

EL FRACASO DE SEATTLE Y LA NECESIDAD DE UN SISTEMA DE GOBIERNO MUNDIAL: EL PROBLEMA VISTO DESDE LA UNIÓN EUROPEA

ILDEFONSO CAMACHO

El título de este artículo puede parecer confuso porque en él se mezclan cosas quizás demasiado heterogéneas. Por eso exige una explicación. Cabe decir que estas páginas tienen una ocasión próxima y un tema de fondo. La ocasión próxima fue el II Congreso Social de la COMECE (Comisión de los Episcopados de la Comunidad Europea), celebrado en Bruselas los días 31 de marzo y 1 de abril de 2000, con el tema: "Responsabilidades de Europa ante el desarrollo mundial. Mercados e instituciones después de Seattle".

Pero no quiero limitarme a hacer una crónica de este encuentro, al que asistí como miembro de la delegación de la Conferencia Episcopal Española. Y es que, para comprender todo su alcance, hay que encuadrarlo en el tema de fondo: una economía mundial, cada vez más globalizada, con los problemas que de esta situación se siguen. De ellos, el que hoy tiene más eco en nuestros países es el de la deuda externa, gracias en gran parte a la Campaña promovida en el marco del Jubileo 2000. Pero no es el único, ni el más radical: porque esa deuda persistente no es sino el reflejo de unas estructuras de la economía mundial, y sobre todo del comercio internacional, profundamente discriminatorias. La Conferencia de Seattle ha sido el intento de poner en marcha un proceso de reforma negociada de esas estructuras, pero que se ha saldado con un fracaso espectacular.

Comenzaré, pues, presentando la problemática que desemboca en Seattle, para ofrecer luego una panorámica del lugar que corresponde a la Unión Europea en todo esto. Será para este punto para el que me valdré de lo vivido en el citado congreso.

Seattle, el comercio mundial y los organismos internacionales

De lo ocurrido en Seattle muchos hemos tenido noticias por los medios de comunicación, aunque éstos sólo han reflejado los aspectos más llamativos de lo allí ocurrido: manifestaciones violentas de grupos opuestos a lo que se celebraba e intervenciones no menos violentas de las fuerzas de orden público para controlar

la situación. ¿Por qué una reunión de representantes gubernamentales de 135 países despertó tanta violencia?

En realidad lo que se celebró en Seattle entre el 30 de noviembre y el 3 de diciembre de 1999 fue una reunión preparatoria de la Tercera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que estaba previsto para mayo de 2000. En este encuentro previo se pretendía sólo establecer un lista de temas a tratar y un método para hacerlo.

Desde antes de que acudieran los convocados a Seattle hubo manifestaciones de grupos. Y actuaron con tal violencia que consiguieron boicotear el acto inaugural, que tuvo que ser suspendido, y obstaculizar considerablemente el desarrollo de las sesiones. La falta de acuerdo de los asistentes, sobre todo de las grandes potencias, y las reservas más que comprensibles de los delegados de los países del tercer mundo dieron al traste con la reunión, que se clausuró prácticamente sin ningún acuerdo entre los asistentes.

Los grupos anti-OMC se presentaron con orgullo como los causantes del fracaso de Seattle. Es indudable que contribuyeron a ello. Pero otros elementos fueron también decisivos. En todo caso, ¿puede decirse que el fracaso fue un verdadero éxito? ¿qué pretendían como alternativas estas fuerzas de oposición? ¿qué puede esperarse ahora? ¿es mejor que nos quedemos como estamos? Tales son las preguntas a las que intentaré dar respuesta en lo que sigue.

El nuevo orden económico internacional creado tras la segunda guerra mundial

Detenerse en explicar lo que es la Organización de Naciones Unidas parece innecesario. Pero no será superfluo hacer una breve mención del conjunto de organismos internacionales diseñado tras la segunda guerra mundial, para hacer más operativas las funciones encomendadas a la ONU.

El punto de partida fue la doble experiencia de las guerras de 1914 y 1939 y la necesidad de establecer unas estructuras internacionales capaces de garantizar una convivencia pacífica entre los pueblos. Pero un obstáculo de envergadura se interponía: el principio de soberanía de los Estados. Respetar este principio, que es eje y núcleo esencial del Estado moderno, exigía que cualquier organismo supraestatal pudiese apoyarse sólo en el acuerdo unánime de todos los gobiernos implicados.

