



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN FILOSOFÍA

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES FILOSÓFICAS

**EL DÉFICIT DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y DE LA
TRANSPARENCIA EN LA POLÍTICA GLOBAL**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE

MAESTRO EN FILOSOFÍA

PRESENTA

MARIANA MENDÍVIL ALBA

DIRIGIDA POR LA

DRA. PAULETTE DIETERLEN STRUCK

Instituto de Investigaciones Filosóficas



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Introducción general	6
-----------------------------	----------

Cap. 1: EL NUEVO ORDEN GLOBAL, LA GOBERNACIÓN GLOBAL Y SUS PRINCIPALES PROBLEMAS

1.1. Problemas de orden global	12
1.2. El fenómeno de la globalización	14
1.3. Los nuevos actores globales	16
1.4. El sistema de gobernación global	20
1.5. Problemas de gobernación global	23
1.5.1. El problema de capacidad	23
1.5.2. El problema de responsabilidad	25
1.6. El caso emblemático del Fondo Monetario Internacional	25
1.6.1. Objetivos y normas operativas del FMI	26
1.6.2. Críticas al FMI	28
1.6.3. Conclusiones	31

Cap. 2: RESPONSABILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

2.1. Introducción	35
-------------------	----

2.2. El término “ <i>accountability</i> ”	36
2.3. Las relaciones de responsabilidad	37
2.3.1. Las relaciones de responsabilidad en el ámbito político	39
2.4. Justificaciones de las relaciones de responsabilidad	42
2.5. Conclusiones	44
Cap. 3: EL PROBLEMA DE RESPONSABILIDAD Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ÁMBITO GLOBAL	
3.1. Introducción	46
3.2. La interconexión e interdependencia en el nuevo panorama global	47
3.2.1. Otros Estados	48
3.2.2. Organizaciones intergubernamentales	49
3.2.3. Empresas multinacionales	52
3.3. El principio de equivalencia	55
3.4. Las mujeres como “afectadas de forma importante”	57
3.5. El principio de subsidiaridad	59
3.6. Dificultades del principio de equivalencia	62
3.7. Conclusiones	65
Conclusiones generales	69
Bibliografía consultada	72

Agradecimientos:

Agradezco a la Dra. Paulette Dieterlen Struck por haber confiado en mí, por su apoyo incondicional, disponibilidad y calidez humana.

Asimismo agradezco el apoyo brindado por la Universidad Nacional Autónoma de México a través del Programa PAEP (Programa de Apoyo a los estudios de Posgrado).

De igual manera agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), por la beca de maestría otorgada de 2011 a 2013, misma que me permitió desarrollar este proyecto de investigación. Igualmente agradezco a dicha institución por el otorgamiento de la beca mixta, apoyo que me permitió realizar una estancia de investigación en el extranjero.

Un agradecimiento especial se merecen mi familia y amigos por su comprensión, apoyo y paciencia.

Introducción general

Este trabajo es mi segundo acercamiento al tema de la justicia y la política global¹. En esta ocasión el tema principal que abordaré es el grave déficit de rendición de cuentas, de responsabilidad (*accountability*), de transparencia y de inclusión social que sufre el sistema de gobernación global².

Este es un problema especialmente relevante debido a que una de sus consecuencias es que los Estados económicamente menos poderosos y, por ende, toda su población, así como las minorías marginadas en los países ricos, son excluidos del proceso de la toma de decisiones, mismas que en múltiples ocasiones les afectan también. En muchos de los casos el perjuicio que sufren los sujetos excluidos no es trivial, sino que afecta gravemente sus oportunidades, opciones y planes de vida.

Actualmente los ciudadanos y las agencias civiles no cuentan con un foro de deliberación que se ocupe directamente de las cuestiones globales a cuyos miembros puedan acudir para exigir que se asuman responsabilidades. Quienes toman las decisiones desde las cumbres multilaterales u organizaciones internacionales mantienen con los ciudadanos una relación muy indirecta y, en la mayoría de los casos, no están obligados a rendir cuentas ante el grueso de la población.

¹ Véase Mendivil Alba, M., "El cosmopolitismo de Rawls y Pogge: una aproximación". Tesis de licenciatura. Facultad de Filosofía y Letras UNAM, 2011.

² En el presente texto me alejo de la traducción más común que se hace en la literatura especializada del término en inglés "governance". En lugar de traducirlo como "gobernanza" opto por el término "gobernación". En inglés el término "governance" no se refiere únicamente a ámbitos internacionales, sino que se puede usar indistintamente para hablar de ejercicio de poder e implementación de reglas, tanto a nivel estatal como institucional, a nivel doméstico o internacional. No obstante en español el concepto "gobernanza" tiene una connotación de "buen gobierno", de gobierno eficaz, de calidad o bien orientado, se trata, además, de un término polémico y hasta polisémico. Al hablar de "gobernación" quiero referirme únicamente a la elaboración e implementación de reglas y al ejercicio del poder dentro de un cierto ámbito de actividad. A la regulación y al ejercicio del poder a escala global la denomino "gobernación global" (*global governance*).

Un signo indicativo del déficit de responsabilidad democrática, de rendición de cuentas y de inclusión social a nivel global es el surgimiento de los llamados “movimientos por la justicia global”. Estos movimientos se pronuncian contra la globalización empresarial, la destrucción ambiental, el libre comercio, la desigualdad creciente, entre otros, y defienden diversas causas que por su alcance global pueden ser compartidas por individuos de todas las nacionalidades.

El principal medio de esta forma de activismo es el uso de las redes informáticas globales como medio de difusión y organización de movilizaciones de masas, acciones directas de oposición y foros alternativos a los de los organismos multilaterales. Mediante estas acciones, los participantes de dichas movilizaciones, expresan su descontento ante determinadas políticas, cuotas o tratados comerciales, y al mismo tiempo se constituyen como un ideal cultural poderoso y desarrollan una globalización alternativa³.

Este tipo de protestas comenzaron en la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que tuvo lugar en Seattle en 1999. Desde entonces, prácticamente en todas las reuniones importantes de la OMC, el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial, tienen lugar conflictos y disturbios afuera de los centros donde se realizan las negociaciones.

Los participantes de estos movimientos son ciudadanos activos que se pronuncian sobre ciertos fenómenos que involucran aspectos, tanto locales como globales: el comercio justo, la destrucción del medio ambiente, la precarización del trabajo, la ecología, la inmigración, el crimen organizado, etc.

La aparición y propagación de estos movimientos es uno de los indicativos de la falta de responsabilidad, de transparencia y de inclusión social en las relaciones internacionales. Todo esto pone de manifiesto la necesidad de un marco político que permita a las personas ejercer un cierto control respecto de las políticas que se aplican a nivel internacional, las cuales afectan en ocasiones el pleno cumplimiento de sus derechos básicos.

³ Véase Juris, J. S. “Movimientos sociales en red: Movimientos globales por una justicia global”. *La sociedad red: Una visión global*, Ed. M. Castells, pp. 415-417.

El déficit de responsabilidad democrática en la esfera internacional también se muestra en las denuncias, cada vez más frecuentes, que se hacen sobre la necesidad de reformar la Organización de las Naciones Unidas, cuya estructura actual dista mucho de ser un foro democrático. Esto contradice al espíritu inicial de su creación.

Tal como está constituida actualmente, la Organización de Naciones Unidas combina dos principios contradictorios de representación: la igualdad de todos los países y la deferencia al poder geopolítico. La igualdad de todos los países se manifiesta en la Asamblea General, en la cual están representados todos los Estados miembros, cada uno con un voto. Mientras que la consideración especial que se tiene al poder geopolítico se puede observar en el Consejo de Seguridad, en donde cinco naciones con actual o antiguo estatus de superpotencias tienen un derecho especial de veto⁴.

En tanto miembros permanentes del Consejo de Seguridad China, Francia, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos poseen un derecho de veto; es decir, si alguno de estos cinco países vota contra alguna propuesta, esta queda rechazada, incluso aunque el resto de miembros haya votado a favor⁵.

Situar los principios de representación democrática por encima de los privilegios de las superpotencias, aunque las reglas que definan dichos principios puedan seguir siendo discutidas⁶, daría a los países en desarrollo una voz significativa y una capacidad de decisión efectiva⁷. Mientras siga existiendo un derecho de veto para los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, éstos podrán bloquear iniciativas que no favorezcan sus intereses particulares.

⁴ Véase Held, D. *Modelos de democracia*, Madrid: Alianza, 2001. p. 396.

⁵ Para obtener más información sobre el derecho de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU véase Torres Cazorla M. I. "El derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: la historia de la válvula de seguridad que paralizó al sistema". *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 1 (2008): 49-88.

⁶ Podría plantearse, por ejemplo, que las reglas que definen la base de la asamblea representativa tomen en cuenta la población de cada país, y ya no el principio un país, un voto.

⁷ Véase Held, D., *Modelos de democracia*, p. 398.

La reforma de la ONU representaría un paso adelante en el establecimiento y mantenimiento de la ley y de su aplicación imparcial en los asuntos internacionales, aspectos que aumentarían las perspectivas de una paz mundial⁸.

Aparte de la ONU, existen otras instituciones multilaterales que han sido acusadas de tener mecanismos de decisión que no reflejan adecuadamente la opinión de todos sus miembros, sino únicamente la de unos cuantos, tal es el caso de las instituciones financieras globales. Se les acusa de eludir los controles directos que permitirían a las personas evaluar o calificar sus acciones y programas, y de actuar en la opacidad.

En general hay una amplia aceptación de que existe un déficit de inclusión, responsabilidad y transparencia en las actuales instituciones de gobernanza global; no obstante, existe mucho menos acuerdo respecto de la solución o el remedio apropiado para subsanar dicha carencia.

Tanto la problemática de la transparencia, como los temas de la inclusión y la rendición de cuentas, son abordados en este trabajo, aunque no todos con la misma amplitud. Particularmente, el énfasis mayor está puesto en la cuestión de la responsabilidad y la rendición de cuentas. Esto no significa, sin embargo, que estos tres temas sean independientes, por el contrario, aun cuando mi perspectiva subraya la importancia de la responsabilidad y de la rendición de cuentas, estas tres cuestiones se correlacionan.

Lo que motivó esta investigación fue una preocupación por la justicia global y por los abusos de poder en el nivel internacional. En mi opinión, el derecho de todas las personas a participar en los asuntos que afectan sus vidas debe ser un principio de justicia ampliamente reconocido.

Considero que las enormes asimetrías de poder a nivel global y la exclusión de millones de personas de los procesos de toma de decisiones que les afectan, son injusticias graves de las que la filosofía debe ocuparse. Es importante buscar formas más inclusivas y públicas de realizar las decisiones políticas que tienen alcances globales.

⁸ Véase Held, D. "Democracia y el nuevo orden internacional". *La democracia en sus textos*, R. del Águila, F. Vallespín *et al.* Madrid: Alianza, 1998, p. 511.

Aquellos filósofos y teóricos de las ciencias sociales que se dedican a reflexionar desde la academia sobre cuestiones de justicia global, intentan resolver los importantes problemas globales, tales como: la enorme desigualdad económica que existe entre las diferentes partes del planeta, la inestabilidad generada por la circulación en el globo de millones de dólares, el cambio climático, las violaciones a los derechos fundamentales, las migraciones, etc. Sin embargo, en el transcurso de mi investigación me encontré con que el problema que me propuse abordar no figura comúnmente en estas discusiones.

Para ubicar mi preocupación como un problema de justicia me resultó muy útil un principio de justicia como paridad participativa, desarrollado por Nancy Fraser en su texto *Escalas de justicia*.

El principio de paridad participativa es un principio que permite evaluar los acuerdos sociales y la adopción colectiva de decisiones. Lo que sostiene este principio es que para que dichos acuerdos y decisiones puedan ser considerados legítimos, en ellos deben participar todos los ciudadanos como pares.

Mediante la paridad participativa se puede evaluar la legitimidad democrática de las normas, es decir, éstas son legítimas si y solo si exigen el asentimiento de todos los implicados en los procesos de deliberación, mismos que además deben ser equitativos y abiertos⁹.

Los obstáculos e impedimentos a la paridad participativa son considerados, según Nancy Fraser, como formas de injusticia; es el caso de privar de voz política a las personas afectadas, o impedirles participar en la toma de decisiones.

El presente trabajo quedó organizado de la siguiente manera. El primer capítulo se ocupa de describir la nueva situación global en que se enmarca el problema del déficit de rendición de cuentas en las instituciones de gobernación global.

En esta sección se analiza el nuevo panorama mundial que se ha estado conformando y desarrollando en las últimas décadas, los nuevos actores globales, el fenómeno de la globalización, la creciente interrelación e interconexión entre los ámbitos regional, local y global, así como el sistema de gobernación global y los

⁹ Véase Fraser, N. *Escalas de justicia*, Barcelona: Herder, 2008, p. 63.

principales desafíos a los que se enfrenta.

En el segundo capítulo se explica cuáles son las condiciones y justificaciones necesarias para establecer una relación de responsabilidad entre dos partes interesadas, y se considera a la rendición de cuentas como uno de los mecanismos de control del poder político.

En el tercer capítulo se aborda el problema de la rendición de cuentas en el ámbito global, ilustrado mediante el modelo de responsabilidad basado en el impacto o la afectación. Se exploran también algunos principios normativos que podrían ayudar a justificar el establecimiento de este tipo de relación de responsabilidad y algunas críticas.

A lo largo de la investigación me encontré con dificultades para abordar el problema desde un punto de vista general o abstracto.

El tema desarrollado en la presente tesis tiene dificultades para ser abordado exclusivamente desde un punto de vista abstracto. Un ejemplo de ello es que las instituciones que participan de la gobernación global son muy distintas entre sí: algunas son públicas y otras privadas, varían sus objetivos, sus normas, su tamaño, su estructura interna y el impacto que ejercen sobre la vida de los sujetos particulares. Es por ello que incluí una gran cantidad de ejemplos y casos concretos que expresan dicha diversidad.

Los ejemplos ilustran la relevancia, magnitud y gravedad de los problemas discutidos en este trabajo. Mi propósito al incluirlos, es que se aprecien tanto los desafíos y las enormes dificultades que la problemática trae consigo, como la importancia y urgencia de atenderlos y reflexionar sobre ellos

Capítulo 1

El nuevo orden global, la gobernación global y sus principales problemas

1.1. Problemas de orden global

En las últimas décadas se ha producido un cambio en la naturaleza y la forma de la organización política. Algo nuevo ha sucedido más allá de las fronteras de los Estados nacionales, que no puede reducirse a las interacciones voluntarias entre estos. Para distinguir esos procesos de lo que normalmente se llama “política y derecho internacional”, se utiliza el término “política global” (*global politics*).

El cambio de término está relacionado con la aparición de nuevos actores y acuerdos políticos más allá de las fronteras nacionales. Desde que otras entidades, además de los Estados, han entrado en el panorama internacional, parece más apropiado hablar de sociedad global, que de sociedad internacional”¹⁰.

Uno de los rasgos más notorios de la política en el nuevo milenio es la aparición y el aumento de los problemas que trascienden las fronteras nacionales¹¹. Hacia finales del siglo pasado se fue tomando conciencia de la existencia de múltiples problemas económicos, ecológicos y sociales, relacionados algunos de ellos con los bienes y espacios comunes, y cuya solución escapa al control de los Estados individuales.

¹⁰ Keohane, R. “Global Governance and Democratic Accountability”, en Eds. D. Held y M. Koenig-Archibugi, *Taming Globalization*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003. <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan034133.pdf>> (Consultado 20 Dic. 2012), p. 6.

¹¹ Véase Held, D., Prefacio a *Modelos de democracia*. 3ª edición. Madrid: Alianza, 2006, p. 15.

En 1997, tuvo lugar en Londres una reunión de los países del llamado “Grupo de los Siete” (G-7)¹². El propósito de ésta fue analizar el problema del desempleo. La reunión adquirió una importancia simbólica debido a que constituyó uno de los primeros intentos para gestionar ese tipo de aspectos de la vida política que no pueden ser resueltos por un Estado de forma individual. A partir de aquella reunión, el problema del desempleo dejó de ser percibido como meramente doméstico o interno, y comenzó a verse como un problema que escapa al control de cualquier Estado individual en un mundo de flujos y conexiones globales.

