

CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



DOSSIÊ

VOLUME 1 - ANO 3 - 2004
www.cebri.org.br

***GOBERNABILIDAD INTERNACIONAL:
APUNTES PARA UN ANÁLISIS SOBRE
EL (DES)ORDEN CONTEMPORÁNEO***

GELSON FONSECA JR
BENONI BELLI



*GOBERNABILIDAD INTERNACIONAL: APUNTES PARA UN
ANÁLISIS SOBRE EL (DES)ORDEN CONTEMPORÁNEO*

Gelson Fonseca Jr e Benoni Belli *

(*) Gelson Fonseca Jr es Embajador del Brasil en la República de Chile y fue Embajador de su país ante las Naciones Unidas (1999-2003). Benoni Belli es diplomático de carrera actualmente destinado en la Embajada de Brasil en la República Argentina. Este artículo fue escrito a título personal y no refleja necesariamente posiciones oficiales del Gobierno brasileño.

I- Introducción

Cualquier análisis del sistema internacional contemporáneo se enfrenta con un doble desafío. En primer lugar, el de las predicciones no realizadas. La superación de la Guerra Fría, a pesar del entusiasmo inicial, no dio lugar a un mundo más organizado y previsible. Con el fin del conflicto ideológico, se imaginara que las instituciones multilaterales serían fortalecidas como instrumentos más efectivos para alcanzar soluciones más democráticas y participativas tanto para la agenda clásica cuanto para los nuevos problemas generados por la globalización. Pero, en la realidad, han mezclado algunos éxitos con retumbantes fracasos, lo que ha contribuido para la sensación de incertidumbre con respecto al futuro del sistema internacional. A eso, se agrega un desafío intelectual, una vez que, para comprender la nueva realidad, marcada por rápidas transformaciones, las herramientas analíticas no lograron adaptarse y siguen marcadas por las concepciones tradicionales de la disciplina de las relaciones internacionales

En el terreno del análisis académico sobre el escenario internacional, la falta de herramientas juega a favor de soluciones simplistas. Ante la complejidad del escenario internacional, los nuevos conflictos y la rígida distribución mundial de poder, uno sucumbe a menudo a la tentación de reproducir esquemas mentales que hace mucho predominan en las relaciones internacionales. Es como si, después del interregno optimista de los primeros años postguerra fría, nos hubiéramos dado cuenta de que nada ha cambiado mucho en la manera de comprender las relaciones internacionales: los países siguen moviéndose de acuerdo a sus intereses particulares y siguen buscando incrementar su poder en detrimento de los otros. Volvamos a los clásicos del realismo y allí estarían las soluciones.

Los post-modernistas dicen que estamos desubicados en nuestro propio ambiente, ya que la disolución de las grandes narrativas se nos ha retirado los puntos de referencias por medio de los cuales dábamos sentido a nuestras acciones. Ante la complejidad de una realidad menos previsible, caracterizada por la ausencia crónica de un sentido determinado de progreso, admiten que lo que prevalece en muchos ámbitos es la fragmentación de intereses, con la consecuente dificultad de articular acciones colectivas.¹ El proceso analítico termina por constatar la fragmentación. Un “mode de presente” es el todo. El futuro seguiría siendo una suma de fragmentos. La ética y la justicia, por su propia naturaleza integradoras, estarían también desplazadas.

Es verdad que no hay respuestas inmediatas y fáciles para responder a la necesidad de crear

instrumentos que permitan dar un salto de calidad en el análisis de la realidad internacional contemporánea. Idealmente, debemos hacer el esfuerzo por aceptar a pleno el doble desafío, combinando, al mismo tiempo, la innovación conceptual y la conciencia del carácter imprevisible del orden internacional como pasos previos para discutir los instrumentos más efectivos con miras a rescatar los ideales de racionalidad y justicia incorporados en tratados internacionales y tantas veces olvidados en la práctica.

En estos apuntes, con miras a contribuir, aunque modestamente, a este objetivo, buscaremos traer, para el campo de visión de las relaciones internacionales, un concepto caro a los análisis de ciencia política: la cuestión de la gobernabilidad democrática. Para tanto, vamos a describir en rasgos generales el orden actual y los límites de la visión clásica que ha predominado en las relaciones internacionales para entender dicho orden. La pregunta central que orientará este ensayo es la siguiente: ¿Es posible inyectar algún grado de racionalidad a la marcha del orden internacional? O sea, ¿de qué manera los fenómenos asociados normalmente a la globalización afectan la capacidad de las instituciones multilaterales de cumplir sus objetivos? ¿La globalización es gobernable?

II – El (des)orden internacional

La globalización es una palabra que, de tanto frecuentar variados textos académicos y distintos discursos políticos y diplomáticos, corre el serio riesgo de convertirse en un rótulo sin contenido. Es como si el uso indistinto por corrientes opuestas de pensamiento y acción fuera capaz de alejar, de forma irremediable, el significante del significado, privando el concepto de su capacidad explicativa. De todos modos, sea cual fuere la posición política o la corriente académica de los que utilizan el término globalización, hay una constante en los múltiples significados de la palabra: nadie la asocia, por lo menos no de forma directa y automática, al incremento de la racionalidad en el mundo o a la creación de un orden internacional estable.

Podría decirse que la globalización engendra “novedades desestabilizadoras”. Al ampliar y diversificar los flujos entre sociedades, crea “movimientos” que pueden tener efectos muy variados,

buenos (más conciencia sobre violaciones de derechos humanos) y malos (la volatilidad de los flujos financieros o la facilitación de crímenes internacionales). Exactamente porque tenemos nuevas modalidades de “relaciones” entre Estados y sociedades, es preciso reflexionar sobre las reglas que las rigen, sobre los principios y valores que orientan la “confección” de las reglas, así como sobre las instituciones que las producen. En otras palabras, si faltan reglas, la globalización puede convertirse en un factor de descontrol, de desorganización del orden social internacional.²

En su definición más general, el orden social, según Stanley Hoffmann³, es un conjunto de normas, prácticas y procesos que aseguran la satisfacción de las necesidades fundamentales del grupo considerado. El grupo en plano internacional sería la sociedad internacional, la cual estaría constituida por dos realidades: a) el sistema interestatal (formado por relaciones entre unidades estatales), y b) la sociedad transnacional (formada por relaciones a través de las fronteras estatales entre individuos y grupos).⁴

Tomando la definición de Hoffmann como punto de partida, sería posible afirmar que las “novedades” se producen en el plano transnacional y el proceso de producción de reglas aun es monopolio del sistema estatal.⁵ Esa dicotomía profundiza la incertidumbre sobre las formas de producción y reproducción de normas, prácticas y procesos que definen el orden. De hecho, aunque no haya acuerdo en cuanto al carácter positivo o negativo de sus efectos concretos sobre el orden internacional y la vida interna de los Estados, la globalización es normalmente considerada un factor de separación entre los canales propiamente estatales de toma de decisiones y el control efectivo sobre procesos económicos, comerciales, sociales y ambientales.