De todas maneras, la Carta de Naciones Unidas iba mucho más allá que la Sociedad de Naciones, creada tras la primera guerra mundial en una situación parecida: sus objetivos no se reducían a la mera resolución de los conflictos que surgieran. Dichos objetivos eran tres:

- 1) el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales;
- 2) la coordinación de la cooperación internacional en los planos político, económico, social y cultural;
- 3) la protección y promoción de los derechos y de las libertades fundamentales en el mundo entero.

El segundo de estos objetivos pretendía evitar el bloqueo que siguió a la primera guerra, cuando cada país se empeñó en salir de la situación de postración en que se encontraba cerrándose sobre sí mismo: esto significaba basar toda su reconstrucción posbélica sólo en los recursos propios y prescindir de los intercambios con otros países. Las ventajas de las economías abiertas y en interrelación recíproca (a través del comercio, etc.) se excluían, justo cuando más necesario era la apertura para reactivar la economía.

¿Qué alcance tenía la *cooperación* que se postulaba en este segundo objetivo de la Carta de las Naciones Unidas? La única salida acorde con el principio de soberanía, puesto que no era pensable una instancia estrictamente reguladora que actuase a escala mundial imponiéndose a los gobiernos.

Pero este nuevo orden económico internacional no se asentó sólo sobre la experiencia del período entreguerras (el gran desorden monetario internacional, agravado por la lucha entre Estados Unidos e Inglaterra por imponer su moneda, y la generalización de las políticas restrictivas y defensivas a base de un fuerte proteccionismo y de devaluaciones competitivas): fue también decisiva la posición de creciente dominio de los Estados Unidos, derivada de su capacidad productiva y financiera, que la segunda guerra había potenciado extraordinariamente¹.

Con estos presupuestos se diseñaron tres instituciones, cuya función consistía en favorecer esta cooperación económica internacional. Actuarían a tres niveles:

1º) *Cooperación monetaria*, para garantizar un sistema de pagos internacionales fluido y establecer mecanismos que evitasen las devaluaciones competitivas, tan perjudiciales entre las dos guerras. Con esta función se creó el Fondo Monetario Internacional (FMI).

2º) *Cooperación financiera*, con un doble objetivo: más inmediatamente, la reconstrucción de los países beligerantes; más a medio plazo, el desarrollo económico en general. Esta función se encargó a otro nuevo organismo internacional: el Banco Mundial (exactamente, el Banco Internacional para Reconstrucción y Fomento).

3º) *Cooperación comercial*, para garantizar los intercambios de mercancías, que tanto contribuyeron al desarrollo económico en épocas anteriores, y evitar las guerras comerciales. Con este fin se pensó crear la Organización Internacional del Comercio.

De estas tres instituciones, sólo las dos primeras fueron creadas, y todavía existen hoy, aunque sus competencias han variado en algunos puntos. Pero la propuesta de una Organización Internacional del Comercio resultó al final inviable: cuando todo estaba ya acordado entre los representantes gubernamentales, el Congreso de los Estados Unidos vetó el acuerdo, por

¹ Estados Unidos, que no habían sufrido la guerra en su propio territorio, alcanzaban al final de la misma el 60% de la producción industrial mundial y acumulaban el 80% de las reservas de oro. Evidentemente necesitaban el mercado mundial para mantener esa capacidad productiva.

considerar que se cedía demasiada soberanía económica a una institución extranjera.

Sin embargo, algo se consiguió en la línea de la cooperación comercial: se estableció un acuerdo intergubernamental sobre intercambios comerciales, que se firmó en 1948 con la posibilidad de ser renovado periódicamente: se conoce con las siglas de GATT².