En su texto, *Un pacto global*, David Held hace un listado de los veinte más acuciantes problemas globales¹³. En dicho listado incluye al calentamiento global, la pérdida de ecosistemas y de biodiversidad, la contaminación, la pobreza a gran escala, la reglamentación laboral y migratoria internacional, la prevención de desastres naturales, el mantenimiento de la paz, el tráfico de sustancias ilegales, la garantía de una educación para todos, las enfermedades infecciosas de impacto mundial, entre otros. Estos problemas no conocen jurisdicciones territoriales, y requieren de la cooperación internacional para su efectiva resolución.

El surgimiento de estas cuestiones globales ha motivado la paulatina transformación de la organización política a nivel global. A la par que han aumentado los problemas globales lo han hecho también las formas de cooperación e interacción en el ámbito político, asimismo se han establecido redes y vínculos transnacionales, prácticamente en todas las áreas de actividad humana.

Es importante entender que los problemas globales, desde los financieros hasta los ecológicos, aunados a los complejos procesos y a las redes de interacción transnacional, conectan el destino y la suerte de todas las regiones del mundo como nunca antes lo estuvieron. Actualmente, las acciones o decisiones

¹² El grupo de los Siete (G7) está constituido por importantes potencias industrializadas que se reúnen periódicamente para facilitar la cooperación económica entre sus miembros y discutir las acciones que emprenderán en materia económica y comercial. A estas reuniones asiste como invitado el director del Fondo Monetario Internacional. El G7 está constituido por Estados Unidos, Francia, Alemania, Reino Unido, Japón, Italia y Canadá.

¹³ Véase Held, D. *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*. Madrid: Taurus, 2005, p. 36. Sobre este mismo tema véase también Held, D. “Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective”, *Global Governance and Public Accountability*, Eds. D. Held, M. Koenig-Archibugi, UK: Wiley Blackwell, 2005, 240-267, p. 255.

tomadas en una parte del mundo pueden extenderse rápidamente por todo el planeta, afectando a aquellos que no tuvieron nada que ver con su generación.

Habitamos en un mundo donde el destino de todas las comunidades se encuentra entrecruzado, y las trayectorias de los países se encuentran profundamente entrelazadas e interconectadas las unas con las otras. La línea divisoria entre lo que es un problema doméstico y uno internacional en muchos casos se ha borrado. Los problemas de un país no terminan en sus las fronteras, sino que pertenecen también a los países vecinos.

Al expandir la interdependencia entre los pueblos del mundo, se ha acentuado la necesidad de una acción colectiva global y la importancia de los bienes públicos globales.

Como se ha dicho, si las resoluciones son decididas y ejecutadas unilateralmente, tienen una gran probabilidad de fracasar. Por ello es fundamental que los gobiernos nacionales tomen conciencia de que el destino de todas las comunidades y regiones del mundo se encuentra igualmente solapado o sobrepuesto, y que se acerquen unas a otras para hacer frente a los problemas globales.

1.2. El fenómeno de la globalización

Existe otro fenómeno que también ha contribuido a producir grandes cambios en la organización de la vida política en las últimas décadas, se trata de la globalización. El aspecto más destacado del fenómeno de la globalización es la interconexión e interdependencia que se produce entre los ámbitos local, regional y global.

Debido a esta situación de interconexión, las acciones y decisiones tomadas en una parte del mundo pueden extenderse rápidamente por todo el planeta y afectar a personas en todas partes del mundo. Este fenómeno es descrito en la *Declaración de Granada sobre la globalización* de la siguiente forma:

Transportadas por los medios de comunicación, por las nuevas tecnologías de la información, por las redes económicas y los flujos de personas, las acciones y decisiones de cada uno, por remotas que sean, pueden llegar a afectar la vida y el destino de poblaciones lejanas en cualquier lugar de la geografía del planeta. Somos agentes activos y pasivos en el gran río de las interacciones de la sociedad mundial¹⁴.

Debido a que se refiere a un proceso de múltiples caras y facetas, resulta difícil definir el término “globalización”. Es por ello que, aunque su uso es muy extendido, el término no tiene una definición única, exacta y ampliamente aceptada.

Según Michael Reder, “este vago concepto designa de forma muy genérica la intensificación y aceleración de las relaciones transfronterizas en los ámbitos más dispares, como la política, la economía o la cultura”¹⁵. Este aumento de las relaciones transfronterizas está impulsado en gran medida por los continuos avances tecnológicos.

Aunque el aspecto más abordado de la globalización es el económico, que incluye fenómenos como la producción a gran escala, los mercados financieros y la expansión del mercado internacional de bienes, servicios y trabajadores; la globalización no se reduce a este aspecto, sino que también involucra algunas pautas culturales, sociales, tecnológicas, religiosas, jurídicas, políticas, laborales y medioambientales.

Las nuevas condiciones tecnológicas, económicas y medioambientales que trae consigo el fenómeno de la globalización tienen considerables repercusiones en el terreno social, cultural y político. No obstante, las valoraciones que se hacen sobre ellas difieren mucho entre sí.

La globalización es un fenómeno muy controvertido, pues mientras que algunos lo ven como un proceso extremadamente positivo y beneficioso, otros lo

¹⁴ Habermas, J., D. Held, W. Kymlicka *et al.* “Declaración de Granada sobre la globalización”, publicada en *El país* 6 jun. 2005. <http://elpais.com/diario/2005/06/06/opinion/1118008808_850215.html> (Consultado 8 En. 2013).

¹⁵ Reder, M. *Globalización y filosofía*. Barcelona: Herder, 2012, p. 10.

consideran como carente de apropiada regulación, conducido frecuentemente por instituciones y poderes de escasa o nula legitimidad democrática.

Las valoraciones diversas que se hacen sobre la globalización muestran que se trata de un fenómeno ambivalente, que presenta en distintos ámbitos tanto ventajas como desventajas¹⁶.

1.3. Los nuevos actores globales

Cuando se cuestiona acerca del actor más importante del panorama internacional desde el punto de vista político, la respuesta hasta nuestros días sigue siendo para la mayoría el Estado nacional. Se trata de una respuesta que tiene una larga tradición, el Estado nacional fue durante mucho tiempo el protagonista de la escena mundial, el actor determinante del acontecer político, económico y social.

Hoy en día, la perspectiva de que los Estados nacionales son los actores principales del panorama mundial es un punto de vista demasiado estrecho. La política global es mucho más que un sistema de cooperación intergubernamental. Los Estados comparten la arena global con una variedad de otros actores y organizaciones diversas interconectadas en múltiples niveles que intervienen y regulan muchos aspectos de la política pública global.

Actualmente los gobiernos y los Estados, especialmente los más poderosos, siguen teniendo un papel muy importante en la política global; sin embargo, se encuentran en la intersección de una gran red de acuerdos, instituciones, corporaciones y grupos de presión transnacional.

En los últimos años se ha producido un desplazamiento de cuotas de poder y de funciones públicas tradicionalmente reservadas a los Estados fuera de sus confines territoriales. Una de las consecuencias de esta situación es que el poder político efectivo ya no solo reside en los gobiernos nacionales, sino que se extiende en un amplio sistema de instituciones internacionales que operan y se

¹⁶ Véase *ibíd.*, p. 10.

coordinan en diversos niveles.

De entre estas instituciones destacan las organizaciones intergubernamentales (OIG), que son aquellas que se crean mediante la firma de un tratado entre, al menos, tres Estados nacionales. La firma de dicho acuerdo genera obligaciones para los gobiernos implicados, por ejemplo, la realización de apoyos económicos.

Las organizaciones intergubernamentales pueden ser de carácter regional como la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), o de carácter universal como la ONU.

El surgimiento y desarrollo de estas organizaciones obedece al considerable aumento de los problemas y desafíos que trascienden las fronteras nacionales. Su función ha sido gestionar grandes áreas de actividad transnacional, así como problemas de política colectiva y naturaleza global.

Desde su creación en 1945, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la mayor organización intergubernamental existente en nuestros días, se ha ocupado de organizar numerosas conferencias mundiales sobre temas tan diversos como el desarrollo sostenible, la condición jurídica y social de las mujeres o el control de armas. El objetivo de esto ha sido fomentar la toma de conciencia de los problemas globales a lo largo y ancho del planeta.

Pese a lo anterior, la creciente complejidad técnica de las cuestiones de política global, así como la carga de trabajo excesiva de las OIG, contribuyó a la aparición de otros organismos transnacionales de carácter no exclusivamente gubernamental. Estos otros organismos cuentan entre sus miembros a representantes de la sociedad civil transnacional, del sector empresarial, de asociaciones comerciales e industriales o de organizaciones mixtas público-privadas¹⁷.

Las organizaciones internacionales no gubernamentales (ONGI) son un buen ejemplo de entidades que no dependen de los gobiernos estatales, pero que también participan en la gobernación global. Definir a este tipo de organizaciones es difícil ya que son muchos los asuntos que motivan a las personas a organizarse

¹⁷ Véase Held, D., *Cosmopolitismo: ideales y realidades*, Madrid: Alianza, 2010, p. 41.

y establecer redes con otras, así como a los criterios y las estrategias que despliegan para alcanzarlos.

Las ONGI se crearon mediante la articulación multilateral de diversos grupos de presión y organizaciones no gubernamentales (ONGs). Es el caso de las formas de compromiso en la sociedad civil, mismas que desempeñan un papel muy relevante en el plano global. Destacados ejemplos de ONGI son Amnistía Internacional, Médicos sin fronteras y Oxfam.

En este rubro se incluye también a los actores del ámbito privado como las corporaciones transnacionales o empresas multinacionales, y a sus asociaciones como la Cámara de Comercio Internacional, misma que les permite establecer su propia regulación transnacional y gestionar los asuntos de su interés en el ámbito global.

Las empresas multinacionales se caracterizan por tener unidades de producción en varios países, de modo que ninguna de sus plantas es absolutamente decisiva para los resultados finales; es decir, al no tener su presencia entera en un solo país, la pérdida de una de sus filiales no motiva su cierre o la suspensión de sus actividades. Esta característica les permite penetrar en diversos mercados, minimizar los costos de transporte, así como conseguir la fuerza de trabajo en las condiciones más ventajosas para ellas¹⁸.

Frecuentemente las ONGI colaboran con las OIG, por ejemplo, la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas (UNESCO, por sus siglas en inglés) concede mucha importancia a la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil, particularmente las ONG y ONGI, para la consecución de sus objetivos. Dicha cooperación puede producirse de varias formas, ya sea como una relación de asociación o de consulta, y está regulada por ciertas normas y condiciones establecidas por la Conferencia General de dicha organización¹⁹.

¹⁸ Véase Tamames, R. y B. G. Huerta. *Estructura económica internacional*. Madrid: Alianza, 2003, p. 382 y ss.

¹⁹ La última modificación de las normas referentes a las relaciones de la UNESCO con las organizaciones no gubernamentales, fue aprobada por la Conferencia General en noviembre 2011, y se puede consultar en el portal electrónico de la UNESCO. <http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=33137&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html> (Consultado 5 My. 2013).

La organización de las ONGI y de las OIG varía según el sector y el tema, de ahí que la política global sea tan compleja. Los temas de los que se ocupan son: la regulación financiera global, la regulación del comercio global, la política energética, la lucha contra el crimen organizado, el comercio de armas, la lucha contra el VIH, la erradicación de epidemias, la contaminación de los océanos, el suministro de agua, entre muchas otras.

En el caso de la ONU, sus órganos principales establecen diversas comisiones que se ocupan de problemas específicos de la política global. De esta forma surge el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que se encarga de ayudar a los niños y proteger sus derechos; el Programa Mundial de Alimentos de la ONU, (PMA) que realiza asistencia humanitaria mediante la distribución de alimentos; o el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que coordina las actividades relacionadas con el medio ambiente, por mencionar algunos ejemplos.

A todos estos actores, ya sean intergubernamentales o no gubernamentales, se les denomina “actores no estatales” (*non-state actors*). En un corto periodo de tiempo ha habido un acelerado crecimiento y desarrollo de estos actores. Mientras que en 1909 existían apenas 37 OIG y 176 ONGI en todo el mundo, en 1996 ya había casi 260 OIG y 5 472 ONGI²⁰. Este impresionante aumento en el número de las ONGI estuvo también acompañado por el incremento en el número de sus afiliados.

Este crecimiento se debe, como ya se mencionó anteriormente, al incremento de los problemas que traspasan las fronteras, así como al desarrollo de las redes de comunicación modernas y la nueva tecnología de información. Las nuevas formas de comunicación permiten que los individuos y los grupos superen fronteras geográficas que antes habrían podido impedir el contacto entre ellas. Sin embargo, el acceso desigual a estos nuevos medios de comunicación ha creado nuevos modelos de inclusión y exclusión en la política global²¹.

²⁰ Véase Held, D., A. McGrew, D. Goldblatt y J. Perraton. *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*. Oxford: Oxford University Press, 2002, México. p. 29.

²¹ Véase *Ibíd*, pp. 35-36.

Se ha producido también un incremento en la promulgación de leyes internacionales y en el establecimiento de relaciones regionales. Ha aumentado además el número de tratados, foros y cumbres internacionales que se celebran cada año en diversas partes del mundo. Por ejemplo, durante el periodo de 1946 a 1975, el número de tratados internacionales que entraron en vigor entre los gobiernos aumentó en más del doble, de 6351 a 14 061. Asimismo, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, se duplicaron las conexiones diplomáticas entre Estados²².

Han aumentado también aquellas formas de política multilateral y multinacional que implican a los gobiernos, a las organizaciones intergubernamentales (OIG) y a la extensa variedad de grupos de presión transnacionales y de organizaciones internacionales no gubernamentales (ONGI). En el periodo antes citado, de 1946 a 1975, el número de tratados internacionales que incluyen a las organizaciones intergubernamentales aumentó de 623 a 2,303²³.

La información anterior indica una tendencia creciente hacia la institucionalización de las relaciones y las redes transnacionales, es decir, de las relaciones y actividades que atraviesan las fronteras territoriales nacionales en la mayor parte del planeta²⁴.

1.4. El sistema de gobernación global

Junto con los Estados, los actores no estatales constituyen el sistema de gobernación global (*global governance*), debido a que todos ellos ejercen autoridad, toman decisiones y realizan acciones políticas que atraviesan las fronteras estatales y que conciernen a la política pública global.

²² Véase *Ibíd.* p. 29.

²³ *Id.*

²⁴ Véase Held, D., A. McGrew, D. Goldblatt y J. Perraton, *op. cit.*, p. 34.

Precisamente el término “gobernanación global” (*global governance*) -cuyo uso es cada vez más común, especialmente en la literatura especializada- busca dar cuenta de las diversas formas como los individuos, grupos, Estados y actores no estatales gestionan sus asuntos comunes de forma independiente a una institución política global análoga a un Estado.

El término anglosajón “*governance*”, que en el presente texto se traduce por “gobernanación”²⁵, no se refiere únicamente a ámbitos internacionales o globales, sino que puede usarse de forma indistinta para hablar del ejercicio del poder y/o la implementación de reglas, tanto a nivel doméstico como internacional.

El vocablo “*governance*” no se refiere al control directo de los procesos sociales a través de una institución política análoga al Estado, ni a las acciones de un gobierno. Con dicho término se busca describir un sistema complejo de reglas e influencias que tienen su origen en la interacción de múltiples actores²⁶, ya sean individuos, instituciones públicas o privadas. Estos actores buscan conciliar sus intereses diversos y conflictivos, lo cual les permite adoptar decisiones cooperativas²⁷. A este tipo de regulación en una escala global se le denomina gobernanación global (*global governance*). La expresión anglosajona “*global governance*” no puede traducirse como “gobierno mundial”, ya que denota aquella interacción política que se realiza con el objetivo de solucionar problemas que afectan a más de una región, cuando éstas no están sometidas a un mismo poder. Lejos de constituir un gobierno mundial con autoridad jurídica y capacidad coercitiva de carácter determinante, la gobernanación global es un sistema de múltiples niveles, dimensiones y actores.

Se trata, entonces, de un sistema que liga a localidades y trasciende límites geográficos o administrativos que incluyen alianzas, coaliciones, así como redes sociales y económicas²⁸. Según este modelo, la toma de decisiones en el plano global se basa en resoluciones y acuerdos, tanto en el plano local como en el

²⁵ Véase nota 2 del presente texto.

²⁶ Véase Reder, M., *op. cit.*, p. 102 y ss.

²⁷ Véase *ibíd.*, p. 103.

²⁸ Véase Márquez Padilla, P. C., *Globalización y democracia en el contexto internacional*, México: UNAM, 2009, p. 25.

nacional y regional, que hacen uso de las capacidades y los recursos instituciones e individuos de todos tipos, en diversos niveles.