Asimismo, sin entrar en la polémica sobre el concepto, la globalización estaría caracterizada menos por la remoción de barreras para circulación de bienes, capitales, información, personas e ideas, que por la profundización sin precedentes de lo que Zygmunt Bauman ha llamado la separación entre política y poder⁶. Las antiguas instituciones políticas que concentraban el poder de decisión tenían una base territorial, el Estado-nación, y eran entonces capaces de determinar con cierto grado de eficacia los rumbos a ser tomados por la colectividad. Con la globalización, el poder ya no sería en grande parte controlado políticamente: el poder habría pasado por lo tanto por un proceso de “desterritorialización”. Ahora ciertas dimensiones del poder serían ejercidas por individuos, empresas y organizaciones que se encuentran virtualmente libres de las amarras del juego político doméstico en países específicos. Se establecerían nuevas modalidades de interacción entre el sistema

interestatal y la sociedad transnacional. Esa hipótesis requiere alguna elaboración.

En primer lugar, hay que tomar en cuenta el hecho que las diferencias entre las capacidades de Estados individuales de “controlar” los efectos de la globalización (pero aún los Estados más fuertes no controlan todas las decisiones que les afectan). En segundo lugar, la sociedad transnacional genera demandas de todo tipo (por más control, como en el caso de los ambientalistas, o menos, por ciertos sectores empresariales), pero el foco de la demanda es siempre el conjunto de los Estados (que también tienen visiones propias de las demandas). En teoría, eso no sería en sí mismo positivo o negativo, simplemente crearía la necesidad de otras modalidades de equilibrio Estados/sociedades para la producción de “buenas normas”.

Pero hay que mirar a algunas consecuencias inmediatas del fenómeno. Frente a los nuevos desafíos (múltiplos, contradictorios, y que se reflejan diferencialmente en la conducta internacional de los Estados), la búsqueda de sentido para los procesos globales constituye un reto formidable, incluso del ángulo procesal. Al contrario de lo que piensan los post-modernos, la ausencia de las grandes narrativas no significa que se haya superado la lucha por asignar sentido a los procesos sociales. Significa solamente que esa lucha es más compleja y sus resultados, menos previsibles. Los consensos internacionales (multilaterales) pasan a depender de la suma de consensos nacionales sobre demandas transnacionales y consensos transnacionales sobre las mismas demandas.⁷ Esta situación tiene impacto político que es similar a lo que se pasa en el plan nacional en lo cual muchas democracias sufren la desilusión con la política, que se refleja en el absentismo electoral.⁸

La separación entre política y poder, derivada de las muchas etapas para formación de legitimidad y de reglas, en el escenario internacional puede generar desilusión semejante, aunque la esperanza de controlar los procesos internacionales haya sido históricamente más tenue que la promesa de participación de los ciudadanos en las decisiones de la comunidad en el interior de los Estados. La multiplicación de actores con influencia internacional no ha representado, contrariamente a lo que podría parecer lógico, el aumento de la capacidad de las instituciones internacionales de encauzar los procesos globales.

Los fenómenos de la globalización parecen haber contribuido para deshacer antiguos paradigmas que tomaban el Estado como único actor relevante en el campo internacional. La presencia de otros actores importantes, sin embargo, no ha inyectado mayor racionalidad a los procesos internacionales, y las organizaciones multilaterales, encargadas de administrar distintos regímenes internacionales,

tampoco se han convertido en la panacea que los más optimistas desearían. La ecuación ideal: *más flujos, más solidaridad, más reglas y más autoridad para las instituciones internacionales*, no se produce automáticamente. De hecho, no hubo una transferencia de poder de los Estados a las organizaciones multilaterales, lo que en teoría podría garantizar decisiones más efectivas aplicables a todos Estados⁹. Tampoco la sociedad transnacional se encuentra organizada a punto de dar una dirección a la globalización. Las múltiples dimensiones de los procesos internacionales ganan complejidad. Hay más presión directa de los movimientos sociales sobre los organismos internacionales, con razonable éxito, sobre todo en áreas como derechos humanos o medio ambiente (más en el nivel de la consciencia sobre los temas que en la creación de instrumentos de intervención y corrección). Pero, hay nuevas demandas por cooperación, aun precariamente atendidas, que nacen, por ejemplo, de efectos nocivos de la globalización (como la necesidad de más efectividad en el combate de actividades criminales). Por consiguiente, es razonable admitir que vivimos en un orden internacional con profundo déficit de gobernabilidad.

En los últimos años hubo para muchos una reversión del fenómeno de la globalización, y la separación entre política y poder ya no sería una realidad tan evidente. La opción unilateral de los Estados Unidos y el nuevo énfasis en los temas de seguridad y combate al terrorismo, según algunos analistas, representaría el regreso de la alta política. Ciertos movimientos de la ola globalizadora ahora marchan paralelos – y, en alguna medida, se subordinan — a objetivos de seguridad, como demuestran los intentos de establecer controles inéditos sobre los flujos financieros transnacionales (vinculados al combate al terrorismo, no necesariamente a la inestabilidad que puedan provocar). El regreso abrumador de la política de poder y la pérdida del ímpetu de la globalización, que también se nota en las dificultades de acuerdo en la OMC – foro encarado como sinónimo de profundización de la globalización por favorecer la liberalización comercial, han fortalecido la visión realista de las relaciones internacionales.