Es importante comprender cuál es la filosofía del GATT: la liberalización del comercio. Es decir, se presupone que la libertad comercial facilita el desarrollo económico de todos los países. Pronto surgirán dudas sobre este presupuesto. Entre los contenidos de este acuerdo merece destacarse por su importancia la llamada "cláusula de nación más favorecida". Según ella, los gobiernos firmantes se comprometían a extender a todas las naciones el tratamiento más favorable que dieran a una nación: de este modo se introducía un compromiso de no discriminación y de reciprocidad, lo cual parecía, en principio, una buena baza para la equidad. Otro compromiso destacable es el de reducir las prohibiciones y las restricciones cuantitativas al comercio, así como los aranceles. Como se ve, domina la filosofía liberalizadora, que se aplica, además, por igual a todos los países miembros.

Correcciones posteriores: la creación de la UNCTAD

Esta filosofía liberalizadora va a ser cuestionada desde los años 50 por el Grupo de Países no Alineados, que nace en la Conferencia de Bandung (Indonesia, abril 1955). Este movimiento está en el origen de un nuevo organismo especializado de las Naciones Unidas: la UNCTAD³. Es creada en 1964 como entidad intergubernamental permanente y principal órgano de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la esfera del comercio y el desarrollo. Su filosofía es alternativa a la del GATT: frente al librecambismo propiciado por éste, se sostiene ahora que no basta con garantizar los mecanismos del mercado libre, sino que hay que propiciar una política de explícita discriminación en favor de los países pobres. El análisis de lo que está ocurriendo en el comercio internacional es la mejor prueba de que el libre mercado solo no basta para garantizar la equidad: aunque la liberalización comercial fuera no discriminatoria en principio, las desiguales condiciones económicas de las partes provocan un aumento incontenible de las diferencias entre países ricos y pobres.

Los objetivos principales de la UNCTAD son el aumento de las oportunidades de comercio e inversión para los países en desarrollo y la ayuda para que hagan frente a los retos derivados de la mundialización y se integren en la economía mundial en condiciones equitativas.

² Del inglés: *General Agreement on Tariffs and Trade*.

³ También del significado en inglés: *United Nations Conference on Trade and Development*.

Las medidas concretas que se proponen son de tres órdenes: protección de su producción y de sus exportaciones estableciendo áreas y sistemas preferenciales; concesión de facilidades a sus manufacturas para que entren en los mercados de los países desarrollados; un sistema de financiación que compense, en favor de estos países más pobres, el deterioro que sufren sus precios y la inestabilidad de los mercados. Para coordinar todo eso se aboga por la creación de una organización internacional del comercio, la iniciativa que hemos visto fracasar unos años antes.

Del GATT a la OMC

La creación de la UNCTAD no supuso la eliminación del GATT, sino su complementación desde una filosofía diferente, representativa de los intereses del Sur.

Por su parte, el GATT mantuvo una política de renovación periódica de sus acuerdos, siempre en la línea de liberalizar el comercio mediante concesiones recíprocas de todos los países miembros. En este espíritu se celebraron sucesivas Rondas de negociaciones, entre las que destacan la Ronda Kennedy (1964-1967), la Ronda de Tokyo (1973-1979), la Ronda Uruguay (1986-1994). Esta última fue especialmente importante porque en ella nació la *Organización Mundial del Comercio*, haciendo realidad por fin aquella propuesta de Organización Internacional del Comercio abortada en los años 40.

Una valoración somera del GATT exige reconocer su contribución a una expansión de la economía mundial: de ella se han beneficiado en primer término los países ricos, pero también los llamados países emergentes que conocieron un desarrollo económico espectacular a partir de los años 80. Ahora bien, el GATT ha quedado superado por la misma evolución de la economía mundial: y es que el comercio de mercancías ya no tiene ese papel casi exclusivo en el desarrollo y va siendo desplazado por otras modalidades de intercambios.

La creación de la OMC ha sido el principal fruto de los siete años de duras negociaciones de la Ronda Uruguay. Su Acta final fue firmada por 124 países (que representan el 90% del comercio mundial) en Marrakesch el 15 abril de 1994. Nace así la Organización Mundial del Comercio, como organismo estable, que sustituye al mismo GATT y que se convierte en el tercer gran pilar de las relaciones económicas internacionales, junto con el FMI y el Banco Mundial.