Se dice que tiene múltiples niveles, puesto que el diseño y la ejecución de políticas globales como las operaciones de ayuda humanitaria, el combate al VIH o la implementación de políticas medioambientales requieren de un proceso de coordinación y cooperación política entre organismos supraestatales, nacionales y transnacionales²⁹. En este sentido, no es una actividad jerárquica, sino que requiere la coordinación y el trabajo conjunto y horizontal entre actores que operan en diversos niveles, desde el local al global³⁰.

El sistema de gobernación global constituye un entramado de múltiples dimensiones, debido a que el compromiso y la configuración de los organismos que lo conforman difieren entre uno y otro sector, y de un problema a otro, dando lugar a pautas políticas muy distintas³¹.

No obstante, aunque la gobernación mundial se ejerce a través de múltiples actores y en diversos niveles de forma horizontal, no todas las organizaciones o Estados tienen la misma influencia en la agenda global. Existe un desequilibrio de poder entre las instituciones internacionales respecto a la elaboración e implementación de las políticas públicas y la toma de decisiones. Normalmente se reconoce que estas instituciones se inclinan en favor de los actores más poderosos³².

El hecho de que no todos los intereses tengan el mismo peso en la toma de decisiones también tiene que ver con que la representación de los Estados y de las instituciones de la sociedad civil, en las mesas de negociación de las grandes cumbres internacionales, es desproporcionada o desigual.

Este desequilibrio de poder entre los actores es una muestra de las fallas de la gobernación global, así como también lo son las dificultades que caracterizan la resolución de problemas a escala global.

²⁹ Véase Held, D. y A. McGrew. *Globalización /Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Paidós, 2003, p. 81.

³⁰ Véase *ibíd.*, p. 82.

³¹ Véase Held, D., *Un pacto global*, p. 116.

³² Véase Held, D. y A. McGrew. *Globalización /Antiglobalización*, p. 82.

1.5. Problemas de la gobernación global

Recientemente David Held ha señalado que la capacidad de resolución de problemas globales por parte de las instituciones internacionales no es suficientemente eficaz, responsable y sensible, de ahí la persistencia de éstos. En el origen, dice este autor, está un problema institucional, el problema de la gobernación³³.

Un ejemplo de esto es la situación de las instituciones financieras internacionales. Se ha probado ampliamente que el sistema de gobernación financiera es inadecuado para predecir, moderar o contener la estabilidad financiera³⁴. En los últimos años las instituciones financieras han sido incapaces de enfrentar problemas sistémicos, incluso cuando estos ya han sido identificados. Estas instituciones no toman acciones proporcionalmente adecuadas, y los costos de su inacción e ineficiencia se extienden por todo el mundo, afectando especialmente a segmentos de la población mundial extremadamente vulnerables³⁵.

Held afirma que el problema de la gobernación se manifiesta de múltiples formas, aunque estas manifestaciones pueden agruparse en dos categorías: el problema de capacidad y el problema de responsabilidad³⁶.

1.5.1. El problema de capacidad

Cuando habla del problema de capacidad, nuestro autor se refiere a los obstáculos que se presentan en la resolución de problemas mundiales o regionales. Estos obstáculos derivan de una serie de dificultades estructurales que

³³ Véase Held, D., *Cosmopolitismo. Ideales y realidades*, pp. 178-179.

³⁴ Véase Held, D. y K. Young. "The Equivalence Principle". *Responses to the Global Crisis: Charting a Progressive Path*. Eds. O. Cramme y E. Jurado. Londres: Policy Network, 2009, p. 35.

³⁵ Véase *ibíd.*, pp. 35-36.

³⁶ Véase Held, D., *Cosmopolitismo. Ideales y realidades*, p. 179.

dificultan y entorpecen los mecanismos de aplicación de políticas urgentes.

El primero de estos problemas es que no existe una división de trabajo clara entre los múltiples organismos intergubernamentales internacionales que participan en la gobernanza global. No está claro qué organismo internacional es responsable de qué problema público global y en consecuencia sus funciones se superponen, hay conflicto de mandatos o bien se dejan espacios que no son cubiertos por ninguno de ellos³⁷.

Además existen dificultades de cooperación, coordinación y articulación de soluciones colectivas entre las instituciones internacionales. Esto se debe en parte a los desacuerdos que surgen entre ellas respecto a los objetivos y a los medios más adecuados para su consecución.

Estos problemas son una muestra de la fragmentación de estas instituciones y la competencia entre ellas. Su incapacidad para actuar con decisión y eficientemente las conduce ocasionalmente a la inacción. Esto agudiza la percepción generalizada de la ineficiencia de estos organismos, a tal grado que parece que ni siquiera están obligados a hacerse responsables de las consecuencias de su ineficiencia.

Hasta el momento existen grandes deficiencias en las formas de integrar y resolver nuestras necesidades comunes. El fracaso de la comunidad internacional para generar un marco firme para gestionar el cambio climático es un grave indicio de este problema, y también lo es el lento avance que se ha producido en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio³⁸.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecen unas normas o criterios mínimos que deben alcanzarse en materia de educación, equidad de género, sustentabilidad, reducción de pobreza, sanidad, lucha contra el VIH, paludismo y otras enfermedades infecciosas con alto índice de mortalidad a nivel mundial. Estos objetivos fueron incluidos en la llamada *Declaración del Milenio*, la cual fue firmada en el año 2000 por los 191 Estados Miembros de las Naciones Unidas. Al

³⁷ Véase Held, D., *Un pacto global*, p. 132.

³⁸ La *Declaración del Milenio* aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 2 de septiembre de 2000 puede consultarse en el siguiente enlace <<http://www.un.org/spanish/milenio/ares552s.htm>> (Consultado 28 Abr. 2011).

firmarla los Estados convinieron alcanzar dichos objetivos en el año 2015, y hacer un seguimiento de la consecución de dichos objetivos mediante informes y reportes periódicos. Sin embargo, esta Declaración no ha venido acompañada de un plan concreto con objetivos específicos, de ahí lo lento de su avance.

No obstante, el hecho de que las instituciones internacionales disten mucho de funcionar a la perfección no es tan sorprendente, si se toma en cuenta que los problemas de los que se ocupan son complicados y la acción colectiva a cualquier nivel es difícil.

1.5.2. El problema de responsabilidad

El problema de responsabilidad se refiere, en pocas palabras, al severo déficit de rendición de cuentas e inclusión que sufre el actual sistema de gobernanza global. Se incluye aquí a la exclusión de los Estados más débiles y vulnerables y de las minorías marginadas de los países poderosos.

La gravedad de este problema es exacerbada debido a que los costos asociados con los riesgos globales pueden ser mayores para aquellos que han tenido poco o nada que ver con la generación de éstos³⁹.

Con el propósito de mostrar la relevancia del problema de la responsabilidad, así como el tipo de preocupación que motiva a este trabajo, se expondrá a continuación un caso emblemático dentro de las organizaciones intergubernamentales, el caso del Fondo Monetario Internacional.

1.6. El caso emblemático del Fondo Monetario Internacional

En este apartado se expone el caso paradigmático de una institución intergubernamental que ha sido objeto de fuertes demandas acerca de su

³⁹ Véase Held, D., *Cosmopolitismo. Ideales y realidades*, p. 130.

transparencia y rendición de cuentas desde hace varios años, el Fondo Monetario Internacional.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) es una de las instituciones intergubernamentales más importantes. Desde hace más de medio siglo ejerce una considerable influencia sobre la política económica de sus 188 países miembros.

1.6.1. Objetivos y normas operativas del FMI

Así como la ONU surgió de la convicción de la necesidad de una acción colectiva a nivel global para lograr la estabilidad política, el FMI surgió de la creencia en la necesidad de una acción colectiva a nivel global para lograr la estabilidad económica⁴⁰.

Para el Fondo, el asegurar la estabilidad económica global, implica una gestión adecuada de las crisis monetarias y financieras. Cuando uno de sus países miembros enfrenta una crisis de este tipo, el FMI le brinda ayuda para identificar las debilidades que existen en sus instituciones o en sus marcos reguladores, y provee apoyo en el diseño e implementación de las reformas estructurales necesarias para superar dichas debilidades.

Asimismo, el FMI otorga créditos a los países que se encuentran en problemas económicos y coyunturas desfavorables, a condición de que éstos pongan en marcha ciertas reformas estructurales que, según dicha institución, les ayudarán a reactivar su economía y le permitirán eventualmente pagar la deuda contraída. Se busca que el préstamo sea devuelto lo antes posible, en un plazo de 3 a 5 años, para no dificultar el acceso al crédito por parte de otros países miembros que lo puedan necesitar. Las reformas estructurales que recomienda el Fondo involucran principalmente las políticas de recaudación y tributación, del gasto público (subsidios, pensiones, etc.), las tasas de interés, la política monetaria, la regulación del sector financiero, del régimen de exportaciones, entre

⁴⁰ Véase Stiglitz, J. E. *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus, 2002, p. 37.

otros⁴¹.

Los recursos que maneja el Fondo provienen de las cuotas periódicas que aportan los mismos países miembros para pertenecer a dicha institución internacional. Por lo tanto, “el FMI es una institución *pública*, establecida con dinero de los contribuyentes de todo el mundo”⁴².

Pese a que se trata de una institución pública, el FMI no reporta casi nunca algo concreto sobre el uso de los recursos, ni a los ciudadanos que los proporcionan ni aquellos que se ven afectados por sus recomendaciones. Además, sus decisiones son tomadas a puerta cerrada y sobre ellas no se realiza prácticamente ningún debate público. Sobre estas resoluciones, únicamente son informados los ministros de Hacienda y los bancos centrales de los gobiernos del mundo⁴³.

Las normas operativas del FMI son extensas y muy complejas como para que sean incluidas en el presente apartado en su totalidad, aquí solo se esbozarán algunos aspectos importantes respecto al sistema de participación y toma de decisiones de esta institución intergubernamental.

Existen ciertos problemas estructurales en la distribución del poder de decisión entre los países industrializados y los países en desarrollo que conforman el FMI. Y no todos los miembros tienen el mismo poder de decisión, ya que no todos tienen el mismo número de votos, por ello su capacidad para influir en las decisiones que se toman es desigual.

Tan solo por ser miembro del FMI cada país tiene derecho a 250 votos, sin embargo, los países obtienen un número adicional de votos según el tamaño de su economía. Las variables que calculan la cantidad adicional de votos que los países pueden alcanzar toman en cuenta sus cuentas corrientes, su producto interno bruto (PIB), el tamaño de sus importaciones y exportaciones, así como sus reservas internacionales.

Además, las normas internas del FMI estipulan que la toma de ciertas

⁴¹ Véase Buirá, A. “The Governance of the International Monetary Fund”. *Providing global public goods*. Eds. Kaul, I., P. Conceição, K. Le Goulven y R. Mendoza. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 226.

⁴² Stiglitz, J. E., *op. cit.*, p. 37. Las cursivas son del autor.

⁴³ Véase *Ibíd.*, p. 37.

decisiones, así como la aplicación de ciertas medidas, requiere de una mayoría calificada. En estos casos se exige que la aprobación supere una particular proporción de los votos totales (en algunos casos el 70% y a veces hasta un 85% de aprobación). Con el tiempo, esta cláusula se ha extendido a un número cada vez mayor de casos.

Entre los miembros del FMI la mayor proporción de votos la tiene Estados Unidos, quien posee un 16.38% de los votos totales. De entrada, esto le otorga un poder de veto sobre algunas de las decisiones tomadas por el organismo internacional. Le sigue Japón con 7.86% y en tercer lugar está Alemania con 4.48%. En cuarto y quinto lugar están Francia y Gran Bretaña con 4.30% cada uno, seguidos por Italia con un 2.78%. Estos seis países juntos poseen el 40% de los votos totales. En contraste, 24 países africanos controlan juntos solamente el 1.34% de los votos totales.

El Fondo realiza reformas periódicas a las cuotas y a la representación de los países que lo conforman. Dichas reformas han permitido que los países de las llamadas “economías emergentes” hayan aumentado paulatinamente su porcentaje de votos en los últimos años. Los cambios al interior del FMI son lentos. Sin embargo, como resultado del último ajuste China, India, Rusia y Brasil alcanzaron juntos un 14.18% de los votos; no obstante, la cifra está todavía por debajo del 15% que necesitan estos cuatro países para poder ejercer conjuntamente un poder de veto.

1.6.2. Críticas al FMI

Las políticas del FMI, especialmente las condiciones que impone a los países en desarrollo para otorgar préstamos, han sido severamente criticadas por los perjuicios que ocasionan a las políticas sociales de dichos países.

El saneamiento del presupuesto público por parte de los países en dificultades, emprendido de acuerdo a las recomendaciones del FMI, ha implicado

en muchas ocasiones una disminución en el gasto social de muchos países en desarrollo, con costos especialmente graves para los más pobres.

Joseph Stiglitz, antiguo economista jefe del Banco Mundial y Premio Nobel de Economía 2001, ha expresado importantes críticas al FMI en su libro *El malestar en la globalización* (2002). En dicho libro, Stiglitz afirma que el FMI no ha cumplido la misión con la que fue instituido, ya que muchas de las políticas que ha recomendado han contribuido a la inestabilidad global en vez de evitarla. Stiglitz afirma:

A pesar de los esfuerzos del FMI durante el último cuarto de siglo, las crisis en el mundo han sido más frecuentes y (con excepción de la Gran Depresión) más profundas. Según algunos registros, casi un centenar de países han entrado en crisis; y lo que es peor, muchas de las políticas recomendadas por el FMI, en particular las prematuras liberalizaciones de los mercados de capitales, contribuyeron a la inestabilidad global. Y una vez que un país sufría una crisis, los fondos y los programas del FMI no sólo no estabilizaban la situación sino que en muchos casos la empeoraban, especialmente para los pobres.⁴⁴

Nuestro autor sostiene que las políticas de liberalización de los mercados, que consisten en la supresión de interferencias públicas en los mercados financieros y de capitales⁴⁵, han sido ampliamente recomendadas por el FMI pese a que no existen pruebas de que estimulen el crecimiento económico⁴⁶.

A juicio de Stiglitz, este tipo de políticas no son apropiadas para países en los primeros estadios de desarrollo o en las primeras fases de la transición, ya que no cuentan con un marco regulatorio adecuado. Tampoco cuentan con redes de seguridad fuertes que impidan que los más vulnerables dentro de un país acarreen con las peores consecuencias de la crisis.

El problema radica en que el FMI tiende a adoptar el mismo enfoque ante

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 40.

⁴⁵ Véase *Ibíd.*, p. 87.

⁴⁶ Véase *Ibíd.*, p. 41.

cualquier crisis económica, sea cual sea su causa y la situación particular del país que la afronte. En este sentido, homologa a los desiguales y pasa por alto los grandes desafíos y dificultades que enfrentan las economías en desarrollo o en transición, en comparación con las economías estables y desarrolladas.

Existen ciertas medidas típicamente recomendadas por el FMI que en muchas ocasiones agravan los problemas en vez de resolverlos. El polémico desempeño de esta institución durante la crisis del Este asiático (1997-1998), asunto ampliamente desarrollado por Stiglitz en *El malestar en la globalización*, es un claro ejemplo de esto⁴⁷.

Durante la crisis del Este asiático, el FMI presionó a varios de los países afectados para que elevaran los tipos de interés, con el argumento de que incentivaría la entrada de capitales. Lo que dicha medida realmente ocasionó fue la quiebra de muchas empresas que se encontraban endeudadas, y que después de la subida de los tipos de interés no pudieron pagar a sus acreedores.

Las naciones en recesión, dice Stiglitz, no inspiran confianza a los inversores, es por ello que durante las recesiones es arduo conseguir capital. La medida recomendada por el FMI no solo no era la correcta para superar la crisis, ya que los altos tipos de interés no atrajeron más capital; sino que empeoró la situación, pues provocó la quiebra de miles de empresas, hecho que conllevó un gran costo social y prolongó la recesión aún más.

Resulta preocupante que los países que enfrentan una crisis económica y que han visto que su situación se agrava a causa de las recomendaciones del FMI, han tenido que enfrentarla, e igualmente pagar el préstamo que les fue otorgado por el Fondo en el tiempo establecido.