Antes de entrar en la discusión sobre los límites de esta visión clásica, vale elaborar sobre la noción de orden para comprender lo que está en juego cuando se menciona la estabilidad o inestabilidad en las relaciones internacionales. En un estudio sobre la manutención de la ley y del orden en las sociedades nacionales, Bauman hace hincapié en la definición del orden como un intento de imponer uniformidad, regularidad y previsibilidad sobre el mundo humano¹⁰. Es interesante

notar que las reflexiones de Bauman sobre la criminología pueden aplicarse, *mutatis mutandis*, al campo internacional: para ese autor, cualquier orden es también una elección, pero la elección de ciertos tipos de órdenes limita el margen de patrones de comportamientos tolerables, privilegiando determinados tipos de conducta como normales, mientras echa a las otras conductas el epíteto de anormales.

En este sentido, el escenario de “desorden” contemporáneo es la señal más evidente que el grado de éxito del intento de lograr uniformidad, regularidad y previsibilidad es muy pequeño. Vivimos un momento delicado de las relaciones internacionales. El revés en la liberalización comercial y los nuevos controles sobre el tránsito de pasajeros no son resultado de un intento coordinado de producir gobernabilidad democrática por medio de instituciones multilaterales, sino reflejan la nueva movida unilateral de la principal potencia mundial. En este sentido, muchos dirán que se trata de un orden hegemónico que asoma en el horizonte. Pero, no se diseña aún la naturaleza de la hegemonía.

En realidad, la superpotencia detiene el liderazgo militar, pero sus fragilidades económicas, con sus déficits públicos crecientes, y la falta de una hegemonía en el sentido atribuido por Gramsci a la palabra – lo que presupone un elemento de consenso y aceptación del liderazgo, puede debilitar el orden. Hay movimientos que se superponen. Los procesos que impulsan la globalización desenfrenada continúan al lado de expresiones del unilateralismo militar como trazos distintivos de la escena internacional sin que haya aumentado el grado de regularidad en las relaciones internacionales. Tanto en el auge de la globalización – que puede ser considerado en año de creación de la OMC (1994), como en el momento actual de regreso de la alta política en detrimento de la economía de mercado totalmente libre, la forma del orden prevaleciente es el desorden. (en el sentido de la ausencia de rumbos positivos amplios) .¹¹ La paradoja es que la apariencia de desorden oculta el orden desigual y asimétrico cuya falta endémica de gobernabilidad tiende a favorecer a los más aptos, en una nueva versión del darwinismo social aplicado a la escena internacional.

El orden internacional ha sido tradicionalmente considerado anárquico en el sentido de que no existe un gobierno mundial. Las reglas son resultado del consenso y de la cooperación entre unidades jurídicamente soberanas. El orden sería, desde esa perspectiva, resultado de la imposición hegemónica o del equilibrio de poder entre las potencias en pugna. Pero, en este marco, hay una calificación importante y que deriva de la creación de las instancias multilaterales. De hecho, la

grande conquista moderna del multilateralismo es exactamente la posibilidad de establecerse reglas que sean forjadas en procesos democráticos, o sea, en que cada Estado, independiente de su poder específico, tenga condiciones iguales de participación en las decisiones.

III – La visión clásica y la búsqueda de gobernabilidad

La pregunta esencial es la siguiente: ¿Como vivir y actuar juntos? Esta es una pregunta que ha llenado muchas páginas de libros de sociología y política en lo que atañe a las sociedades nacionales. En el campo internacional, la hipótesis de anarquía y la incorporación del modelo de elección racional al estudio del comportamiento de los Estados aún tienen la hegemonía intelectual y sobre todo condicionan fuertemente los modos de pensar de quienes deciden en los países más poderosos. Las relaciones internacionales incorporaron muy fácilmente la hipótesis del *homo economicus* y han tratado los Estados como unidades racionales para facilitar la anticipación de cursos de acción probables determinadas por cálculos estratégicos.

Al introducir el tema de la gobernabilidad, se puede ampliar el abanico de conceptos para poner al desnudo el orden internacional no como el resultado de puros cálculos estratégicos de las principales potencias, sino como una realidad mucho más compleja de interacciones económicas, políticas, sociales y hasta simbólicas. El concepto procesal de gobernabilidad, al remeter a la cuestión de la eficacia de las instituciones en la resolución de conflictos y la representación de intereses contrarios, conlleva la posibilidad de creación de especies de *agoras* internacionales para la acción colectiva, abriendo la posibilidad de someter en alguna medida la red caótica de interacciones y relaciones de poder vigentes en el orden mundial a procesos de toma de decisiones más participativos. Las *agoras* existen, al menos virtualmente, en las múltiples expresiones de las instituciones multilaterales. Cómo darles vida plena es la cuestión.

La visión realista clásica dirá que eso es imposible y contraproducente, ya que los Estados sólo tienen una preocupación: la acumulación de poder y el objetivo de sobrevivir en ambiente hostil. No hay duda que el aparato estatal y el poder militar y económico que le da soporte son fundamentales para entender la dinámica de las relaciones internacionales. Sin embargo, esos elementos son insuficientes. La opción norteamericana por las llamadas guerras preventivas no son resultado automático del poder militar colosal de los Estados Unidos, aunque ese poder es parte de

las condiciones de posibilidad de la adopción de dicha estrategia.¹² Para evitar los equívocos, es necesario mirar también otras cosas: como por ejemplo la fracción del partido republicano que hoy día echa las cartas en política de seguridad. Eso significa que la correlación de fuerzas internas, la oscilación de la opinión pública y las elecciones son factores igualmente importantes para comprender las opciones de política exterior de un Estado.

Al tomar de préstamo el concepto de gobernabilidad democrática para comprender la realidad internacional, no estamos rechazando el papel del poder militar, ni de la visión realista del escenario internacional. Lo que queremos subrayar, sin embargo, es que la visión realista es un modo de encarar la situación internacional y de dar sentido al mundo, lo que significa que no se confunde con la realidad en sus múltiples aspectos. Lo que vivimos hoy es una especie de profecía que se auto-cumple. Si todos creen que el mundo se rige sólo por las relaciones de poder, las formas alternativas y más democráticas de lograr el orden internacional ciertamente quedan al margen. Si, en contraste, los países y los sectores menos favorecidos por el desorden actual comprenden que la histórica no sigue un rumbo predeterminado, que los Estados no tienen un carácter inmutable, que las relaciones internacionales y los procesos políticos y económicos son históricos, o sea, no son expresión de una presunta naturaleza inmanente y ontológica del orden contemporáneo, será posible introducir cambios en la realidad.