Las novedades mayores de este nuevo organismo son de tres órdenes:

1º) Se amplía el objetivo de las negociaciones, incluyendo productos que estaban hasta entonces excluidos, como son los agrícolas y los textiles (paradójicamente, aquéllos en que eran mayores las ventajas potenciales para el tercer mundo).

2º) Se amplían los compromisos más allá de la reducción de las barreras arancelarias: se acuerdo disminuir también las ayudas internas y subvenciones a la

producción, frecuentes en los países desarrollados, lo que facilitará el acceso de los productos del tercer mundo a esos mercados.

3º) Se mejoran los mecanismos de resolución de conflictos entre países por cuestiones comerciales, para que tales diferencias no se diriman directamente entre las partes, sino que se encomienden a una órgano arbitral cuyas decisiones sean aceptadas por los contendientes.

*Hacia Seattle*⁴

Tras la Ronda Uruguay quedaron una serie de cuestiones abiertas, que deberían negociarse en años posteriores. Este fue el origen de la nueva ronda, a la que posteriormente se quiso dar un relieve mayor con ocasión del fin de milenio. Se pensó montar una ronda especial de negociaciones, que pronto empezó a designarse como la *Ronda del Milenio*. Como ya quedó dicho, en Seattle se habían de reunir los representantes gubernamentales para acordar el calendario y el método de trabajo de la nueva ronda.

Los temas pendientes eran conflictivos por la distinta postura de los países más potentes (Estados Unidos, Unión Europea, Japón) y las diferencias entre éstos y el tercer mundo. Las cuestiones más candentes, que reflejaban los intereses de unos y otros, eran:

1ª) *Productos agrícolas*. Estados Unidos y otros países de fuerte producción agrícola (Canadá, Australia, Argentina), a los que se unían muchos países del tercer mundo, proponían una apertura de los mercados internos para los productos importados, a lo que se oponían la Unión Europea y Japón. Ya conocemos el problema que supone para Europa la protección de su agricultura y las dificultades internas para renunciar a ella.

2ª) *Servicios*. También aquí Estados Unidos mostraba su interés en liberalizar los mercados (por sus posibilidades en el sector bancario, de telecomunicaciones o de transmisiones electrónicas), mientras que otros miraban con recelo un posible expansionismo americano en este campo.

3ª) *Normas sobre el trabajo*. Aquí son los países industrializados los que se quejan de la competencia de los productos del Sur, por sus reducidos precios, que son la consecuencia de los bajos costes laborales derivados no sólo del nivel de vida medio de estos países, sino especialmente de la explotación sistemática de la mano de obra (sobre todo infantil). Se pretendía establecer una normas mínimas sobre condiciones de trabajo para excluir al menos lo que fueran condiciones inhumanas de éste, pero los países del Sur se oponían por considerarlo un atentado contra una de sus pocas ventajas en los mercados mundiales.

⁴ Para el desarrollo de lo acontecido en Seattle, puede verse: G. FANJUL, *Los retos después de Seattle*, Razón y Fe 241 (2000) 303-309; A. MACCHI, *La burrascosa Conferenza dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO)*, Civiltà Cattolica 151/1 (2000) 290-298.

4ª) *Normas sobre dumping*⁵. Muchos países pretendían una actualización de las normas anti-dumping vigentes, cosa a la que se oponían los Estados Unidos.

Aparte de estos temas concretos, Seattle está marcado por la conciencia creciente de la globalización, un fenómeno que es económico, pero que cada vez más adquiere carácter cultural. Provoca posturas muy diferentes y encontradas. Más allá de los hechos (que vivimos en una economía cada vez más globalizada es algo difícil de negar), las valoraciones discrepan: unos ven ella algo beneficioso para todos; otros la cuestionan como algo de lo que sólo algunos se aprovechan mientras que mayorías importantes se hunden cada vez más en la miseria.

De fondo había otra cuestión en que se enfrentaban los Estados Unidos y la Unión Europea: mientras que aquéllos pretendían una negociación de los distintos temas en mesas separadas para proceder más ordenadamente, la Unión Europea se pronunciaba por una negociación multilateral, como forma más adecuada de compaginar los intereses encontrados de unas partes y otras en los diferentes temas.