Stiglitz afirma que el problema del FMI y de las demás instituciones económicas internacionales es que están dominadas por los países industrializados más ricos, así como por los intereses comerciales y financieros de dichos países, hecho que se refleja en las políticas de dichas entidades⁴⁸. En su opinión, la elección de los presidentes de las instituciones económicas

⁴⁷ Véase *Ibíd.*, "La crisis del Este asiático. De cómo las políticas del FMI llevaron al mundo al borde de un colapso global". Cap. 4, *passim*.

⁴⁸ Véase *Ibíd.*, p. 44.

internacionales es un símbolo de lo poco representadas que se encuentran las naciones en desarrollo.

Aunque casi todas las actividades del FMI y el BM tienen lugar hoy en el mundo subdesarrollado (y ciertamente todos sus préstamos), estos organismos siempre están presididos por representantes de los países industrializados (por costumbre o acuerdo tácito el presidente del FMI siempre es europeo, y el del Banco Mundial siempre es norteamericano). Éstos son elegidos a puerta cerrada y jamás se ha considerado un requisito que el presidente posea alguna experiencia sobre el mundo en desarrollo. Las instituciones no son representativas de las naciones a las que sirven.⁴⁹

Desde que Stiglitz escribió estas líneas, la costumbre o acuerdo tácito en la elección de presidentes en el FMI y el BM permanece inalterada, a pesar de que la convocatoria para dirigir ambas instituciones internacionales está abierta para candidatos calificados provenientes de todo el mundo.

1.6.3. Conclusiones

La exposición de los problemas que tiene el FMI, tanto en su proceso de toma de decisiones como en sus reglas operativas, ilustran un problema que enfrentan también otras instituciones internacionales multilaterales. El FMI fue fundado en una era en la que muchos países en desarrollo seguían bajo el influjo de reglas coloniales, y tenían unas economías menos independientes de las que tienen hoy en día⁵⁰.

El Fondo Monetario Internacional, junto con el Banco Mundial (BM), surgió de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas que tuvo lugar

⁴⁹ *Íd.*

⁵⁰ Véase Bura, A. "The Governance of the International Monetary Fund". *Providing global public goods*. Eds. Kaul, I., P. Conceição, K. Le Goulven y R. Mendoza, p. 236.

en Bretton Woods en 1944, al término de la Segunda Guerra Mundial, a la que acudieron únicamente 44 naciones. En esa época muchos de los países en desarrollo eran aún colonias europeas por lo que no tuvieron representación propia. India, por poner un ejemplo, todavía no había alcanzado su independencia, así que su participación en Bretton Woods la realizó como parte de la delegación británica.

De igual manera, cuando en 1945 la Organización de Naciones Unidas fue creada, contaba únicamente con 51 países miembros, de los cuales solo cuatro de ellos eran africanos. Entre 1955 y 1963 se produjeron varios procesos de descolonización y como resultado se agregaron a dicha organización 31 nuevos Estados. 1960 fue conocido como el año de África, ya que durante ese año 16 nuevos Estados africanos se convirtieron en integrantes de la ONU⁵¹.

Cuando la política y la economía internacional evolucionaron hacia una mayor integración, muchos de los países con antiguo estatus de colonias buscaron ser miembros de las organizaciones multilaterales; sin embargo, su inclusión no vino acompañada de una apertura en la toma de decisiones por parte de dichas instituciones.

La ONU tiene hoy en día una composición muy distinta de la originaria, en un principio, los Estados europeo-occidentales eran casi los únicos integrantes de dicha Organización; sin embargo, hoy son una minoría cuantitativa. Con base en lo anterior se puede afirmar que la composición del Consejo de Seguridad sobredimensiona el componente europeo-occidental, pues tres de los cinco miembros permanentes pertenecen claramente a dicho bloque⁵².

Como se afirmó con anterioridad, hay un desbalance en el poder de decisión de los países que conforman el FMI, lo cual genera un cuestionamiento sobre la legitimidad de las decisiones que a su interior se aprueban. Además, la actual estructura de poder del Fondo coloca a un pequeño número de países en una posición dominante respecto al resto. No es de extrañar que los países en desarrollo argumenten que el débil poder de decisión que tienen dentro de la

⁵¹ Véase Torres Cazorla M. I. "El derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: la historia de la válvula de seguridad que paralizó al sistema", p. 59.

⁵² *Id.*

institución los coloca en una situación desfavorable frente a los países industrializados, mismos que, en su opinión, se encuentran sobrerrepresentados.

Pese a que desde casi una década el FMI y el Banco Mundial han llevado a cabo significativas reformas en su estructura interna, se las sigue acusando de ser extremadamente reservadas y poco responsables ante los afectados por sus decisiones, y siguen estando sometidas a una enorme y continua presión para renovarse.

Debido a su enorme importancia e impacto, es fundamental que el Fondo sea más abierto a la participación, así como que cumpla ciertos estándares de transparencia, inclusión y rendición de cuentas que aseguren el uso prudente y efectivo de los recursos públicos que maneja, así como la legitimidad de las decisiones que a su interior se toman.

Para que se pueda decir que dicha institución es transparente se requiere que las decisiones sean el resultado de una discusión abierta y de amplia participación, así como que los intereses y puntos de vista de todos los miembros del FMI sean tomados en apropiada consideración. Si las deliberaciones fueran más abiertas y estuvieran expuestas al escrutinio público, probablemente los funcionarios del FMI pondrían más atención a ciertos asuntos políticos y sociales de interés público.

En lo respectivo a la rendición de cuentas, se requiere que aquellos que toman las decisiones afronten las consecuencias de las mismas, pues ha ocurrido que las políticas que el FMI recomienda, especialmente los recortes presupuestarios, resultan ser ineficaces o incluso dañinas para los países que las ponen en marcha, y en vez de ayudarlos los perjudican.

Respecto a la acusación que pesa sobre el FMI de no prestar suficiente atención a las consecuencias que sus políticas han tenido para los más pobres, Stiglitz propone forzarlo a revelar el impacto esperado de sus programas especialmente en lo referente a la pobreza y al desempleo. Los países deberían conocer las consecuencias probables de lo que el FMI recomienda, y si yerra sistemáticamente en sus análisis, debería responsabilizarse por ello. Esta acción, dice el autor de *El malestar en la globalización*, dirigiría la atención del Fondo

hacia tales asuntos⁵³.

Solo mediante transparencia, rendición de cuentas y legitimidad pueden las instituciones internacionales, como el FMI, aspirar a cumplir cabalmente la función para la que fueron creadas, y reconciliar los objetivos políticos y económicos de cada país con los de la comunidad internacional.

⁵³ Véase Stiglitz, J. E., *op. cit.*, p. 300.

Capítulo 2

Responsabilidad y rendición de cuentas

2.1. Introducción

El considerable aumento en el impacto y en el poder tanto de las organizaciones intergubernamentales como de las organizaciones no gubernamentales que operan en el ámbito global, han incrementado las preocupaciones acerca de los usos y abusos del poder en dicho ámbito.

Aunque en muchos casos en una forma débil e imperfecta, dentro de los Estados nacionales existen mecanismos institucionalizados de vigilancia, supervisión y control del poder político. Estos mecanismos buscan impedir los abusos de poder y, cuando estos no se pueden evitar, imponer sanciones a quienes se extralimitan en el ejercicio de sus funciones y, en la medida de lo posible, resarcir a los afectados. El objetivo de mantener el ejercicio del poder dentro de los límites establecidos por el orden jurídico es proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La prohibición y el castigo al ejercicio arbitrario y abusivo del poder es una conquista histórica. Desde la formación de los Estados, los ciudadanos han tenido que luchar por el establecimiento de mecanismos constitucionales que permitan castigar los abusos del poder político, por el respeto y el reconocimiento a sus derechos fundamentales, así como por una mayor participación en las decisiones sobre los asuntos de la vida pública.

Aunque a nivel doméstico ha habido grandes avances en la limitación del

ejercicio del poder, lamentablemente el uso abusivo y arbitrario de éste ha sido la regla y no la excepción a lo largo de la historia. Con frecuencia este poder ha sido utilizado en beneficio de unos pocos en lugar de en beneficio de la colectividad. Sin embargo, a nivel global este problema es particularmente grave debido a que incluso los mínimos controles que se encuentran en el ámbito doméstico, están casi ausentes en el global⁵⁴.

Antes de hablar de la rendición de cuentas a nivel trasnacional, es necesario aclarar en qué consiste la rendición de cuentas, en qué ámbitos se presenta, de qué tipo de acuerdo o relación es resultado, y las condiciones que la hacen posible.

En este capítulo se aportarán elementos que faciliten la comprensión sobre estos aspectos. Para esto lo primero que hay que aclarar es que en los textos académicos escritos en lengua inglesa, tanto la cuestión de la responsabilidad y de la rendición de cuentas están contenidas en el término “*accountability*”. Debido a que se trata de un término de difícil traducción, se vuelve necesario explicar brevemente sus usos y significación.

2.2. El término “*accountability*”

El término en inglés “*accountability*” proviene del de “*account*”, que como sustantivo significa cuenta y como verbo hace referencia a la acción y el efecto de recibir o dar razones del manejo de algún asunto, particularmente de tipo económico. Originalmente surgido en el ámbito de los negocios para asegurar el buen rendimiento de los administradores de las empresas, el término “*accountability*” se amplió hacia el ámbito político en donde hace referencia a la rendición de cuentas del ejercicio del poder o del manejo de los asuntos públicos⁵⁵.

⁵⁴ Véase Grant, R. W. y R. O. Keohane. “Accountability and Abuses of Power in World Politics”, *American Political Science Review*, 99.1 (Feb. 2005): pp. 29-43, p. 30.

⁵⁵ Véase Borja, R. *Enciclopedia de la política*. Vol. 1, México: FCE, 2012, p. 6.

Aunque la palabra es de reciente acuñación la idea es vieja. Durante la democracia ateniense que tuvo lugar entre el siglo V y el IV a.C., se desarrolló un complicado sistema de rendición de cuentas que protegía a los ciudadanos de los abusos de autoridad realizados por líderes políticos y militares⁵⁶. También Julio César, el líder político y general romano que vivió en el siglo I a.C., estableció que aquellos que estuvieran en el cargo de cónsules debían ser oficialmente responsables de sus actos (*accountable for his acts*)⁵⁷.

Según Ngaire Woods, los conceptos modernos de *accountability* se pueden rastrear en los escritos de Platón, Aristóteles, Polibio, Cicerón y Agustín, mismos que describieron las formas en las que los gobernantes debían ser subordinados a un sistema de leyes y de control mutuo⁵⁸.

Ha sido una idea recurrente entre los teóricos de la democracia, especialmente a partir de la Revolución francesa⁵⁹, ya que constituye un mecanismo de control del poder político que guarda una estrecha relación con la transparencia y la política de la información.

En los sistemas políticos democráticos modernos, el término “*accountability*” se usa para describir un rango de mecanismos que previenen el abuso o mal uso del poder político. El objetivo de estos mecanismos es asegurar que las acciones políticas no sean arbitrarias, que se cumplan las leyes, y que los funcionarios públicos sean responsables por las consecuencias de sus actos y decisiones.

La palabra no tiene un término correspondiente en español, el término más cercano es el de “responsabilidad”, referido a la obligación que tienen los gobernantes, en ciertas formas de gobierno, de responder y dar cuenta de sus actos a los ciudadanos, ya sea directamente o a través de los organismos

⁵⁶ Para un tratamiento más profundo de esta cuestión véase Elster, J. “Accountability in Athenian Politics”. *Democracy, Accountability, and Representation*. Eds. A. Przeworki, S. Stokes y Manin, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 253-278.

⁵⁷ Véase Maddex, R. L. *The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts*, Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1996, p. 4.

⁵⁸ Woods, N. *Accountability, governance, and reform in the International Financial Institutions*, <http://www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01027/res/id=sa_File1/woods_IFIreform.pdf> (Consultado 18 Oct. 2013), p. 4. (*Indeed, modern conceptions of political accountability can be traced to the writings of Plato, Aristotle, Polybius, Cicero and Augustine all of whom described the ways in which rulers ought to be subordinated to systems of law and mutual checks.*)

⁵⁹ Véase Borja, R., *op. cit.*, p. 6.

establecidos para dicho efecto, y de asumir las consecuencias de los mismos de acuerdo con la ley vigente. En el presente texto se hablará de rendición de cuentas y responsabilidad en este sentido, para aludir al significado del término “*accountability*”.

2.3. Las relaciones de responsabilidad

Una relación de responsabilidad (*accountability relationship*), se define como aquella que se establece entre dos partes, digamos A y B, como resultado de una delegación explícita de autoridad o un pacto mediante el cual una de las partes se compromete a hacer algo por la otra.

En este tipo de relación A es responsable ante B cuando A está obligado a informar a B acerca de sus acciones y decisiones, y justificarlas. En última instancia B, que es la parte que delegó la autoridad, puede imponer sanciones a A o cesarla de sus funciones de forma temporal o permanente, en caso de una eventual mala gestión o un mal desempeño.

Por ejemplo, si el dueño de una empresa entrega a uno de sus empleados cierta cantidad de dinero con la indicación específica de que dicho dinero debe ser utilizado para comprar determinados materiales para la empresa y el empleado acepta dichas condiciones, entonces se establece entre los dos partes una relación de responsabilidad. Si la indicación del empleador acerca del uso del dinero no es cumplida, éste tiene derecho de llamar a cuentas a su empleado, cesarlo de sus funciones o imponerle una sanción, según sea el caso.

Al momento que le es impuesta una sanción, el agente que se había comprometido a hacer algo y que no lo hizo, o lo hizo inadecuadamente, confronta las consecuencias de sus acciones y se hace responsable por ellas, ya sea compensando o eliminando el daño causado.

La práctica social de imputación de responsabilidades no es un asunto arbitrario, normalmente se basa en razones y criterios previamente establecidos y publicitados en relación a las formas en que se atribuyen determinados efectos o

consecuencias a las acciones u omisiones de los agentes. A la luz de estos criterios se puede juzgar si el actor cumple sus responsabilidades adecuadamente, y qué sanciones le corresponden en caso de no cumplirlas.

2.3.1. Las relaciones de responsabilidad en el ámbito político

Para los fines de este trabajo resulta particularmente importante un tipo específico de relación de responsabilidad, aquella que se establece entre quienes ejercen un poder particular y aquellos que delegan o autorizan el ejercicio de éste.

Dentro de una sociedad los ciudadanos autorizan a ciertos individuos para ejercer el poder político, y estos individuos son los que se ocupan de gobernar, es decir, de tomar las decisiones que conciernen y afectan la vida de todos los integrantes de dicha sociedad.

Cuando los miembros de una sociedad establecen con sus gobernantes una relación de responsabilidad, lo hacen con el objetivo de garantizar que éstos cumplan debidamente las funciones para las que han sido elegidos, someterlos a cierto control y obligarlos a rendir cuentas. El establecimiento y la imputación política de responsabilidades se producen normalmente en el marco de un sistema constitucional.

Los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability mechanism*) se instauran con el objetivo de evitar el mal uso del poder por parte de los gobernantes, sin embargo difieren de otros mecanismos de control del poder político, como el monitoreo y la supervisión del ejercicio del poder, en que involucran un elemento de control, exposición y potencial castigo.

La cuestión de la rendición de cuentas está implícita en la naturaleza de varios mecanismos constitucionales. Tal es el caso del *impeachment*, que es un procedimiento criminal recogido en la constitución estadounidense, que permite remover de su cargo a altos funcionarios del gobierno debido a graves crímenes,

violaciones a la constitución o faltas graves⁶⁰. También lo está en el nombramiento de un *ombudsmen*, es decir, de un comisionado del Estado que representa los intereses de los ciudadanos frente a los excesos que puedan cometer los poderes políticos.

Las elecciones periódicas, si éstas son libres y justas, también pueden ser vistas como un mecanismo de rendición de cuentas. A partir del proceso de elección, los funcionarios electos se vuelven responsables frente a los ciudadanos votantes respecto a cómo realizan sus funciones y ejercen el poder.

En algunos sistemas los electores pueden castigar a los funcionarios al negarles la reelección, y hasta cesarlos de su puesto en el caso de que incumplan sus deberes públicos. Esto lleva a que los elegidos tomen en cuenta las preferencias políticas de sus electores.

En el artículo *Accountability and Abuses of Power in World Politics* (2005), escrito por Ruth W. Grant y Robert Keohane, los autores afirman que los mecanismos de rendición de cuentas operan siempre a partir de medidas y mecanismos que se producen *ex post*, es decir, el hecho de sacar a la luz acciones, juzgar y sancionar a sus causantes, son todas ellas acciones que se producen después de un uso no autorizado o ilegítimo de poder, mas no antes.