A nuestro juicio, la noción de gobernabilidad democrática puede ser un punto de partida importante para contrarrestar la profecía autocumplida arriba mencionada. Para ello, las instituciones multilaterales deben ser más democráticas y activas en lugar de simplemente quedarse pasivamente rehenes del proceso de globalización o de los intereses de los Estados más poderosos¹³. El concepto de gobernabilidad, desde que despidió de su carga ideológica que le asimila a un conjunto de recetas que todos deben cumplir en el campo político y económico, abre espacio a la interferencia de los criterios éticos en los procesos de decisión.

La noción de gobernabilidad en el sentido tradicional supondría la existencia de un gobierno y, en sentido estricto o mismo si usamos un concepto amplio, no hay un gobierno mundial. Hay instituciones, constituidas por Estados, las cuales deciden en base a negociaciones. O sea, las decisiones requieren niveles variados de consenso y la regla para operar es la cooperación. Es verdad que, en algunas instituciones multilaterales, existe la hipótesis de coerción. Eso es claro en el caso del Consejo de Seguridad, cuando toma decisiones bajo el capítulo VII de la Carta de las

Naciones Unidas. El análisis de la historia del Consejo puede demostrar fácilmente que su eficacia ha sido errática, habiendo incluso ejemplos recientes de total desconsideración de ese órgano en la toma de decisiones sobre intervención militar.

Hay ejemplos de coerción también en los campos financiero y comercial. La coerción está presente por medio de las condicionalidades que imponen los organismos financieros (FMI, Banco Mundial) cuando negocian paquetes de préstamos a los países en crisis cambiaria. Los paneles de la OMC tendrían también una dimensión de coerción en la medida en que permiten “retaliaciones”. Pero, en general, la coerción es fundada en decisiones políticas *ad hoc*, o sea la coerción es una opción política y no deriva de una imposición originada en la aplicación de la ley. Cuando deriva de la aplicación de la ley y de los tratados, como en el caso de los “fallos” de los paneles de la OMC, las reglas aplicables y la jurisprudencia no siempre favorecen el principio de tratar de forma desigual a los desiguales, sino puede reforzar obligaciones iguales para países en niveles muy distintos de desarrollo. Aunque gane en un panel el derecho de retaliar, un país pobre tendrá dificultades reales de hacerlo se el “penalizado” es un país de economía fuerte.

En suma, en el plano internacional, estamos lejos de la idea de monopolio exclusivo de la fuerza, que define el Estado para Weber.

Más allá de esos aspectos formales de la coerción originaria de organizaciones multilaterales, es necesario prestar atención en el contenido de las decisiones para verificar si ellas son efectivas para controlar los procesos internacionales y dirigir lo que resta de la globalización. Con efecto, el trabajo de la OMC en el sentido de favorecer la liberalización comercial, así como las exigencias del FMI a los países emergentes en cuanto a políticas monetarias y fiscales restrictivas, pueden o no significar que esas instituciones están dando una dirección al proceso de globalización. (en el sentido que sus aportes facilitaran una reinserción positiva de los países que recurren a sus créditos en el sistema económico internacional). Sería importante analizar cada situación específica, ya que el récord de los resultados de sus acciones es muy desigual. En algunos casos, es verdad que facilitarían la reinserción (por veces, con alto sacrificio social de corto plazo), en otros, no. ¹⁴Crear reglas generales para situaciones desiguales es frecuentemente frustrante. Lo que es “general” está condicionado frecuentemente por visiones doctrinarias que proyectan perspectivas parciales de los mecanismos e instrumentos de desarrollo, privilegiando el mercado sobre consideraciones como justicia y equidad.

Eso determina inmediatamente un problema curioso, especialmente si usamos la primera definición de gobernabilidad que FLACSO recuerda en un documento reciente – un estado es gobernable cuando cumple requisitos mínimos tales como: el control efectivo del territorio, monopolio de la fuerza y formulación e implementación de políticas públicas¹⁵. Tomando en consideración este concepto, es relativamente fácil definir una crisis de gobernabilidad en el plano nacional. Si hay una guerra civil y se disuelve el monopolio del uso de la fuerza o si un gobierno no tiene condiciones de llevar a la justicia nadie que cometa crímenes, ciertamente tendríamos una clara señal de falencia de la máquina estatal. Si no tiene capacidad de obtener, por impuestos, lo mínimo necesario para pagar a los funcionarios del Estado, tenemos igualmente una crisis de gobernabilidad.

¿Como transponer esos ejemplos para el plano internacional?

Si hay dos guerras en África y una en Asia, ¿hay una crisis de gobernabilidad en el sistema internacional? Si se agrava el problema de la desigualdad y si el sistema financiero internacional no genera recursos para financiar el desarrollo, sino agrava las crisis que afectan a los países más pobres, ¿hay una crisis de gobernabilidad en el orden internacional? Supongamos que esos sean ejemplos de crisis de gobernabilidad. En este caso, ¿de quién es la responsabilidad? ¿Cómo corregirlas, admitiendo que la primera condición para reaccionar es el reconocimiento de la crisis como crisis?

Esas preguntas no son fortuitas y demuestran que el concepto de gobernabilidad no siempre es neutral y es extremadamente complejo proyectarlo para la orden mundial como totalidad. Pero, de eso deriva su “ventaja analítica comparativa” una vez que abre espacio para la introducción de una perspectiva integradora amplia y de elementos de evaluación ética.

La tendencia, hoy, es aceptar que, como no hay gobierno mundial, la responsabilidad por el orden se fragmenta y le tocaría a cada Estado encontrar la solución para sus problemas (si la suma es positiva para el orden internacional, sería, en principio, poco relevante). A nivel nacional, la crisis de gobernabilidad genera naturalmente una necesidad de movilización porque afecta, de manera profunda, a la vida dos habitantes de un Estado. El responsable es más visible y fácilmente identificable. El gobierno es el blanco de las reivindicaciones y de las demandas de mudanza social y política. En cambio, la noción de crisis global de gobernabilidad no es tan obvia, y los presuntos responsables, menos evidentes.