Seattle: razones de un fracaso

Que Seattle acabó en fracaso es quizás el dato más conocido de toda esta historia. Quizás ahora estamos en mejores condiciones para comprender las causas del mismo. Porque, a pesar de las dificultades apuntadas, en los tres días de reuniones se produjeron ciertos avances y compromisos que parecían esperanzadores. ¿Qué ocurrió?

Se apuntaron diversos factores como causantes. Aparte de las discrepancias de fondo ya mencionadas, se dijo que la conferencia había estado muy poco preparada, dejada en gran parte a la improvisación. Se acusó también a la falta de interés político de Estados Unidos, no sólo por las difíciles relaciones del Presidente Clinton con el Congreso, sino por el escaso interés de embarcarse en una negociaciones de ese calibre en vísperas de elecciones presidenciales (noviembre 2000). Tampoco faltó la resistencia de las delegaciones del tercer mundo, cuando empezaron a entrever cómo las grandes potencias, ante la inminencia del final de la conferencia, se reunían a puerta cerrada para llegar a algún acuerdo, cosa que no se alcanzaba en el foro general. Y se insistió, por último, en la fuerte oposición de grupos diversos, que actuó como factor sorpresa.

¿Quiénes eran estos oponentes? Grupos muy diversos. Se habló en primer término de los grupos ecologistas y pacifistas, que se oponen a la globalización como causa del deterioro creciente del medio ambiente. Con ellos se aliaron, por paradójico que parezca, los sindicalistas norteamericanos, que protestaban contra

⁵ El *dumping* consiste en el establecimiento de unos precios de exportación anormalmente bajos, incluso por debajo de los costes, con el fin de ganar mercados en algunos países ahogando a la industria nacional.

las importaciones baratas como una amenaza para el empleo, a pesar de que el país tiene niveles de paro excepcionalmente bajos. Completaban este frente de oposición los agricultores, sobre todo europeos, también enemigos de la globalización. A todos ellos se unieron voces de intelectuales de distintos países, muy críticos también frente a la globalización y sus efectos.

Aunque con motivaciones tan diversas, no cabe duda de que la actitud de todos estos grupos no sólo contribuyó a “reventar” Seattle, sino que ayudó a crear una conciencia mundial de la gravedad de lo que allí se ventilaba. ¿Qué puede esperarse ahora?

Después de Seattle

¿Hay que congratularse del fracaso de Seattle? Probablemente no. En todo caso, sólo si va a servir para reorientar las negociaciones por vías más justas para todos.

El proceso globalizador es incontenible. Negarlo es situarse fuera de la realidad. Pero tampoco cabe ignorar que no afecta a todos los países por igual. Porque la globalización discrimina, integrando a unos (que son los beneficiarios) y excluyendo a otros (las víctimas). Lo ha reconocido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) cuando afirmaba que *la globalización tiene ganadores y perdedores*. Los hechos de estos últimos años —donde se han multiplicado los “apóstoles de la globalización”— lo confirman: no sólo han aumentado las diferencias entre los países en desarrollo, sino que los países industrializados se han visto sorprendidos por niveles de desempleo insoportables y/o un incremento inesperado de la pobreza. Es cierto que la desigualdad no es intrínseca a la globalización, pero ésta aumenta los riesgos, aunque aumente también las oportunidades de recompensa⁶.

“Gestionar” la globalización es el gran reto de este momento, procurando que sus beneficios se generalicen y sus perjuicios se reduzcan. Para esa compleja tarea es necesaria la cooperación de los gobiernos, la toma de conciencia de la sociedad civil y la aportación de los organismos internacionales. Los gobiernos solos se muestran cada vez más impotentes, precisamente porque uno de los efectos de la globalización es la pérdida de poder de los Estados derivada de una creciente difuminación de las fronteras nacionales. La sociedad civil está tomando conciencia de su papel, no sólo dentro de un país, sino a escala mundial, como la contrapartida de una economía que también se mundializa. Y los organismos internacionales adquieren una creciente responsabilidad para organizar la convivencia, de nuevo como consecuencia de la globalización.

⁶ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 1997*, Nueva York - Madrid 1997, 92-105. En estas páginas se hace un análisis muy crítico de los efectos de la globalización sobre el aumento de la pobreza humana en el mundo.