De manera adicional, dicen Grant y Keohane, estos mecanismos pueden tener efectos *ex ante*, es decir, pueden contribuir a disuadir a los gobernantes de que abusen de sus posiciones o tomen decisiones imprudentes o injustas antes de que lo hagan, si es que quieren evitar la exposición, juicio o sanción por estos abusos⁶¹. Si los gobernantes saben que en cualquier momento pueden ser llamados a cuentas, evitarán incurrir en abusos de poder y tendrán más cuidado a la hora de tomar decisiones.

Como se indicó, los mecanismos de rendición de cuentas tienen efectos *ex ante*, pues previenen los abusos del poder por parte de funcionarios, sin embargo, existen otros mecanismos de control del poder político que de forma más clara buscan prevenir los abusos de poder antes de que estos ocurran, como por

⁶⁰ Véase Maddex, R. L., *op. cit.*, p. 136.

⁶¹ Véase Grant, R. W. y Keohane, R. O. *Accountability and Abuses of Power in World Politics*, p. 30.

ejemplo el establecimiento de un sistema político que instaure la división o separación de poderes.

En un sistema de este tipo el poder está dividido en ramas u órganos independientes con funciones y responsabilidades propias. Estos poderes particulares son: el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial⁶². Estos tres órganos se vigilan y equilibran mutuamente, ya que establecen entre sí un sistema de controles y contrapesos (*checks and balances*).

Las relaciones de responsabilidad en las democracias tienen la característica de fluir de “abajo hacia arriba”, es decir, las propias instituciones representativas, los ciudadanos y los tribunales son los que tienen el derecho de llamar a cuentas a los gobernantes y detentores del poder en todos los niveles, incluido el jefe de gobierno. Si la rendición de cuentas no fluye de abajo hacia arriba sino a la inversa, entonces el jefe de gobierno sería impune, y no se trataría de un sistema democrático sino de uno autoritario⁶³.

De igual forma pueden existir relaciones horizontales de rendición de cuentas entre dos actores de autoridad equivalente, por ejemplo, un legislador puede llamar a cuentas a otro legislador por no cumplir con los estatutos del partido en sus votaciones y propuestas⁶⁴.

Las relaciones de responsabilidad son muy importantes en el funcionamiento de las democracias, ya que las demandas por una mayor responsabilidad por parte de los ciudadanos hacia sus gobernantes dan lugar a democracias más fuertes.

En el ámbito político, asegurar la rendición de cuentas requiere el

⁶² Tal como trata la cuestión Montesquieu en su célebre capítulo sobre la Constitución inglesa de *Del espíritu de las leyes*, el poder legislativo se ocupa de promulgar, enmendar y derogar leyes, el ejecutivo dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad y previene las invasiones, y el judicial castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares. Para Montesquieu si estos tres poderes no están separados, no puede existir la libertad. Véase Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*, Vol. 1, Madrid: Tecnos, 1984, Libro XI, Cap. XI.

⁶³ Véase Crespo, J. A. *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, Serie cultura de la rendición de cuentas de la Auditoría Superior de la Federación, <http://asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc1.pdf> (Consultado 23 Jun. 2012), pp. 9-10.

⁶⁴ Véase Ackerman, J. M., Prefacio a *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. Coordinado por J. M. Ackerman. México, Siglo XXI, 2008, pp. 17-18.

establecimiento de instituciones que provean información a los ciudadanos que buscan hacer responsables a aquellos que ejercen el poder.

Las leyes sobre libertad de información se han convertido en un aspecto indispensable de las democracias modernas, la transparencia y la apertura en las acciones del gobierno son vistas como rasgos esenciales de la responsabilidad gubernamental. El tener acceso a la información que está en manos de las entidades públicas es considerado por los ciudadanos como derechos, y no como favores concedidos por las autoridades.

En las democracias modernas está ampliamente extendida la creencia de que las reglas y las acciones de los funcionarios solo se legitiman si dichos funcionarios son responsables ante los ciudadanos, y existen leyes sobre libertad de información. Asimismo es significativo el papel que juegan en este proceso los medios de comunicación, mismos que contribuyen al escrutinio de los gobernantes y servidores públicos, al hacer del conocimiento público su buen o mal desempeño en el cumplimiento de sus funciones.

2.4. Justificaciones de las relaciones de responsabilidad

Según Keohane, las relaciones de responsabilidad pueden clasificarse en autorizadas o no autorizadas. Una relación de responsabilidad es autorizada o institucionalizada cuando la exigencia de informar y el derecho de sancionar son comprendidos y aceptados por ambas partes⁶⁵.

En las relaciones de responsabilidad existen ciertos criterios que determinan los deberes y obligaciones que tiene cada una de las partes. Cuando estas relaciones son autorizadas se reconoce la legitimidad de estos criterios, así como de las instituciones o mecanismos mediante los cuales se determina y organiza la distribución de responsabilidades, o la imposición de las sanciones, en el caso de que corresponda.

Cuando se trata de una relación de responsabilidad entre un funcionario

⁶⁵ Véase Keohane, R. "Global Governance and Democratic Accountability", p. 12.

que ejerce un poder y aquellos que autorizan el ejercicio de éste, ésta es autorizada si existe un reconocimiento de las atribuciones de ambas partes de la relación, de una para ejercer poderes particulares y de la otra para exigirle que le informe y le rinda cuentas por tal ejercicio. El agente que ejerce el poder se ve así sometido a una serie de normas y criterios, a la luz de las cuales se juzga si cumple o no sus responsabilidades.

No obstante, cuando el agente no reconoce su obligación de rendir cuentas ante otros por sus acciones y rechaza las consecuencias de las mismas, la relación de responsabilidad no es autorizada o institucionalizada. Frente a esta situación ciertas entidades o grupos de individuos exigirán su derecho de ser informados y a imponer sanciones en caso de no serlo.

Para aclarar este tipo de conflictos se vuelve necesario establecer, desde una perspectiva normativa, qué principios justifican que un agente le rinda cuentas a un grupo o persona que así se lo demanda. Keohane afirma que normalmente se dan tres diferentes justificaciones para el establecimiento de una relación de responsabilidad⁶⁶:

- La primera es la autorización. Algunos autores han enfatizado que el proceso mediante el cual una entidad autoriza a otra para actuar en su nombre puede conferir derechos a la primera y obligaciones a la segunda. La entidad autorizada se vuelve responsable por las consecuencias de sus acciones, y la entidad que autoriza puede exigirle que responda por sus éstas⁶⁷.
- La segunda es el apoyo. Aquellos que proveen apoyo económico o político a una institución o autoridad pueden reclamar que dicha institución responda por sus acciones ante ellos. Esta justificación animó la frase “nada de tributación sin representación” (*no taxation without representation*), misma que resumía las demandas de los

⁶⁶ Véase *ibíd*, pp. 13-14.

⁶⁷ Hanna F. Pitkin, por ejemplo, trata brevemente la cuestión de la autorización y de la rendición de cuentas en relación al tema de la representación en su texto *The concept of representation*. Véase Pitkin, H. F. *The concept of representation*, California: University of California Press, 1972, pp. 38-39 y 55-56.

colonos de las trece colonias británicas, y uno de los motivos de la Revolución Estadounidense.

- La tercera es el impacto. Frecuentemente David Held ha señalado que aquellos cuyas elecciones tienen un impacto decisivo en la vida y oportunidades de otras personas, deben ser totalmente responsables ante ellas por sus acciones, y de no hacerlo, poder ser sancionados por ellas⁶⁸.

Según Keohane, la autorización y el apoyo son la base de las relaciones de responsabilidad que operan en el nivel interno, es decir, aquel en el que existe una relación institucional entre las dos partes⁶⁹, no obstante no se limitan a este nivel.

La relación de responsabilidad que se establece entre ciudadanos y funcionarios o servidores públicos resulta tanto de un acto de autorización que se encuentra avalado por ciertas disposiciones constitucionales, como de los recursos económicos y/o políticos que proporcionan los ciudadanos, los cuales refuerzan su derecho a ser informados y a imponer sanciones a los servidores públicos que incumplan sus obligaciones.

Sin embargo, la tercera justificación enunciada por David Held apunta a un nivel externo de responsabilidad, entendido como aquel en el que no media relación institucional alguna entre las dos partes. En este caso el agente que toma las decisiones y los sujetos afectados por sus consecuencias no están vinculados por una relación institucional.

2.5. Conclusiones

Como se ha visto a lo largo de este capítulo, las relaciones de responsabilidad funcionan como mecanismos de control y limitación del poder en el

⁶⁸ Held, D. "Law of States, Law of Peoples: Three Models of Sovereignty", *Legal Theory*, 8, pp. 1-44, p. 14, (*apud* Keohane, R. "Global Governance and Democratic Accountability")

⁶⁹ Véase Keohane, R. "Global Governance and Democratic Accountability", p. 14.

ámbito político. Los mecanismos de rendición de cuentas, acompañados por las leyes de transparencia y acceso a la información, ayudan a prevenir los abusos del poder político; y, cuando estos ya han ocurrido, a imponer sanciones a los detentores de dicho poder.

En el capítulo se enumeran tres distintas justificaciones que pueden darse para el establecimiento de una relación de responsabilidad: la autorización, el apoyo y el impacto. De estas tres, sólo el impacto constituye un posible modelo normativo de responsabilidad a nivel trasnacional.

La rendición de cuentas en la política global puede ser conceptualizada como un sistema hipotético en el que los agentes cuyas acciones tienen impacto sobre ciertas personas, pueden ser llamados a cuentas por ellas⁷⁰.

Se trata, no obstante, de una cuestión muy compleja, pues existen dificultades para abordar problemas que trascienden fronteras, así como para atribuir responsabilidades por los mismos. El establecimiento de relaciones de responsabilidad en el nivel externo, se enfrenta a numerosos problemas, tanto teóricos como prácticos.

En el siguiente capítulo se abordará el modelo de responsabilidad trasnacional basado en el impacto, sus propuestas y principios, algunos de los autores que lo han abordado, las críticas que se le han hecho, así como el tipo de problemática al que busca dar respuesta.

⁷⁰ Held, D. Law of States, Law of Peoples: Three Models of Sovereignty, *Legal Theory*, 8, pp. 1-44, p. 14.

Capítulo 3

El problema de responsabilidad y la rendición de cuentas en el ámbito global

3.1. Introducción

En el capítulo anterior se habló de la rendición de cuentas como un mecanismo de control del poder político, que juega un importante papel en el funcionamiento de las democracias modernas.

El hecho de que existan límites y reglas para el ejercicio del poder, que las acciones políticas sean procedimentalmente justas, legales y reglamentadas, así como que aquellos que toman las decisiones sean hechos responsables de las consecuencias, son todos ellos objetivos deseables en las instituciones públicas, ya sea que pertenezcan al ámbito nacional, al regional o al global.

En este capítulo se explorarán algunos principios y justificaciones que son candidatos para establecer mecanismos de rendición de cuentas en el nivel transnacional. Principalmente se discutirá el modelo de responsabilidad basado en el impacto, según este modelo, aquellos cuyas elecciones tienen un impacto decisivo en la vida y oportunidades de otras personas, deben ser totalmente responsables ante ellas por sus acciones, y de no hacerlo, poder ser sancionados por ellas.

Con este modelo se busca responder a una realidad global concreta, la cual se caracteriza por una creciente interdependencia, interconexión e impacto entre los ámbitos local, regional y global.

3.2. La interconexión e interdependencia en el nuevo panorama global

Entre las distintas regiones del planeta existen cada vez más canales de comunicación e intercambio. Los bienes, servicios, información, ideas y personas atraviesan las fronteras nacionales a una enorme velocidad. Sin embargo, entre las diversas partes del mundo existen diferencias considerables respecto al alcance y velocidad de estos intercambios.

El surgimiento de diversos centros de poder y autoridades políticas interconectadas tiene importantes repercusiones para los Estados nacionales, ya que desafían las formas tradicionales en que se han resuelto los problemas al interior de éstos, y vuelven necesario redefinir los conceptos de autodeterminación y soberanía nacional.

En la actualidad ninguna sociedad puede aislarse de lo que ocurre más allá de sus fronteras. Las oportunidades de vida de los individuos particulares, su rango de acción, sus decisiones y sus planes de vida, ya no dependen únicamente de los procesos que tienen lugar al interior del Estado en el que habitan, sino también de procesos que suceden al exterior de éstos.

En numerosas ocasiones mucho de lo que afecta al bienestar de sus poblaciones se encuentra más allá del control nacional, y los Estados no pueden amortiguar el efecto de las decisiones de otros Estados o de actores no estatales sobre las oportunidades de vida de sus ciudadanos.

En los siguientes tres apartados se expondrá cómo las oportunidades de una persona de vivir una vida buena en un ámbito de justicia y de libertad, pueden ser afectadas por las decisiones que tomen otros gobiernos nacionales distintos del suyo, instituciones intergubernamentales o corporaciones multinacionales.

3.2.1. Otros Estados

En ocasiones sucede que las decisiones tomadas por un gobierno nacional no afectan exclusivamente a sus propios ciudadanos, sino también a personas que viven fuera de sus fronteras territoriales. A menudo decisiones que se consideran típicamente “nacionales” provocan en otros países significativos cambios y afectaciones en el ámbito económico, ambiental, financiero y de seguridad.

Las fronteras territoriales buscan delimitar una zona cuya población toma las decisiones que afectan a su vida, pero las consecuencias de estas decisiones a menudo se extienden más allá de dichos confines nacionales⁷¹.

Por ejemplo, la decisión de un país de autorizar la tala de los bosques dentro de su territorio puede desequilibrar el sistema ecológico de regiones localizadas fuera del mismo. De igual forma la construcción de una planta nuclear cerca de una frontera nacional puede afectar gravemente a los habitantes de los países vecinos, sin embargo no es algo que se suele consultar, a pesar de los múltiples riesgos que éstos deben asumir⁷².

El empleo de combustibles fósiles por parte de los países industrializados, mismo que lleva a grandes concentraciones de gases como el CO₂ en la atmósfera, es el causante del efecto invernadero y el calentamiento global. Estos dos fenómenos afectan tanto a los que viven en países industrializados como a los que viven en economías preindustriales. El agujero en la capa de ozono, causado por el uso de clorofluorocarbonos (CFC), afecta a todos, y no solo a quienes utilizaron esos productos químicos⁷³.

En realidad, la mayoría de las cuestiones medioambientales, especialmente las que afectan a los océanos y a la atmósfera, tienen un impacto transfronterizo. Si un país quiere mejorar la calidad del aire en su territorio y para ello establece regulaciones sobre la emisión de CO₂, estas no bastarán mientras que los países

⁷¹ Véase Held, D., *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, p. 40.

⁷² Véase *ibíd.*, p. 38.

⁷³ Véase Stiglitz, J.E., *op. cit.*, p. 279.

vecinos no implementen las mismas medidas.

También se puede hablar de que la política de seguridad nacional de un Estado tiene consecuencias para la de otros. Si un país se siente amenazado y para aumentar su capacidad de defenderse y amenazar a los demás decide adquirir y/o desarrollar armas de destrucción masiva (nucleares o no nucleares), esta decisión afectará a otras naciones, estén o no directamente involucradas en el conflicto.

El hecho de que varios países distintos puedan desplegar en cualquier momento sus armas de destrucción masiva, “aumenta” la seguridad de estas naciones, sin embargo disminuye la de otras, ya que la proliferación de armas de destrucción masiva incrementa radicalmente las probabilidades de inestabilidad política y la inseguridad de todos⁷⁴.

La nueva tecnología bélica posee una capacidad de destrucción tal, que sus efectos se pueden hacer sentir en muchas partes de la tierra, afectando a naciones que son parte del conflicto, pero también a las que no lo son.

3.2.2. Organizaciones intergubernamentales

Como se afirmó en el capítulo anterior, hoy en día las comunidades nacionales no son las únicas fuentes de diseño, elaboración e implementación de decisiones y políticas que ejercen influencia sobre la vida de sus miembros⁷⁵. Las oportunidades de una persona de vivir una vida buena también se pueden ver afectadas por decisiones tomadas por organizaciones intergubernamentales.