La crisis global puede ser evidente en casos extremos, como en los momentos de guerra mundial. Pero, hoy, la pregunta si el terrorismo genera un problema global de gobernabilidad admitirá

ciertamente respuestas muy variadas.¹⁶ Así, una primera observación conclusiva sería la de que la posibilidad de movilización en el sistema de Estados es más limitada. Cuando uno se refiere a la gobernabilidad en el plano internacional, lo que viene a la mente son las instituciones multilaterales, que serían los vehículos por excelencia de la acción colectiva en el sistema de Estados. Visto contra el telón de fondo de la red de organizaciones multilaterales, el sistema internacional parece menos “anárquico” de lo que supone la teoría realista clásica de las relaciones internacionales.

Las varias instituciones internacionales que existen, si no son gobierno, representan teóricamente modelos para soluciones de los problemas de gobernabilidad, sea en el plano político sea en el económico. La brecha entre la promesa y la realidad, sin embargo, es enorme y se traduce en la desilusión arriba mencionada. Para el plano internacional, quizás la segunda definición de gobernabilidad – contenida en el ya mencionado documento de FLACSO – sea la más apropiada para nuestro propósito de echar luz sobre el orden internacional a partir de conceptos desarrollados para el análisis del plano interno. De acuerdo a esa definición, la gobernabilidad sería un “conjunto de mecanismos, procesos y relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias”¹⁷.

¿Podemos sustituir “ciudadanos y grupos” del concepto de la FLACSO por “estados y sociedades” (ahí incluida la sociedad transnacional), y aceptar que la idea de gobernabilidad es transponible para el plano internacional?

Si miramos menos a la dimensión de coerción y más a los factores de agregación de intereses, la gobernabilidad supondría, por lo menos, dos elementos:

- a) un mínimo de consenso sobre lo que sean las demandas y las maneras de atenderlas
- b) un conjunto de instituciones que tengan una cierta estabilidad y que sean capaces de leer las demandas y resolver los conflictos entre demandas contradictorias (con coerción si fuera el caso)

Esos elementos pueden ser encontrados en el orden internacional siempre de manera más difusa que en el espacio nacional. La cuestión es verificar, en cada coyuntura histórica, que fuerza tienen, de que manera pueden servir a que las demandas de paz e equidad (orden y justicia, para aprovechar el título de una reciente colección de ensayos, organizada por Andrew Hurrell y Rosemary Foot)¹⁸. Para que el concepto de gobernabilidad no sea sino *wishful thinking*, como dicen los ingleses, es importante evaluar las condiciones objetivas tanto para la existencia de un consenso

mínimo sobre las demandas y las formas de atenderlas como para la creación de instituciones más efectivas, democráticas y participativas.

IV – La importancia de las instituciones multilaterales

Cabría elaborar sobre el papel de las organizaciones multilaterales, nuestro foco de análisis. Ellas son el lugar de formulación de consensos que se corporifican en regímenes internacionales en campos como la paz y la seguridad, el desarme, los derechos humanos, el medio ambiente, el espacio exterior, entre otros. El conjunto de prácticas, normas y procesos sufren la influencia de los fenómenos de la globalización, los cuales deberían llevar a que las organizaciones multilaterales fortalecieran su rol y su capacidad de crear y mantener el orden. Eso no ocurrió. O, más precisamente, hay esfuerzos reales en esa dirección, pero, como veremos, limitados por varios factores.

No debemos descartar la posibilidad de un escenario optimista, en que se acerquen las demandas de reglas y de equidad de la producción de normas (y vamos adelante a analizar el estado actual de esos procesos). Pero, existen los contornos de un el escenario pesimista, en que el sistema puede asumir la dirección del desorden. Eso se manifestaría cuando, por parálisis del proceso decisorio o por decisiones no modelados por valores positivos, el déficit de gobernabilidad impida que se imprima un sentido democrático a los procesos de globalización y a la producción de normas y prácticas que rigen en el sistema interestatal y en las relaciones transnacionales. Orden o desorden tienen implicaciones para el juego internacional. La falta de un rumbo provisto por el multilateralismo no lleva a la desaparición de ganadores y perdedores en los distintos tableros del ajedrez de las relaciones internacionales, representando, al ende, simplemente un ambiente libre de restricciones para que los actores, sean estatales o no gubernamentales, intenten imponer sus intereses particulares en franco detrimento de los objetivos consagrados en instrumentos jurídicos de carácter universal, como la Carta de la ONU. A ejemplo de lo que pasa normalmente en la economía, donde el libre mercado no es garantía de un orden más estable y justo, el orden internacional bajo la globalización o bajo los designios de la lucha unilateral contra el terrorismo, destituido por lo tanto de mecanismos eficaces de gobernabilidad, puede ampliar las desigualdades ya existentes y crear nuevas.

Para que quede más claro, vamos a examinar de manera muy selectiva y en rasgos generales lo que pasa en el orden internacional contemporáneo con respecto a las condiciones del consenso y

a calidad de las instituciones multilaterales en términos de creación de la gobernabilidad.

En primer lugar, cuales son las medidas de consenso en el plan internacional, que fuerza tienen:

1. En un mirada inicial, verificamos que, en los últimos años (después del fin de la Guerra Fría), hubo un nítido aumento de la conciencia de que existen problemas comunes (medio ambiente, derechos humanos, control de las armas de destrucción masiva etc.) y, en el plano de los discursos, la articulación de valores comunes (es interesante comparar los discursos del Debate General de la ONU antes y después de la Guerra Fría para comprobar que, en lo general, hoy las ideas centrales de lo que seria la legitimidad internacional son ampliamente compartidas). Si hay un “sentimiento” de problemas comunes, es natural que haya un aumento de la demanda por gobernabilidad. La idea de solidaridad global es parte del discurso de los Estados pero también es impulsado fuertemente por los actores sociales transnacionales (la agenda contemporánea de las Naciones Unidas es en buena medida condicionada por las ONG). Como resultado, se ha creado un “stock” de buenas intenciones, que fue articulado por las conferencias globales de las Naciones Unidas en los años 90 y que culminó con la Declaración del Milenio. Así, podemos afirmar que uno de los cambios fundamentales derivados de la globalización en el sistema internacional son los patrones de legitimidad, que son acompañados de promesas de acción conjunta y de la perspectiva de un multilateralismo fuerte.
2. Pero, si miramos más de cerca el fenómeno de la “nueva solidaridad”, las conclusiones son menos optimistas. En realidad, los patrones generales de legitimidad tienen baja operacionalización. Una de las explicaciones deriva del hecho de que el consenso es débil en varias de las dimensiones de la nueva agenda. El ejemplo de los derechos humanos es significativo. Hasta hoy, se discute los límites de su universalidad, a pesar de la afirmación en el documento final de la Conferencia de Viena (1993) de que todos los derechos humanos son universales, interdependientes y se refuerzan mutuamente. Además de eso, en situaciones extremas de violación masiva de derechos humanos, la intervención humanitaria es poco aceptada, ya que el peligro de uso político del tema para avanzar intereses político mezquinos impide un análisis exento de la problemática. En materia de

medio ambiente, hasta hoy el protocolo de Kyoto no alcanzó plena implementación debido a la visión cortoplacista de algunos países. En el área del desarme, las conclusiones de la conferencia sobre tráfico ilícito de armas pequeñas es débil y la Conferencia del Desarme en Ginebra está paralizada hace años.