La OMC es uno de estos organismos internacionales. Quizás en Seattle se la responsabilizó de problemas que, con ser graves, no entraban dentro del ámbito de sus competencias. Por eso es deseable que en esas futuras negociaciones, que inevitablemente se tendrán que producir, se plantee con seriedad una reforma de las estructuras del comercio que recojan las justas y ya viejas aspiraciones de los países del tercer mundo. No pretenden más que corregir la tendencia del mercado a discriminar a los más débiles.

Llegamos con eso a la *conclusión* de toda esta primera parte. Y la conclusión no puede ser otra que la siguiente: *de lo que se trata no es sólo de liberalizar el comercio, sino de someterlo a unas reglas del juego para que las ventajas de la libertad comercial no se tornen armas de división y explotación*. Esta conclusión nos deja de lleno ante la temática del Congreso celebrado en Bruselas el 31 de marzo y 1 de abril pasados, que fue la ocasión próxima para redactar estas páginas.

La Unión Europea y la construcción del orden económico internacional

El panorama descrito es vivido de forma diferente según el lugar que cada uno ocupe en él. Desde la Unión Europea las cosas no se perciben como desde Latinoamérica o el África subsahariana. A nosotros nos corresponde afrontarlo desde nuestra posición de privilegiados. Pero eso nos obliga a pensar, no sólo en nuestros intereses, por legítimos y justos que puedan ser, sino también en nuestras responsabilidades. La interdependencia creciente de nuestro mundo no permite ya aislar los problemas y desvincularlos de los problemas de los otros. Y la Unión Europea, por su papel prominente en la escena planetaria, no puede ignorar los efectos de sus políticas sobre el resto de los pueblos. Este enfoque es el que da sentido al Congreso citado: quiso ser una invitación a reflexionar sobre estas responsabilidades en el marco de la economía mundial, y más concretamente con el trasfondo reciente del fracaso de Seattle.

El Congreso organizado por la COMECE

De acuerdo con este planteamiento, el tema escogido para este II Congreso fue: "Responsabilidades de Europa ante el desarrollo mundial. Mercados e instituciones después de Seattle"⁷. Estuvo estructurado en tres bloques:

⁷ Empleo la expresión *sistema de gobierno* para traducir el inglés *governance*, que el francés ha traducido por *gouvernance*. Con ello se quiere expresar, no la persona o conjunto de personas que gobierna (que es lo que sugiere en primer término la palabra *gobierno*, y que por eso se excluye aquí), sino una estructura o principios para gobernar. Si nada de esto existe, la *governabilidad* resulta imposible (pero tampoco *governabilidad* es la traducción correcta de *governance*).

1º) *¿La OMC, piedra angular de un sistema de gobierno mundial eficaz y equitativo?* Intervinieron con sendas ponencias seguidas de debate: ROMANO PRODI, Presidente de la Comisión Europea (“Construir un sistema de gobierno mundial. El enfoque de la Unión Europea”) y MICHAEL CAMDESSUS, hasta hace pocas semanas Director General del FMI (“El papel del FMI y de otras organizaciones internacionales en la construcción de una autoridad pública con competencia universal. Un punto de vista cristiano”).

2º) *Desafíos éticos de la mundialización desde el prisma de la OMC.* Se desarrolló a través de 12 grupos de trabajo, que analizaron diversos aspectos relacionados con las negociaciones en curso de la OMC.

3º) *Nuestra responsabilidad en cuanto cristianos y europeos.* Se desarrolló un panel con cinco personalidades, coordinado por GARRET FITZGERALD, ex-Primer Ministro de Irlanda. Componían el panel: RUBENS RICUPERO, Secretario General de la UNCTAD; YVON AMBROISE, Coordinador de Cáritas de Asia; H. ONNO RUDING, Vicepresidente de Citibank y ex-Ministro de Finanzas de Holanda; JORGE ARTURO CHAVES, de la Universidad Nacional de Heredia (Costa Rica); DIARMUID MARTIN (Secretario de la Comisión Pontificia Justicia y Paz).