Para ilustrar este punto, considérese lo siguiente: en las conferencias, foros y cumbres de las instituciones financieras internacionales se resuelven asuntos y negociaciones de alcance global. Todos los países del mundo están involucrados en los mercados financieros mundiales y la inestabilidad de estos mercados, sus crisis y sus momentos de prosperidad, les afectan a todos por igual, aunque en

⁷⁴ Véase Held, D., *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, p. 150.

⁷⁵ Véase *ibíd.*, p. 38.

distintos grados.

Dado que los efectos de las decisiones tomadas en estas cumbres financieras internacionales se hacen sentir en todos los países de mundo, se esperaría que todos tuvieran la oportunidad de tomar parte en ellas, tanto como en su discusión previa. No obstante esto raramente es así, en muchas ocasiones se excluye de estas reuniones a los países poco industrializados cuyas economías no son consideradas “emergentes”.

El problema de la exclusión de los países poco industrializados en las cumbres económicas y financieras se ilustra claramente en un documental dirigido por Marc y Nick Francis en 2006, titulado *Oro negro. La verdad sobre el café*⁷⁶. El documental se ocupa de denunciar la situación que vive Etiopía, uno de los países más pobres del mundo, en lo referente a su producción y exportación de este grano.

Es en la región de Kaffa, en Etiopía, donde se originó el café. Hoy en día, este país africano es uno de los principales productores del mundo; se trata de un negocio que sostiene a más de 15 millones de personas en ese país.

A pesar de que el café que se siembra en Etiopía es de una gran calidad, los campesinos que lo cultivan no consiguen obtener más de 0.5 dólar por kilo. Las pequeñas ganancias conseguidas por la venta de este producto agrícola no son suficientes para cubrir sus gastos de alimentación, vestido, vivienda, servicios médicos, ni alcanzan a sufragar la educación de sus hijos.

El café que venden los campesinos etíopes es adquirido por grandes empresas multinacionales que lo venden en Europa a 230 dólares por kilo. Se trata de una diferencia sustantiva entre el precio de compra y el precio de venta. La mayoría de las ganancias generadas van a parar al bolsillo de los intermediarios.

El problema al que se enfrentan los países productores de café (Brasil, Vietnam, Etiopía, México, Colombia, Indonesia, Guatemala, Filipinas, etcétera), es que el precio internacional del grano se establece en grandes centros económicos

⁷⁶ Véase Francis, N. y M. Francis, *Oro negro. La verdad sobre el café*, 2006. <<http://www.youtube.com/watch?v=gpAMpDV9Pms>> (Consultado 1 Sep. 2013)

como Londres y Nueva York, es decir, a miles de kilómetros de los lugares donde se cultiva.

Lo interesante del documental es que presenta la situación a la que se enfrentó el contingente de Etiopía que asistió a la conferencia de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que tuvo lugar en Cancún en 2003, con la intención de negociar un mejor precio para su café. Asunto que, de haber sido conseguido, hubiera redundado en una mejor calidad de vida para los trabajadores agrícolas etíopes.

A lo que se enfrentaron los delegados de Etiopía fue a que la mayoría de las negociaciones se desarrollaron a puerta cerrada, usualmente en pequeños grupos de trabajo de dos o tres países, y que no se les permitió asistir para intervenir en ellas. Se encontraban en una clara posición de desventaja, pues su delegación, que contaba solamente con tres miembros, no podía competir con la delegación de la Unión Europea que contaba con más de 640 delegados.

La apreciación de los representantes de Etiopía, y de otros países en desarrollo que asistieron a dicha conferencia de la OMC, fue que los temas que se consideraron prioritarios en la agenda fueron impuestos por la Unión Europea y E.E.U.U., y que los asuntos que resultaban de interés para los países en desarrollo no fueron atendidos, ni sus voces escuchadas.

A pesar de que los países poco desarrollados como Etiopía están incluidos como miembros de la OMC, su inclusión se produce en condiciones de desigualdad. Entre los países miembros existe una gran desigualdad socioeconómica y política, la cual se refleja en la cantidad de delegados que éstos envían a las reuniones de la OMC. La mayoría de los países no tiene presupuesto suficiente para enviar delegaciones numerosas a dichas reuniones, en consecuencia no pueden enviar a un representante a cada panel, asunto que les resta capacidad de negociación.

Los países poco desarrollados o en vías de desarrollo son una mayoría en la Organización, no obstante, su peso político en las negociaciones sigue siendo

relativamente pequeño, y las decisiones importantes suelen tomarlas los países industrializados en grupos de negociación informales⁷⁷.

Pese a que la OMC cuenta con un mecanismo de decisión por consenso, los procedimientos utilizados en sus conferencias en lo referente a la elaboración de la agenda, así como la forma como se llevan a cabo las discusiones han motivado que se hable de un déficit democrático dentro de dicha institución. Los procesos de toma de decisiones dentro de la Organización no son transparentes, ni garantizan la verdadera participación de todos los países miembros⁷⁸.

3.2.3. Empresas multinacionales

La expansión del sector privado y el aumento de la actividad económica transnacional han dado como resultado que las empresas multinacionales (EMN) sean hoy en día organizaciones clave en el mundo moderno, y que desempeñen un papel muy importante en la economía de la mayor parte de los países. Según el sitio web de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la actualidad hay unas 50.000 EMN con 450.000 filiales, las cuales dan trabajo a más de 200 millones de personas en todo el mundo.

Estas empresas de presencia internacional también ejercen una gran influencia y toman decisiones que afectan a millones de personas alrededor del mundo. En ocasiones este impacto es positivo, pues las EMN contribuyen a la creación de puestos de trabajo, y por lo tanto a la ocupación laboral de miles de personas en los países donde se instalan. Sin embargo también pueden tener un impacto negativo en ellas al establecer políticas cuestionables en materia laboral, social y ambiental.

Algunas EMN aprovechan los vacíos legales de los países en donde se instalan para imponer condiciones de explotación laboral en sus centros de

⁷⁷ Véase Reder, M., *op. cit.*, p. 167.

⁷⁸ Para un tratamiento más profundo de esta cuestión véase Oropeza de la Torre, V. "Activismo político transnacional: la rendición de cuentas en el comercio mundial". *Aldea mundo*, Vol. 11, núm. 21 [Universidad de los Andes, Venezuela] (mayo-octubre 2006): pp. 7-18.

producción, especialmente en plantaciones y fábricas. En ocasiones incluso llegan a presionar a las autoridades de esos mismos países, con el propósito de modificar el marco legislativo a su favor, recurriendo en ocasiones a mecanismos como el soborno.

Un caso específico de esto es Walmart, una de las EMN más grandes del mundo, ubicada en la segunda posición del ranking de la revista *Fortune*⁷⁹. Walmart es una corporación multinacional de origen estadounidense, que opera cadenas de almacenes en muchos países del mundo. Esta empresa cuenta con 2,2 millones de empleados, lo que la convierte en la mayor fuente de empleo privado en el mundo.

Debido a los bajos salarios, las malas condiciones de trabajo y la asistencia sanitaria inadecuada que ofrece a sus empleados, Walmart ha enfrentado múltiples acciones legales en su contra por maltrato y explotación laboral en diversas partes del mundo. Sin ir más lejos, la empresa fue objeto de la demanda por discriminación laboral más grande que ha habido en la historia de E.E.U.U., 1,5 millones de empleadas y ex empleadas acusaron a la empresa de hacer un tratamiento diferenciado de género en términos de salarios y promociones⁸⁰.

A Walmart se le ha acusado de dar sobornos a las autoridades locales de muchos países para obtener rápidamente permisos de construcción, avales ambientales y hasta cambiar los usos de suelo, todo esto con el propósito de construir nuevas unidades, expandir sus negocios y dominar ese mercado⁸¹.

⁷⁹ El ranking del que aquí se habla es *Global 500*, una lista de las primeras 500 empresas de todo el mundo, medidas por sus ingresos, publicada anualmente por la revista *Fortune*. Esta lista se elabora anualmente, la correspondiente al año 2013 se puede consultar en el siguiente enlace: <http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2013/full_list/index.html?iid=G500_lp_toprr> (Consultado 2 Sep. 2013).

⁸⁰ La Suprema Corte de Justicia de E.E.U.U. falló a favor de Walmart, y declaró que incluso si todas las demandas fueran verdaderas, eso no demuestra que toda la compañía opera bajo políticas generales de discriminación. (*Even if every single one of these accounts is true, that would not demonstrate that the entire company "operate[s] under a general policy of discrimination*). El fallo completo del caso *Wal-Mart Stores, Inc., Petitioner v. Betty Dukes et al.*, se puede consultar en el siguiente enlace: <<http://www.supremecourt.gov/opinions/10pdf/10-277.pdf>> (Consultado 12 Sep. 2013).

⁸¹ Recientemente una investigación del periódico *The New York Times* hizo del conocimiento público que entre 2002 y 2005 varios dirigentes de Walmart dieron a funcionarios mexicanos 24 millones de dólares en sobornos y pagos anómalos para obtener rápidamente permisos de construcción, como el que les permitió construir una sucursal de sus almacenes en las cercanías de la pirámide de Teotihuacán. Véase Barstow, D. "Vast Mexico Bribery Case Hushed Up by Wal-Mart After Top-Level Struggle". *The New York Times* 21 abr.

Otro ejemplo es el hecho de que algunas EMN, particularmente las mineras y petroleras, han sido acusadas de contaminación medioambiental por el vertido de petróleo o desechos tóxicos en los ríos, ya sea de forma clandestina o con la complicidad de las autoridades locales.

Se discute mucho cómo obligar a las empresas trasnacionales a respetar las leyes laborales y medioambientales. Una primera opción es exigir a los gobiernos locales que refuercen sus leyes. Esta medida, aunque lógica y necesaria, no es suficiente para resolver el problema, ya que en muchas ocasiones los gobiernos están deseosos de atraer inversión extranjera a sus países, y relajan o flexibilizan las leyes laborales y medioambientales con el propósito de hacerse atractivos para las empresas.

Hasta hoy en día, esta situación que mantiene a muchas personas en una situación de desprotección laboral o precarización del empleo no ha podido ser resuelta. No existen mecanismos que permitan la rendición de cuentas de las EMN por el impacto de su actividad sobre las oportunidades de vida de los individuos.

Los esfuerzos realizados por algunas instituciones intergubernamentales por poner controles a las EMN han resultado fallidos, es el caso de Pacto Mundial propuesto por la ONU⁸². La razón de esto es que se trata de meras recomendaciones que las EMN pueden voluntariamente adoptar o rechazar.

Ahora que se ha descrito el tipo de situación a la que responde el modelo de responsabilidad basado en el impacto, se discutirán sus dos principios principales: el principio de equivalencia y el de subsidiaridad.

2012, http://www.nytimes.com/2012/04/22/business/at-wal-mart-in-mexico-a-bribe-inquiry-silenced.html?pagewanted=all&_r=0 (Consultado 13 Sep. 2013). Véase también Barstow, D. y A. Xanic "The Bribery Aisle: How Wal-Mart Got Its Way in Mexico". *The New York Times* 17 dic. 2012, <http://www.nytimes.com/2012/12/18/business/walmart-bribes-teotihuacan.html> (Consultado 13 Sep. 2013).

⁸² El Pacto Mundial es el resultado de una propuesta hecha por el Secretario General de la ONU en el Foro Económico de Davos en 1999. La propuesta consistió en invitar a las empresas a unirse a la ONU en la tarea de hacer llegar a todos los seres humanos los beneficios de la globalización económica. Las empresas que quisieran libremente sumarse al Pacto deberían cumplir nueve principios, dos referidos a derechos humanos, cuatro a derechos laborales y tres relacionados con el medio ambiente. Después se unió uno en el que se rechazaba cualquier forma de corrupción, soborno o extorsión.

3.3. El principio de equivalencia

David Held es un sociólogo británico que desde hace más de veinte años se ha ocupado de reflexionar sobre la naturaleza de la democracia y de sus posibilidades en la era de la globalización. Según Held existe un principio que debe ser aplicado en los procesos de toma de decisiones para garantizar la simetría y la coherencia deseable entre quienes toman las decisiones y quienes son afectados por ellas, se trata del principio de equivalencia.

Held enuncia el principio de equivalencia de la siguiente forma: “el alcance de los beneficios y costes de un determinado bien debería coincidir con el de la jurisdicción en la que se toman las decisiones relativas a dicho bien”⁸³. En una formulación más sencilla el principio afirma que “los que se ven muy afectados por un bien o un mal global deberían poder opinar sobre su suministro o su regulación”⁸⁴.

Existe un principio muy similar al enunciado por Held, el principio discursivo de universalización (U). Este principio ha sido expuesto por Jürgen Habermas en varios de sus textos, y permite llegar a acuerdos racionalmente motivados. El principio se enuncia de la siguiente manera:

Toda norma válida ha de satisfacer la condición de que todas las consecuencias y efectos laterales que del seguimiento *general* de la norma previsiblemente se sigan para la satisfacción de los intereses de *cada uno*, puedan ser aceptados sin coacción por todos los afectados⁸⁵.

Según Habermas, del principio básico de universalización puede deducirse

⁸³ Held, D. *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*, p. 132. Esta formulación también está disponible en Held, D. “Democratic Accountability and Political Effectiveness from Cosmopolitan Perspective”, p. 247. (*this principle suggests that the span of a good's benefits and costs should be matched with the span of the jurisdiction in which decisions are taken on that good*).

⁸⁴ *Ibid.*, p. 132.

⁸⁵ Habermas, J. *Escritos sobre moralidad y eticidad*, Barcelona: Paidós, 1991, p. 68. La cursiva es del autor.

una fórmula más concisa: el principio “D”. Este principio derivado sostiene que “sólo pueden pretender validez aquellas normas que pudiesen contar con el asentimiento de todos los afectados como participantes de un discurso práctico”⁸⁶.

Tanto el principio de universalización como su derivado, exigen que se establezcan relaciones simétricas y de reconocimiento entre los participantes durante el proceso de discusión sobre las normas, para llegar así a un acuerdo consensuado.

El principio de equivalencia de Held también se aplica en situaciones de toma de decisiones y de elaboración o aplicación de reglas (*rule applying*) que afectarán a terceros. La “equivalencia” a la que hace referencia el nombre del principio es una equivalencia, simetría o coherencia entre quienes toman las decisiones (*rulemakers*) y quienes las reciben (*ruletakers*), es decir, entre los que deciden y las partes interesadas (*stakeholders*).

Nuestro autor afirma que los teóricos de la democracia de los siglos XIX y XX han supuesto que existe una relación simétrica y congruente entre quienes toman las decisiones (los gobernantes) y quienes reciben las decisiones políticas (los ciudadanos-votantes)⁸⁷ en un gobierno democrático.

Durante el proceso de toma de decisiones se pueden producir tensiones y desencuentros entre los que toman las decisiones o elaboran las normas, y aquellos que las reciben y padecen sus consecuencias; estas tensiones se han resuelto tradicionalmente mediante el concepto de comunidad política, que designa a la que está institucionalmente ligada y territorialmente delimitada.

En la comunidad política se reúnen por convención los que toman las decisiones y los que las reciben, con el objetivo de resolver cuestiones relativas a sus fines y a su destino común. Para ello, ambas partes crean procesos e instituciones políticas que les permiten establecer relaciones autorizadas de responsabilidad y así resolver el problema de la rendición de cuentas⁸⁸.

Hasta hace pocos años los conceptos, las ideas y los mecanismos políticos

⁸⁶ *Ibíd.*, p. 101.

⁸⁷ Véase Held, D. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona: Paidós, 1997, p. 37.

⁸⁸ Véase Held, D. *Un pacto global, La alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*. p. 133.

tradicionales se habían pensado y desarrollado con referencia a comunidades y espacios territorialmente delimitados. El concepto de comunidad política corresponde con la idea que se tuvo del Estado-nación en su proceso de formación, en la cual los conceptos de poder político, soberanía, democracia y ciudadanía se veían reunidos de forma sencilla y apropiada por un territorio espacial delimitado⁸⁹.

Se daba por hecho que el Estado nacional territorial era la unidad adecuada para situar y resolver las cuestiones relacionadas con la responsabilidad, la democracia y la justicia. No obstante, dado el fenómeno de la globalización y la reconfiguración del orden global, la relación entre quienes toman las decisiones y los que las reciben se ha vuelto más compleja desde el punto de vista espacial.

Cuando la relación entre los que deciden y los que reciben la decisión es más compleja desde el punto de vista espacial, es decir, cuando las decisiones afectan a personas ajenas a una entidad territorialmente delimitada, surge un interrogante normativo ¿debe la entidad actora ser responsable ante el conjunto de personas que afecta?⁹⁰. Y de ser así ¿cómo establecer entre dichas entidades y las personas afectadas una relación de responsabilidad autorizada?