3. Un fenómeno paralelo (y que, en parte explica, el anterior) es la fragmentación de las demandas, de los modos de articulación de intereses. La dificultad de consensos sólidos derivaría de la forma diferenciada por la cual la globalización toca a los Estados y sociedades. No solamente en términos “reales” (más intercambio ha significado más diferenciación, si miramos a la cuestión de la distribución del ingreso a nivel mundial) sino también en términos simbólicos (la difusión de ideales globales es más o menos compatible con perspectivas culturales nacionales). Por esa razón es difícil lograr la armonización en los procesos de operacionalización de los patrones generales de legitimidad. Tomemos los países en desarrollo que históricamente son los que impulsaran las agendas de transformación del orden internacional: hay diferencias en materia de derechos entre los más orientados por valores occidentales y los países islámicos; hay diferencias en relación a los mecanismos de protección de los derechos humanos, especialmente con respecto a las posibilidades de supervisión internacional; en el tema del medio ambiente, hay diferencias entre los que tienen bosques y los que no tienen desiertos; en materia económica, entre los más abiertos para los mercados y los menos abiertos. El mismo proceso de fragmentación se da con los países desarrollados, como vimos, recién, en la disputa entre europeos y americanos en la cuestión de la intervención en Irak o, de manera más permanente, en la Ronda de Doha. Es evidente que no hay solamente diferencias y disputas en esos temas, pero es importante subrayarlas para poner en relieve elementos de dificultad para la concreción de la gobernabilidad a nivel internacional.
4. Otro aspecto que contribuye para que la gobernabilidad sea a la vez más requerida y más difícil de alcanzar es el hecho de que algunos de los temas clave de nuestros días, como la lucha contra el terrorismo, drogas, y mismo ciertas normativas comerciales (propiedad intelectual, p.e.) determinan modalidades de cooperación que requieren transformación de los modos como las sociedades se organizan internamente. El avance de las normas-patrón es más fácil en la esfera económica, a pesar de las resistencias –

GATT-OMC que en otras esferas. Ni siempre la imposición de normas-patrón responde al objetivo de corregir desequilibrios de poder. Al contrario, pueden tener el efecto de ahondar la desigualdad y la distancia que separa los plenamente insertados en la economía mundial de los excluidos de los beneficios de la globalización. Por eso, la búsqueda de consensos mínimos alrededor de normas-patrón abre un espacio de discusión sobre el contenido de dichas normas. De todos modos, a pesar de la dificultad en situaciones de fragmentación de intereses, la búsqueda de consenso suele ser la única forma, además de la imposición o de una aceptación pasiva de normas desde posiciones de poder (económico, social, político y simbólico), para alcanzar una gobernabilidad que se defina por reglas de equidad y justicia.

5. Un consenso político sobre gobernabilidad puede tener más de una dimensión temporal. Debe necesariamente servir a las demandas del presente, pero será más fuerte si los que participan en el consenso comparten también una visión de futuro. Entre los hechos notables de la situación internacional contemporánea está la ausencia de sentido utópico. No existen (tal vez felizmente) ideologías movilizadoras que prevalecían en el tiempo de la Guerra Fría y que prometían, si ganaran, paz y justicia. Hoy, las cuestiones que generan utopías, especialmente la desigualdad, son insuficientes como instrumento de movilización. Una idea que se disuelve es la de no reciprocidad para los desiguales. Las protestas anti-globalización parecen expresar de modo aleatorio el sentimiento de frustración con la creciente pobreza y desigualdad en el mundo, pero los movimientos de contestación todavía no tienen una coherencia interna que les permita articular alternativas al orden vigente. Esos movimientos no deben ser despreciados en función de su carácter fragmentario y hasta cierto punto contradictorio. Ellos son una señal clara de que algo no va bien y, en este sentido, pueden ser importante estímulo para la reconstrucción de utopías movilizadoras que, a diferencia de las ideologías del pasado, favorezcan la creación de la gobernabilidad con la preservación del pluralismo.
6. Los consensos se fortalecen con realizaciones. Así, un factor que no sirve al consenso es el hecho de que, en los últimos años, hubo una verdadera inversión de las expectativas. Hay menos señales de solidaridad y más de conflicto, como revela el aumento de los gastos militares a nivel global o la disminución de la ayuda oficial al desarrollo. Son

claras las dificultades de lidiar con los temas de la pobreza: en 98, muertos en guerra, cerca de 550 mil; 730 mil, por formas de violencia social (homicidios, etc.); 18 millones en virtud de enfermedad (que podrían haber sido evitadas) y hambre. La dimensión catastrófica de esos número queda más evidente cuando se los comparamos con las promesas y los grandes objetivos y metas acordados en conferencias mundiales, incorporados en las resoluciones de organismos como las Naciones Unidas, y reflejados en discursos de líderes de países desarrollados y en desarrollo. La frustración es enemiga de los consensos internacionales porque siembra la desconfianza entre los actores relevantes que podrían comprometerse más fuertemente con la gobernabilidad.

