar de salvar de la crisis el sistema mundial. Las condiciones de la buena gobernanza serán buscadas en vano mientras no se supriman los *obstáculos estructurales* que impiden a la gran mayoría de los países del mundo ejercer su derecho al desarrollo y a la democracia. Está claro hoy en día que es necesario abandonar sin demora el neoliberalismo, solucionar el problema de la deuda externa, poner fin a la dominación de la especulación financiera y controlar estrictamente las actividades de las transnacionales, origen de intercambios irregulares.

¿Cuáles han de ser, por tanto, las transformaciones indispensables que han de llevarse a cabo para la construcción de un mundo democrático, garantizando

a los pueblos mejores condiciones de vida y su participación efectiva en el proceso de toma de decisiones y su puesta en práctica? Una sana reflexión señalaría prioritariamente:

la modificación de las reglas de acceso a los mercados y de los sistemas monetarios y financieros, lo que conlleva la transformación radical del FMI, del Banco Mundial y de la OMC;

la instauración, a escala mundial, de un sistema de fiscalidad y redistribución más coherente y ambicioso que una "tasa Tobin";

la renuncia definitiva a la regulación del sistema mundial *por medio de la guerra*, gracias a la desmilitarización del planeta y al mantenimiento de la paz;

el refuerzo y la democratización de la ONU, conciliando los derechos individuales y los de los pueblos, los derechos políticos y los sociales, el universalismo y la diversidad cultural;

la gestión colectiva de los recursos naturales, poniéndolos al servicio de los pueblos, así como el respeto por el medio ambiente.

Tales son a nuestro entender las condiciones *sine qua non* para la existencia de sociedades civiles dinámicas, de Estados soberanos y auténticamente democráticos, de regionalizaciones autónomas que refuercen las posiciones de los países desfavorecidos del sistema mundial, así como para la propia realización del objetivo de los derechos humanos en sus dimensiones tanto individuales como colectivas: alimentación, salud, alojamiento, educación, seguridad, Estado de derecho, justicia, igualdad...