Se trata de una cuestión sumamente complicada que requiere importantes precisiones. La primera precisión que se hará aquí tiene que ver con que la afectación o el impacto que tienen, por ejemplo, las políticas comerciales, así como las crisis o recesiones económicas, sobre los individuos, es desigual en relación al género. Este es un aspecto que Held no toma en cuenta al discutir el principio de equivalencia y que tiene una gran importancia.

3.4. Las mujeres como “afectadas de forma importante”

Los hombres y las mujeres son afectados a menudo de diferente manera

⁸⁹ *Íd.*

⁹⁰ Véase Keohane, R. “Global Governance and Democratic Accountability”, p. 15.

por la globalización, el comercio internacional⁹¹ y la expansión de los mercados. En muchas ocasiones los grupos de mujeres no tienen oportunidad de implementar una perspectiva sensible al género en la toma de decisiones, la implementación de políticas comerciales o en la firma de tratados comerciales internacionales.

Esta consideración no anula el principio de equivalencia, sin embargo nos indica que al hablar de los “afectados de manera importante” tenemos que tomar en cuenta aspectos como la sobrerrepresentación de las mujeres en las cifras de los pobres globales. Esto es, el hecho de que la mayoría de las personas que viven por debajo de la línea internacional de pobreza (1,25 dólares al día según el reajuste del Banco Mundial de 2008) son mujeres.

En el informe de la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer, llevada a cabo en Beijing en 1995, se afirmó que “el 70% de los 1.300 millones de pobres que hay en el mundo son mujeres. Las mujeres y los niños que dependen de ellas constituyen la mayoría de los 23 millones de refugiados y los 26 millones de personas desplazadas dentro de sus países en todo el mundo”⁹².

Además, la brecha que separa a los hombres de las mujeres atrapadas en el círculo de la pobreza ha seguido ampliándose en los últimos años. A este fenómeno se le denomina “feminización de la pobreza”. Las causas son diversas: en primer lugar, las mujeres que viven en la pobreza, a diferencia de los hombres, a menudo se ven privadas del acceso a recursos de importancia crítica para mejorar su situación, tales como los créditos y las herencias. Además, como dice el informe antes citado, las mujeres trabajan más horas por menos remuneración y en empleos de menos categoría que los hombres en casi todos los países del mundo⁹³.

A pesar de que el uso del término “feminización de la pobreza” ha sido

⁹¹ Véase Kaul, I., P. Conceição, K. Le Goulven y R. Mendoza, eds., *Providing Global Public Goods: managing globalization*, p. 28.

⁹² Véase el *Informe de la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer*, p. 197. La Conferencia tuvo lugar en Beijing del 4 al 15 de septiembre de 1995. El informe completo se puede consultar en el siguiente enlace:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf> (Consultado 12 Abr. 2013).

⁹³ Véase *Informe de la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer*, p. 197.

objeto de debate, ha servido para poner en evidencia la necesidad de reconocer que hombres y mujeres sufren la pobreza de manera diferente, y que el género es un factor, como la edad, la etnia y la ubicación geográfica, entre otros, que incide en la pobreza y aumenta la vulnerabilidad de las mujeres a padecerla⁹⁴.

A esto hay que añadir que la atención de sus necesidades en materia de salud, nutrición y educación no es prioritaria en un gran número de países, que su participación en la adopción de decisiones -incluso dentro de sus propios hogares y comunidades- es mínima, y que con frecuencia sufren problemas de discriminación y marginalización.

La consecuencia de todo esto es que las mujeres están en una situación de desventaja en lo que respecta al empleo, los salarios, el acceso al crédito y la representación en los planos administrativo y político. Esta falta de representación de las mujeres es una de sus limitaciones institucionales más importantes. Se trata de una cuestión que requiere una atención especial y la adopción de medidas por parte de la comunidad internacional.

Existen numerosas resoluciones y acuerdos de la ONU que demandan la adopción de una perspectiva de género en las políticas, programas e instituciones internacionales, incluidas las que elaboran las políticas de comercio y los programas orientados a la erradicación de la pobreza. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la perspectiva de género no es un elemento que se tome en cuenta en la negociación de políticas y acuerdos comerciales⁹⁵, ni se incluyen en estos foros suficientes mujeres que opinen y cuenten con poder de decisión.

3.5. El principio de subsidiaridad

Partiendo de la nueva situación global, es necesario replantear los criterios

⁹⁴ Véase Godoy, L. *Entender la pobreza desde la perspectiva de género*, Santiago de Chile: CEPAL-UNIFEM, 2004, <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/14795/lcl2063e.pdf>> (Consultado 11 Abr. 2013), p. 13.

⁹⁵ Véase Çağatay, N. *Trade, Gender and Poverty*, New York: United Nations Development Programme (UNDP), 2001, <<http://www.kw.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/poverty-reduction/poverty-website/trade-gender-and-poverty/TradeGenderandPoverty.pdf>> (Consultado 7 Mar. 2013), p. 9.

que estipulan quién debe participar en determinados ámbitos de toma de decisiones y ante quiénes deben ser responsables aquellos que toman las decisiones.

Para resolver esta cuestión, Held invoca al principio de subsidiariedad, mismo que suele considerarse un medio útil para clarificar el criterio que permita establecer los límites adecuados de la participación, la responsabilidad y la rendición de cuentas. Held nos brinda una definición propia de dicho principio:

Los afectados de manera importante (es decir, no trivial), por decisiones, asuntos o proceso públicos, deben tener, *ceteris paribus*, las mismas oportunidades, directas o indirectas, a través de delegados o representantes elegidos, de influir en ellas y conformarlas. Los afectados por decisiones públicas deberían poder opinar sobre su elaboración⁹⁶.

La definición que da Held del principio de subsidiariedad no tiene demasiado que ver con la forma en que se lo entiende usualmente en la literatura especializada, la de Held parece más bien una formulación alternativa del principio de equivalencia. A pesar de esto, la formulación es interesante y será discutida en el siguiente apartado.

El principio de subsidiariedad, tal como se lo entiende comúnmente, propone alinear lo más que sea posible la estructura de la toma de decisiones políticas, especialmente si implican distintos niveles de jurisdicción geográfica, con el alcance de sus consecuencias⁹⁷.

Existen dos importantes consecuencias de la consecución de este principio. La primera es que deben juntarse los círculos de personas que se ocupan de tomar las decisiones con las partes interesadas, o con delegados y representantes elegidos por éstas, de modo que todos puedan opinar y decidir sobre aquellas acciones, decisiones o políticas públicas que afectan sus vidas.

⁹⁶ Véase Held, D. *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*, p. 134.

⁹⁷ Véase Kaul, I., Conceição, P., Le Goulven, K., Mendoza, R. (eds.) *Providing global public goods*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 28.

La segunda consecuencia, destacada por Otfried Höffe⁹⁸, es que frente a diversos niveles de jurisdicción geográfica, la toma de decisiones se alinea con el rango de sus efectos. Es decir, que se deciden a nivel nacional, si se trata de asuntos cuyos beneficios o perjuicios se extenderán a través de toda una nación; a nivel regional aquellos asuntos cuyos beneficios o perjuicios se extenderán a través de toda una región, y así sucesivamente.

Pese a que no siempre se tiene una clara percepción acerca del nivel apropiado de acción –local, nacional, regional o global–, se puede afirmar que existen problemas y cuestiones públicas que típicamente se gestionan en el nivel local, como el servicio policial o el mantenimiento parques y áreas verdes. A nivel nacional se gestionan los problemas colectivos que afectan o tienen consecuencias políticas para una población particular, sin llegar a cruzar las fronteras de su territorio. En cambio, las cuestiones que pertenecen a los niveles regionales de gobierno son aquellos objetivos que las naciones encuentran que son incapaces de alcanzar sin la colaboración transfronteriza⁹⁹. El proceso de globalización ha acarreado un creciente reconocimiento de que existen campos donde los impactos son globales. En ellos se requiere una acción colectiva global, y para ello el sistema de gobernación global es esencial.

Los temas que pertenecen a nivel global son aquellos que implican grados de interconexión e interdependencia imposibles de afrontar para las autoridades locales, nacionales o regionales. Es decir, se resuelven en ese nivel aquellos problemas que los niveles “inferiores” de toma de decisiones no puedan manejar o resolver satisfactoriamente¹⁰⁰; o aquellos que necesitan de la colaboración de todos esos niveles para su efectiva resolución, como en el caso de los problemas medioambientales.

Tanto el principio de equivalencia como el de subsidiaridad son frecuentemente olvidados. En muchos casos, asuntos que conciernen a todas las personas son discutidos y decididos por unos pocos. Ocurre también que decisiones que deberían ser tomadas en niveles más bajos son tomadas

⁹⁸ Véase Höffe, O. *Democracy in an Age of Globalisation*, Netherlands: Springer, 2007, Cap. 5.

⁹⁹ Véase Held, D. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, p. 281.

¹⁰⁰ Íd.

frecuentemente en el nivel internacional.

3.6. Dificultades del principio de equivalencia

Entre los principios de equivalencia y subsidiaridad, el primero es el que presenta más dificultades, ya que la cuestión de si ser afectado por una decisión o una política pública es suficiente para tener derecho a tomar parte en la toma de la misma, resulta problemática.

Robert Keohane afirma que el mero hecho de ser afectado no puede ser suficiente para plantear una demanda válida, pues si esto fuera así no se podría hacer prácticamente nada, ya que habría demasiados requisitos para consultar e incluso podría haber asuntos vetados¹⁰¹.

Held responde a esta objeción con una propuesta, considerar que el ser “afectado de manera importante” tiene que ver con el impacto que se ejerce sobre las necesidades e intereses de las personas, y evaluar si dicho impacto es enorme, moderado o ligero¹⁰².

El impacto es enorme cuando se afectan las necesidades o intereses vitales de las personas, por ejemplo su salud o su vivienda. Es moderado cuando lo que se ve afectado es la capacidad de las personas para participar en su comunidad, se trate de actividades económicas, culturales o políticas. Y es ligero cuando se afectan determinadas formas de vida, o el abanico de opciones de consumo disponibles¹⁰³.

Held acepta que estas tres categorías requieren un análisis más detallado, sin embargo, a la luz de dicha distinción, propone reformular el principio de subsidiaridad (que como se dijo, tal como lo formula Held se acerca más al principio de equivalencia). El principio queda de la siguiente forma:

¹⁰¹ Véase Keohane, R. “Global Governance and Democratic Accountability”, p. 15.

¹⁰² Véase Held, D., *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*, p. 135.

¹⁰³ Íd.

Aquellos cuya *esperanza de vida y opciones vitales* se vean afectados de manera importante por ciertas fuerzas sociales y procesos deberían poder opinar sobre sus condiciones y regulación, bien directamente, bien indirectamente, a través de representantes políticos.¹⁰⁴

Lo que Held busca con la reformulación es filtrar o separar aquellos procesos o circunstancias que tienen un impacto significativo en las opciones vitales de aquellas que tienen un impacto menor, en determinado grupo de personas. Sin embargo, el criterio que ofrece Held resulta problemático por varios motivos.

En primer lugar, al establecer estos niveles o grados de afectación, Held pasa por alto que dificultar o impedir a una persona participar políticamente en su comunidad, puede acarrear un impacto muy grande para ella. La participación política es muy importante, ya que permite a las personas gestionar sus necesidades e intereses vitales, así como sus derechos fundamentales. De igual manera modificar o afectar determinadas formas de vida puede resultar grave para una persona. Sin embargo, para Held se trata meramente de afectaciones moderadas y ligeras respectivamente.

Como se verá más adelante, el criterio de Held también resulta problemático debido a que puede ser sujeto a una gran cantidad de interpretaciones.

Nancy Fraser discute un principio muy semejante al principio de equivalencia (o a la formulación de Held del principio de subsidiaridad) en su texto *Escalas de justicia*. Este principio, que Fraser denomina “el principio de todos los afectados” (*all-affected principle*), “sostiene que todos los afectados por una estructura o una institución social determinadas están en condición moral de ser sujetos de la justicia respecto de ellas”¹⁰⁵.

La autora formula el principio de esa forma porque le interesa alejarse del enfoque tradicional, que ella denomina territorial-estatal, que consiste en dividir

¹⁰⁴ Véase *ibíd.*, p. 136. (La cursiva es mía)

¹⁰⁵ Fraser, N. *Escalas de justicia*, p. 54-55.

territorialmente el espacio político y fijar fronteras para establecer quién cuenta como sujeto de justicia y quién no. Para Fraser, lo que hace que un conjunto de personas se conviertan en sujetos de la justicia no es la proximidad geográfica, sino su co-imbricación en un marco estructural o institucional común¹⁰⁶.

El enfoque territorial-estatal sostiene que en el nivel doméstico, los afectados por una política pública son aquellos que están sujetos a las leyes, los ciudadanos de un Estado, mismos que tienen derecho a participar en las tomas de decisiones del mismo.

No obstante, como ya se mencionó, las oportunidades de vida de los individuos pueden verse afectadas por otras instituciones y estructuras de carácter transnacional, las cuales ejercen un impacto de igual o mayor relevancia que el del Estado territorial.

En el capítulo 2 de *Escalas de justicia*, Fraser considera al principio de todos los afectados como un candidato para establecer un marco de justicia supra estatal. Para ella el principio tiene algunos aspectos muy positivos, sin embargo, encuentra que tiene grandes dificultades, y es por ello que decide abandonarlo en favor de otro principio que desarrolla en el capítulo 4.

Como es sabido, el pensamiento de Fraser es un pensamiento que nunca se estanca, que a cada paso se reformula, matiza sus propias afirmaciones y propone nuevos modelos. A lo largo del texto se puede apreciar el proceso que llevó a la autora a cambiar de parecer, y finalmente renunciar al principio de todos los afectados.

Según Fraser no se ha hallado una interpretación adecuada de dicho principio que permita delimitar en su justa medida la idea de “estar afectado” por una institución o comunidad política. “El problema [dice Fraser] es que, según el llamado efecto mariposa, es posible aducir pruebas de que casi todo está afectado por casi todo”¹⁰⁷, es por ello que resulta difícil establecer “niveles de afectación”.

Tanto la propuesta de Held de limitar el principio a aquellos cuyas expectativas y oportunidades vitales están significativamente afectadas por las

¹⁰⁶ Véase Fraser, N., *op. cit.*, p. 55.

¹⁰⁷ Véase *ibid*, p. 56 (nota 30).

fuerzas y procesos sociales, como la hecha por Carol Gould de limitar el principio a aquellos cuyos derechos humanos son violados por una determinada práctica o institución¹⁰⁸, le parecen a Fraser problemáticas, ya que están abiertas a una pluralidad de razonables interpretaciones.

Debido a que no puede establecerse una interpretación única de la idea de “estar afectado”, Fraser decide reformular el principio sin incluir dicha idea y lo denomina “el principio de todos los sujetos”. De acuerdo con este principio “todos aquellos que están sujetos a una estructura de gobernación determinada están en posición moral de ser sujetos de justicia en relación con dicha estructura”¹⁰⁹.

Las estructuras de gobernación incluyen a los Estados y a los actores no estatales de participación regional o transnacional, mismos que toman decisiones y que regulan la interacción de amplias poblaciones transnacionales, las cuales están “sujetas” a dichas estructuras de gobernación¹¹⁰.

Debido a los problemas que tiene para Fraser la idea de “estar afectado”, ésta ya no aparece en la formulación del principio de todos los sujetos. El principio de todos los sujetos también es valioso y útil, en tanto que reivindica la condición moral de aquellos que están sujetos a la estructura de gobernación global y evita los problemas de interpretación del principio de todos los afectados.

3.7. Conclusiones

Para concluir este tercer capítulo, resta hacer una aclaración importante sobre el déficit de rendición de cuentas de las instituciones que participan de la gobernanza global, particularmente las instituciones intergubernamentales.

En general, se ve a estas instituciones como entidades carentes de controles; sin embargo, el hecho de que no rindan cuentas a aquellos afectados por sus políticas no implica que no rindan cuentas ante nadie.

¹⁰⁸ Véase Gould, C. *Globalizing Democracy and Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press: 2004.

¹⁰⁹ Fraser, N., *op. cit.*, p. 126.