7. Un mundo unipolar no favorece el multilateralismo que supone, como condición política, un determinado equilibrio que genere cooperación. Es también verdad que los Estados Unidos no son, hoy, promotores, como fueron en el pasado, de cooperación internacional y defensores de las instituciones multilaterales. No obstante, no se debe confundir la unipolaridad como razón exclusiva de la debilidad del multilateralismo. Más importante que los recursos de poder económico y militar de los Estados Unidos, es la visión predominante en la elite dirigente estadounidense sobre su papel en el mundo. Sería equivocado tomar la distribución de recursos de poder o su concentración en las manos de la principal potencia como único factor explicativo para la dificultad de alcanzar consensos por medio de instituciones multilaterales. Fueron los Estados Unidos, en momento de verdadera supremacía, que defendieron la creación de las Naciones Unidas. Hoy, los Estados Unidos poseen una visión muy particular del orden internacional deseable. La utilización “a la carte” de las instancias multilaterales (sí, en el campo comercial, no, en los campos ambiental o desarme) lleva a un debilitamiento general del propio multilateralismo, en vista de los efectos sistémicos que puede tener la conducta del país que tiene las ventajas de poder de los EUA. Este proceso no es irreversible y puede cambiar tanto por presiones de la realidad internacional (aceptación de los EUA de una injerencia del Consejo de Seguridad en Irak) cuanto por transformaciones políticas internas (véase la diferencia entre las presidencias Clinton y Bush en materia multilateral).

Veamos ahora la dimensión institucional:

8. Con el fin de la Guerra Fría y los aumentos de flujos y intercambios que caracterizan la globalización, no hubo cambios institucionales importantes, salvo en la esfera económica (GATT-OMC). Esos últimos, sin embargo, corresponden sobre todo a la agenda de los países desarrollados. Las demandas de reforma de las Naciones Unidas, tanto del Consejo de Seguridad como de otros órganos están paralizadas, lo que genera cada vez más frustración.¹⁹ Las reformas no son, en sí mismas, solución o panacea, no significan que se crearán nuevas condiciones de consenso. Pero pueden significar la posibilidad de que el sistema internacional funcione mejor y, si hubiera una discusión franca sobre su alcance, serían una señal de “interés” por las formas más democráticas de acción internacional. Hay por lo tanto una vasta agenda inconclusa de reformas de las instituciones multilaterales para que ellas puedan contribuir para la gobernabilidad y “domar” los procesos de globalización con miras a la mejora de los niveles de vida de la mayoría de la población mundial. Esas reformas no son fáciles porque la mitología realista todavía tiene fuerza para imprimir su propia agenda egoísta al orden internacional e impedir cambios estructurales en las estructuras de poder por medio de las organizaciones multilaterales.
9. En realidad, continuamos a vivir en un mundo en que las reglas “realistas” son prevalecientes. El pasaje de la solidaridad general y difusa, de la conciencia universal se da por intermedio de instituciones que son esencialmente definidas por las conductas estatales y sujetas por lo tanto a la influencia del juego de poder. El concepto de deformidad, de Andrew Hurrell, demuestra como la “solidaridad”, cuando busca los caminos de operacionalización, encuentra reglas del juego que son esencialmente “egoístas”: las diferencias de las capacidades de los estados en participar del juego (que se amplían por la tecnificación del proceso internacional) es la primera deformación; otra sería la que deriva del hecho de que las instituciones tienen capacidad limitada para limitar las políticas unilaterales de los poderosos. El realismo es un tipo particular de mito político en el sentido atribuido a él por Raoul Girardet: “El mito político es claramente fabulación, deformación o interpretación objetivamente recusable de lo real. Pero, relato legendario, también es cierto que cumple una función explicativa, al proponer cierto

número de claves para la comprensión del presente y constituir una grilla a través de la cual aparenta ordenarse el caos desconcertante de los hechos y los sucesos.”²⁰

¿Estamos condenados a la gobernabilidad deformada? Sino, ¿qué es posible hacer para superarla? Si aceptamos el mito realista, el actual orden internacional será visto como una estructura inmutable, mientras su carácter histórico y cambiante permanecerá oculto por el efecto de fabulación propio de los mitos políticos. Para que la gobernabilidad deformada de lugar a la gobernabilidad democrática por medio de las organizaciones multilaterales, necesitamos calzar las luchar por reformas de las instituciones con la lucha por la afirmación de una visión de solidaridad en el orden internacional. No debemos ser demasiado pesimistas, aunque algún grado de pesimismo es siempre prudente.

Este ensayo no ha tratado en detalles las señales positivas. A pesar de las dificultades mencionadas, el avance de la protección de los derechos humanos y de la democracia en América Latina es un hecho significativo. Si no tenemos ideologías globales, la expansión de las buenas prácticas (“best practices”), impulsadas por Naciones Unidas, como el caso del micro crédito o del combate a la SIDA es un camino para aliviar las situaciones más dramáticas del mundo en desarrollo. Las formas de ayuda humanitaria son universales (nadie pensó en ayuda humanitaria durante la Guerra del Vietnam). Los éxitos de las Naciones Unidas en Timor Oriental y en otras partes del mundo son muchas veces olvidados debido a la mayor publicidad en la prensa de los fracasos, como en Ruanda y en Srebrenica. La expansión de instituciones regionales, sobre todo, abre nuevas posibilidades de cooperación y armonización que las instituciones universales tienen dificultad en avanzar. Eso vale tanto para la dimensión de seguridad (ECOWAS en los conflictos africanos o MERCOSUR y la defensa de la democracia) cuanto para las cuestiones económicas.

Según Giddens, estamos condenados a vivir con la globalización. Eso es cierto, pero uno debe preguntarse: ¿qué globalización? La globalización puede ser la caracterizada por la falta de gobernabilidad democrática, por una pseudo-gobernabilidad (o gobernabilidad deformada) o por la construcción y renovación de instituciones multilaterales con miras a crear un orden más estable, justo y participativo para todos por medio de la gobernabilidad democrática.

“La impotencia que experimentamos no es señal de deficiencias individuales, sino refleja la incapacidad de nuestras instituciones. Necesitamos reconstruir las que tenemos, o crear nuevas. Pues la globalización no es un accidente en nuestras vidas. La globalización

es un cambio de nuestras propias circunstancias de vida. Es el modo como vivimos ahora.”²¹

El punto clave para obtener la gobernabilidad son las instituciones universales. ¿Cómo transformarlas para que respondan a las necesidades globales? El mejor camino tal vez sea el de los incrementos sucesivos y de los focos claros. Un ejemplo notable es el fondo para combate a la SIDA. Aunque no ha conseguido todos los recursos necesarios, es una manera más eficiente, dadas las condiciones actuales, de movilizar la solidaridad internacional. Otro ejemplo es la creación del fondo global para erradicar el hambre lanzado por el Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Hay que descubrir los nichos en que hay progresos posibles y viables para que se logre aumentar, con la creciente confianza en los procesos participativos multilaterales, el grado de gobernabilidad democrática del sistema internacional. Las demandas son inmensas si pensamos en los problemas del mundo contemporáneo. Las posibilidades de soluciones globales, como buscamos demostrar, son limitadas. Así, es necesario conquistar la gobernabilidad de manera acumulativa, de poco a poco. Puede ser (y es) un ejercicio que exige mucha paciencia y una labor meticulosa, buscando ocupar espacios y crear alternativas concretas al desorden actual que tiende a favorecer a los más ricos y poderosos. Este podrá ser a menudo un ejercicio frustrante. Pero, ¿habrá otro posible para garantizar la gobernabilidad democrática y un mundo más equilibrado y justo para la mayoría excluida de los beneficios económicos, políticos y simbólicos producidos por la humanidad?

Notas:

¹ La imprevisibilidad tiene dos sentidos: la unipolaridad hace que las decisiones de uno puedan tener un grado de arbitrariedad y, por lo tanto, impredecibles; en otra dimensión, la falta de normas “fuertes” agrega también elementos de imprevisibilidad.

² No es nuestro propósito una reflexión amplia sobre orígenes y modalidades de la globalización. Aceptemos que se trata de un fenómeno que se profundiza en los últimos treinta años con la aceleración tecnológica, especialmente en el área digital y de comunicaciones y los modos de producción que se definen en escala planetaria.

³ HOFFMANN, Stanley. “L’ordre international”. In: GRAWITS, Madeleine y LECA, Jean. *Traité de Science Politique- Vol. I*. Paris: Presses Universitaires de France, 1985. pp. 665-698. *passim*.

⁴ Es una división de valor esencialmente analítico una vez que, p.e., las empresas multinacionales pueden tomar decisiones de inversión sin consideraciones de los intereses de los Estados donde están sus matrices, pero piden a los mismos Estados que defiendan reglas internacionales que garanticen inversiones o protección si sufren daño por alguna razón provocada por acción del Gobierno donde están ubicadas las filiales.

⁵ Hay que notar que la sociedad transnacional puede impulsar la creación de reglas, como en el caso del tratado para prohibir minas anti-personales y, en ciertos casos, producir directamente reglas que afectan actividades específicas, como en el caso de las agencias de rating o de la definición de criterios de calidad (ISO).

⁶ BAUMAN, Zygmunt. *Globalización: Las consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999. *Passim*.

⁷ Las demandas transnacionales pueden ser contradictorias. Ejemplo curioso y extremo ha sido el choque entre las ONG que defienden una regulación para el comercio de armas y la National Rifle Association durante la conferencia sobre tráfico ilícito de armas pequeñas, que ocurrió en Nueva York, en 2002.

⁸ Podemos imaginar, como orden internacional tanto un modelo nórdico (sociedad activa, diferenciada, y democracia reforzada) como un modelo “congoles” (grupos desintegrados, en pelea constante, y con enormes dificultades de crear reglas comunes).

⁹ La Unión Europea es un caso límite y, en varias dimensiones, exitoso del proceso de transferir soberanías para garantizar actuación más uniforme y más efectiva en algunos aspectos de agenda internacional.

¹⁰ BAUMAN, Zygmunt. “Social Uses of Law and Order”. In: GARLAND, David y SPARKS, Richard (ed.). *Criminology and Social Theory*. New York: Oxford University Press, 2000. p. 24.

¹¹ Mismo el orden globalizado en la perspectiva de la OMC admitía excepciones que iban generalmente contra los intereses de los países en desarrollo, como en caso de las reglas sobre textiles o sobre agricultura.

¹² Amorim, Celso. *O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança..* Itaipava, 11/10/03, *mimeo*. (Artículo del Canciller del Brasil presentado durante el seminario organizado por el

Ministerio da Defesa brasileiro sobre la actualización del pensamiento brasileiro en materia de defensa y seguridad). El texto se encuentra disponible en www.mre.gov.br

¹³ En el caso de las instituciones multilaterales de crédito, vale citar la observación de un nada revolucionario Brzezinski: “El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial se consideran representantes de los intereses ‘globales’ y de circunscripción global. En realidad, empero, son instituciones fuertemente dominadas por los Estados Unidos”. BRZEZINSKI, Zbigniew. *El Gran Tablero: la supremacía estadounidense y sus imperativos*. Barcelona: Paidós, 1998. p. 33.

¹⁴ Sería interesante, p.e., analizar el proceso de la última negociación entre Argentina y el Fondo, cuando algunas de las condicionalidades tradicionales del FMI fueron cambiadas.

¹⁵ FLACSO, *Amenazas a la Gobernabilidad en América Latina*, Informe preparado para el Foro de La Sociedad Civil, XXXXIII Asamblea General de la OEA, Santiago, 2003. Pag 13 e segs.

¹⁶ En la ONU, en los días siguientes al once de septiembre, fue posible aprobar resoluciones en la Asamblea y en el Consejo sobre terrorismo, pero fue imposible avanzar en la discusión de una convención sobre el tema, en virtud de las visiones opuestas que persisten sobre su alcance y significado.

¹⁷ V FLACSO, op. Cit, pag 15

¹⁸ Rosemary Foot, Andrew Hurrell e Lewis Gadis, *Order and Justice in International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

¹⁹ Léase el discurso de Kofi Annan a la Asamblea General, en 23 de septiembre de 2003, sobre el tema de la necesidad de reforma de sistema de las Naciones Unidas.

²⁰ GIRARDET, Raoul. *Mitos y Mitologías Políticas*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1999. p. 14.

²¹ GIDDENS, Anthony. *Mundo em Descontrole: o que a globalização está fazendo de nós*. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 29. (traducción libre al español)

O Dossiê CEBRI é uma publicação temática não periódica, sobre temas relevantes das relações internacionais como um todo e, em particular, da política externa brasileira.

Cada volume traz um artigo elaborado por um especialista no tema abordado, a convite do CEBRI.



CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Rua Guilhermina Guinle, 127 - Botafogo
CEP 22270-060 - Rio de Janeiro, RJ
Tel: (21) 2219-4468 Fax: (21) 2537-5305
E-mail: cebri@cebri.org.br
www.cebri.org.br