¹¹⁰ Para una discusión más amplia de esta cuestión, véase *ibíd.*, “Justicia anormal” Cap. 4, *passim*.

Si vemos a estas organizaciones según los estándares de una democracia representativa, pensada para el ámbito local, parece que carecen de controles y se ve en ellas un gran déficit de rendición de cuentas. No obstante, al considerar que existen varias justificaciones y formas de establecer las relaciones de responsabilidad, se concluye que estas instituciones efectivamente son responsables y rinden cuentas. De acuerdo con el capítulo anterior, existen tres posibles justificaciones para que se establezca una relación de responsabilidad entre dos partes: el apoyo, el impacto y la autorización.

Al momento en que las instituciones intergubernamentales fueron constituidas, algunos Estados poderosos o actores globales las dotaron de poder y de recursos económicos. En tanto que brindan apoyo y poder a dichas instituciones, estos Estados o actores globales tienen derecho a supervisarlas, y pedirles que les rindan cuentas sobre el ejercicio de su actividad. Dicha relación de responsabilidad está justificada por dicho apoyo.

Otro asunto importante es que estas instituciones no representan a todas las personas del mundo. No se las instituyó mediante una especie de acto de soberanía popular mundial y su participación en la gobernación global se produce sin la mediación de un acto de delegación de poder o un proceso electoral.

Su creación no fue autorizada por un conjunto de entidades, ni siquiera remotamente representativas de la población del mundo como un todo. Es por ello que no se puede votar para relevar de su cargo a sus funcionarios y presidentes, ni se les puede reclamar por sus decisiones.

En muchas ocasiones, al enfocar únicamente el propósito con el que una organización intergubernamental fue establecida, se pierde de vista que, como se dijo, ésta no representa a todas las personas del mundo. De igual manera, no se considera que los proyectos y campos de acción de estas organizaciones están frecuentemente condicionados por los intereses de los Estados poderosos, quienes les brindan recursos tanto políticos como económicos.

A partir de estas precisiones, resulta claro que los reclamos que se les hacen a los actores no estatales no tienen que ver con éstos no rindan cuentas ante nadie, sino con que no reconocen a las personas afectadas por sus acciones

y decisiones como las partes interesadas (*stakeholders*), es decir, aquellas a quienes tienen que rendir cuentas.

Asimismo estos reclamos no tienen que ver con que no estén sometidas a reformas internas periódicas, ya que, tanto el FMI como el Banco Mundial están sometidos continuamente a reformas constantes, sin embargo continúan siendo acusadas de ser extremadamente reservados y poco responsables con las personas a las que afectan. Esto se debe a que las reformas que emprendan no están dirigidas a incrementar la transparencia, la inclusión y la participación de éstas dentro de la institución.

En este último capítulo, se han discutido algunos principios que podrían justificar el establecimiento de relaciones de responsabilidad entre quienes ejercen poderes particulares y toman decisiones en el ámbito global (los Estados, las organizaciones intergubernamentales, y las empresas multinacionales principalmente), y aquellos que se ven afectados por estas decisiones.

El principio de subsidiaridad, es un principio que propone alinear la toma de decisiones políticas, especialmente si implican distintos niveles de jurisdicción geográfica (local, regional, nacional), con el alcance de sus consecuencias.

El principio de equivalencia, en cambio, busca establecer una simetría entre quienes toman decisiones y elaboran normas o políticas públicas, y aquellos que se ven afectados por ellas.

El problema que presenta este último principio, es que resulta difícil establecer niveles de afectación, dado que vivimos en un mundo altamente interconectado en el que casi todo está afectado por casi todo.

Es por ello que encontrar un criterio que permita establecer los límites adecuados de la participación, la responsabilidad y la rendición de cuentas a partir de la idea de “ser afectado”, parece problemático. No obstante el hecho de que no se puedan establecer niveles de afectación claros y exactos, no significa que no haya algunas personas que se ven afectadas más directamente y otras menos directamente por alguna decisión o política pública.

El hecho de que no se pueda “medir” o calcular el nivel de afectación es lo que lleva a Nancy Fraser a ampliar la esfera de los afectados a todos aquellos que

son sujetos de una determinada estructura de gobernación. Al extender y ampliar el principio de equivalencia a todos los sujetos, lo que Fraser hace es afirmar que todos somos afectados por todo, y que por lo mismo todos debemos poder participar en las decisiones y discusiones, así como rendir cuentas a quienes detentan el poder tanto a nivel local, nacional, regional o global.

Conclusiones generales

A lo largo de la presente investigación, acerca de cuáles serían los tipos de responsabilidad (*accountability*) más deseables y factibles a nivel global, se han resuelto ciertos problemas, como parte de nuestros objetivos, y han surgido otros que requieren mayor atención. Si bien no ha sido posible abarcar todos los problemas, la mayor aportación del presente texto consiste en delimitar con precisión los aspectos más problemáticos del asunto y el contexto en el que se desarrollan. Esto responde a mi perspectiva metodológica, y al hecho de enfocar la rendición de cuentas en las instituciones internacionales, de acuerdo con un modelo doméstico propio de la democracia representativa.

Actualmente carecemos de un gobierno mundial responsable ante los pueblos de todo el mundo, que se ocupe de supervisar el proceso de globalización económica de forma comparable a como las naciones (exitosas) guían su economía doméstica; o que pueda establecer regulaciones sobre la emisión de gases de efecto invernadero o sobre la gestión de residuos peligrosos a nivel global. En vez de ello tenemos un sistema de gobernación global en el que unas pocas instituciones controlan el escenario mundial, y en donde los afectados por sus decisiones prácticamente no tienen derecho de expresar sus opiniones.

Dicho con otras palabras, ante la ausencia de un Estado global o de un gobierno mundial que establezca un régimen democrático a nivel global, que limite el uso del poder de forma institucionalizada y establezca mecanismos de rendición de cuentas, no está claro cómo se puede hablar de transparencia y responsabilidad en el ámbito internacional.

En el trasfondo de la discusión subyace una cuestión mayor, a saber, la de las posibilidades y los límites del establecimiento de un sistema legal mundial. Se trata de la pregunta sobre las posibilidades del derecho para cumplir su función reguladora de forma eficaz en un plano transnacional.

Por todo lo anterior, parece difícil exportar o reproducir los mecanismos,

controles, prácticas y procedimientos comunes en los Estados democráticos, a una escala global, ya que existen dificultades para instituir un mecanismo de toma de decisiones a nivel global. Sin embargo, para ser verdaderamente legítimo, este mecanismo debería ser suficientemente grande y representativo, y para que los acuerdos que resulten sean vistos como un reflejo de las opiniones de la gente del mundo como un todo, los medios de la participación deben ser suficientemente abiertos. No se puede decir, sin embargo, que estas condiciones puedan alguna vez ser conseguidas. Es por ello que resulta tan complicado pensar en mecanismos concretos de rendición de cuentas a nivel global.

A nivel doméstico, la situación es distinta. Todos los ciudadanos de un Estado, desde esta perspectiva, pueden participar en la política; en el nivel global, el derecho de participar en la política global es ambiguo. A nivel global no existe una estructura política que permita definir quiénes tienen derecho a participar y en qué asuntos; y los principios que se han formulado con la intención de resolver dicha problemática siguen siendo discutidos.

La representación amplia en la toma de decisiones, en el nivel internacional, no es todavía una realidad. Existen inadecuaciones en el proceso político que resultan del desencuentro que existe entre los que toman las decisiones y los que se ven afectados por ellas. Los círculos de toma de decisión son exclusivos puesto que las personas que se ven afectadas por dichas decisiones no son incluidas o, si lo son, no se garantiza que el proceso se lleve a cabo en condiciones equitativas y justas. Debido a este desencuentro, no resulta extraño que desde las protestas de la conferencia de la OMC, llevada a cabo en Seattle en 1999, hasta la actualidad, en prácticamente todas las reuniones importantes y conferencias del llamado “Grupo de los Ocho” (G-8), del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y de la OMC, equivalgan a conflictos y disturbios.

Por ello, la carencia de representación efectiva se puede traducir en una carencia de pluralismo político, misma que puede limitar el enfrentamiento entre concepciones alternativas del bien, ideas sobre la política o la estrategia o sobre cuáles son los temas prioritarios. No se trata únicamente de un riesgo teórico, sino real. La carencia de publicidad y de inclusión en la toma de decisiones puede

debilitar el buen estado de las decisiones políticas, socavar la legitimidad y credibilidad de las organizaciones.

No obstante, existen algunos métodos que se pueden utilizar para presionar, controlar, y hasta cierto punto dirigir a dichas organizaciones. Del lado de las agencias y la sociedad civil transnacional, existen algunas organizaciones no gubernamentales de presencia internacional (ONGI), así como medios de comunicación independientes que se ocupan hacer un seguimiento de los incumplimientos de las normas ambientales, los tratados y las leyes internacionales perpetuados por naciones, organizaciones intergubernamentales o empresas multinacionales. A partir de estas investigaciones, estas agencias elaboran informes que difunden con el propósito de levantar la conciencia pública sobre dichos problemas.

Si bien no es el resultado directo de una relación de responsabilidad, este mecanismo puede lograr que los actores no estatales respeten las normativas y, de ser el caso, que compensen el daño infringido a los afectados. Como puede apreciarse, el tema de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil transnacional, en tanto que una red de iniciativas transnacionales espontáneas que busca coordinar acciones, no es abordado en esta investigación, y queda como un tema pendiente para futuras investigaciones.

En este trabajo se ha hecho mucho énfasis en el derecho de los afectados por una decisión o política pública a tomar parte en ella y en su discusión previa, sin embargo, esto no significa que se excluya de la discusión, y se les niegue voz y voto a aquellos que no están afectados por la misma.

Aunque una persona no sea afectada por una determinada decisión o política pública, no se le debe negar el derecho de participar en la discusión o en la resolución. Menos aún en este mundo fuertemente interconectado y globalizado, en donde todos (al menos potencialmente) somos afectados por todo.

Bibliografía empleada:

- Ackerman, J. M. (Coord.) *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México, Siglo XXI, 2008.
- Barstow, D. "Vast Mexico Bribery Case Hushed Up by Wal-Mart After Top-Level Struggle". *The New York Times* 21 abr. 2012, <<http://www.nytimes.com/2012/04/22/business/at-wal-mart-in-mexico-a-bribe-inquiry-silenced.html?pagewanted=all&r=0>> (Consultado 13 Sep. 2013).
- Barstow, D. y A. Xanic "The Bribery Aisle: How Wal-Mart Got Its Way in Mexico". *The New York Times* 17 dic. 2012, <<http://www.nytimes.com/2012/12/18/business/walmart-bribes-teotihuacan.html>> (Consultado 13 Sep. 2013).
- Borja, R. *Enciclopedia de la política*. Vol. 1, México: FCE, 2012.
- Buirá, A. "The Governance of the International Monetary Fund". *Providing global public goods*. Eds. Kaul, I., P. Conceição, K. Le Goulven y R. Mendoza. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Crespo, J. A. *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, Serie cultura de la rendición de cuentas de la Auditoría Superior de la Federación, <http://asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc1.pdf> (Consultado 23 Jun. 2012).
- Çağatay, N. *Trade, Gender and Poverty*, New York: United Nations Development Programme (UNDP), 2001, <<http://www.kw.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/poverty-reduction/poverty-website/trade-gender-and-poverty/TradeGenderandPoverty.pdf>> (Consultado 7 Mar. 2013).
- *Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer*, Organización de Naciones Unidas, Beijing, 4 - 15 de septiembre de 1995.

<<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>> (Consultado 12 Abr. 2013).

- *Declaración del Milenio*, Organización de Naciones Unidas, Aprobada por la Asamblea General el 2 de septiembre de 2000, <<http://www.un.org/spanish/milenio/ares552s.htm>> (Consultado 28 Abr. 2011).
- Elster, J. "Accountability in Athenian Politics". *Democracy, Accountability, and Representation*. Eds. A. Przeworki, S. Stokes y Manin, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, 253-278.
- Francis, N. y M. Francis, *Oro negro. La verdad sobre el café*, 2006. <<http://www.youtube.com/watch?v=gpAMpDV9Pms>> (Consultado 1 Sep. 2013).
- Fraser, N. *Escalas de la justicia*, Barcelona: Herder, 2008.
- *Global 500* (ranking), *Fortune Magazine*, 2013, <http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2013/full_list/index.html?iid=Global500_lp_toprr> (Consultado 2 Sep. 2013).
- Godoy, L. *Entender la pobreza desde la perspectiva de género*, CEPAL-UNIFEM, Santiago de Chile, 2004, <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/14795/lcl2063e.pdf>> (Consultado 11 Abr. 2013).
- Gould, C. *Globalizing Democracy and Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press: 2004.
- Grant, R. W. y Keohane, R. O., "Accountability and Abuses of Power in World Politics", *American Political Science Review*, 99.1 (Feb. 2005): pp. 29-43.
- Habermas, J. *Escritos sobre moralidad y eticidad*, Barcelona: Paidós, 1991.
- Habermas, J. D. Held, W. Kymlicka *et al.* "Declaración de Granada sobre la globalización", publicada en *El país* 6 jun. 2005. <http://elpais.com/diario/2005/06/06/opinion/1118008808_850215.html> (Consultado 8 En. 2013)
- Held, D. *Cosmopolitismo. Ideales y realidades*. Madrid: Alianza, 2010.
- Held, D. Democracia y el nuevo orden internacional. *La democracia en sus textos*, R. del Águila, F. Vallespín *et al.* Madrid: Alianza, 1998.

- Held, D. "Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective", *Global Governance and Public Accountability*, Eds. D. Held y M. Koenig-Archibugi, UK: Wiley Blackwell, 2005, 240-267.
- Held, D., *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona: Paidós, 1997.
- Held, D. *Modelos de democracia*. 1ª ed. Madrid: Alianza, 2001.
- Held, D. *Modelos de democracia*. 3ª ed. Madrid: Alianza, 2006.
- Held, D., *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*. Madrid: Taurus, 2005.
- Held, D. y A. McGrew. *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Paidós, 2003.
- Held, D., A. McGrew, D. Goldblatt y J. Perraton. *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Held, D. y K. Young. "The Equivalence Principle". *Responses to the Global Crisis: Charting a Progressive Path*. Eds. O. Cramme y E. Jurado. Londres: Policy Network, 2009, 35-38.
- Höffe, O., *Democracy in an Age of Globalisation*, Netherlands: Springer, 2007.
- Juris, J. S. "Movimientos sociales en red: Movimientos globales por una justicia global". *La sociedad red: Una visión global*, Ed. M. Castells. Madrid: Alianza, 2006.
- Kaul, I., P. Conceição, K. Le Goulven y R. Mendoza, eds. *Providing global public goods*, Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Keohane, R., "Global Governance and Democratic Accountability", *Taming Globalization*, Eds. D. Held y M. Koenig-Archibugi, Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 130-159.
<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan034133.pdf>>
(Consultado 20 Dic. 2012).
- Maddex, R. L. *The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts*, Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1996.

- Márquez Padilla, P. C. *Globalización y democracia en el contexto internacional*, México, UNAM, 2009.
- Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*, Vol. 1, Madrid: Tecnos, 1984.
- *Normas referentes a las relaciones de la UNESCO con las organizaciones no gubernamentales*, 2011. <http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=33137&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html> (5 My. 2013).
- Oropeza de la Torre, V. "Activismo político transnacional: la rendición de cuentas en el comercio mundial". *Aldea mundo*, Vol. 11, núm. 21 [Universidad de los Andes, Venezuela] (mayo-octubre 2006): pp. 7-18.
- Pitkin, H. F. *The concept of representation*, California: University of California Press, 1972.
- Reder, M. *Globalización y filosofía*. Barcelona: Herder, 2012.
- Stiglitz, J. E. *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus, 2002.
- Tamames, R. y B. G. Huerta. *Estructura económica internacional*. Madrid: Alianza, 2003.
- Torres Cazorla M. I. "El derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: la historia de la válvula de seguridad que paralizó al sistema". *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 1 (2008): 49-88.
- Wal-Mart Stores, Inc., Petitioner v. Betty Dukes *et al.*, Corte Suprema de los Estados Unidos, 20 de junio de 2011, <<http://www.supremecourt.gov/opinions/10pdf/10-277.pdf>> (Consultado 12 Sep. 2013).
- Woods, N., *Accountability, governance, and reform in the International Financial Institutions*. <http://www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01027/res/id=sa_File1/woods_IFIreform.pdf> (Consultado 18 Oct. 2013).