No voy a hacer la crónica detallada del congreso. Sólo me propongo destacar los temas más relevantes que en él se barajaron, tomando como punto de partida el fracaso de Seattle y la necesidad de estructuras que garantizaran la convivencia pacífica (es decir, justa) entre los países.

Fracaso de Seattle y reforma de la OMC

Sobre el fracaso de Seattle el acuerdo era unánime. No obstante algunos subrayaban que las cosas se habían complicado considerablemente por el hecho de estar pidiendo a la OMC que abordase cuestiones que no eran de su competencia, e incluso responsabilizándola de problemas sobre los que no tenía responsabilidad alguna.

Efectivamente, la función de la OMC es la liberalización (y regulación) del comercio, pero no sólo del comercio de productos manufacturados, sino también de los productos agrícolas, los servicios, la propiedad intelectual, etc. Evidentemente, sólo desde aquí no se van a resolver todos los problemas de la economía mundial, ni los propios del tercer mundo. Porque la OMC es sólo una entre otras instituciones internacionales.

La liberalización se considera de todo punto necesaria para el desarrollo del tercer mundo, pero en modo alguno suficiente. Porque la liberalización no produce automáticamente el desarrollo. Los economistas están de vuelta sobre la eficacia de esos automatismos (“si hay liberalización, hay desarrollo”), aunque algunos los siguen predicando con mucho fervor.

Evidentemente la liberalización no afecta por igual a todos los países del tercer mundo. Si para muchos puede ser beneficiosa, para los países más pobres (48, de los cuales 33 están en África) no lo es, porque la rebaja de las tarifas arancelarias

no significa nada para quienes no tienen apenas nada que ofrecer en el mercado mundial. Estos países necesitan un tratamiento multidimensional, con inversiones en infraestructura y en capacitación humana, reducción de la deuda externa, reforzamiento de las instituciones y de la misma estructura del Estado, ayuda (el alcanzar el 0,7% como nivel de ayuda se sigue considerando imprescindible).

Por lo que respecta a la deuda externa, se valoraron los esfuerzos que se están haciendo para reducirla, sobre todo a partir de la cumbre de Colonia de junio de 1999. Se valoró asimismo la Campaña del Jubileo 2000. Pero se piensa que se podría hacer más, si existiera una verdadera voluntad política. Ahora bien, es preciso tener muy claro que la reducción de la deuda externa no servirá para casi nada si no se liberaliza el comercio, y si no se hace concretamente en la línea de dar a los países endeudados verdadero acceso a los mercados. En el fondo se estaba reafirmando la importancia de la OMC, con tal que ésta asumiera que su tarea no es la liberalización que muchas veces propugnan los países industrializados, sino otro tipo de liberalización: la que abre los mercados de estos países ricos a los productos del tercer mundo.

La tarea de liberalizar el comercio es, pues, urgente e inaplazable para la OMC. Pero este organismo tiene otro reto de más calado ante sí: su propia reforma. Y ésta sólo será prometedora si supone un avance en transparencia y democracia: si no se avanza en esa dirección, persistirá el déficit de confianza, que tanto frena sus posibilidades.

Es más, esta reforma de la OMC debería simultanearse con la de los otros organismos internacionales. Todos ellos han ido naciendo para responder a necesidades reales, pero se han desarrollado sin coordinación: M. Camdessus los comparaba a una gran catedral cuyos muros se van construyendo independientemente, sin saber cuál será la clave de bóveda que los unirá y les dará sentido, y ni siquiera si tal clave llegará a existir algún día.

Esto conduce a hablar del tema que era objetivo central de todo el congreso: el establecimiento de un sistema de gobierno mundial.

Hacia un sistema de gobierno mundial

Este fue sin duda el tema estrella de casi todos los debates. La organización del Congreso permitió además que fuera enfocado desde dos perspectivas complementarias: la de los organismos internacionales (M. Camdessus) y la de los entes estatales o supraestatales (R. Prodi). Esto enriqueció notablemente las reflexiones.

Se constataba, para empezar, que la globalización da a los problemas dimensiones cada vez más mundiales. Cualquier cuestión económica, social, medioambiental o cultural no puede ser resuelta, ni siquiera correctamente planteada, en el marco estrecho de un país, aunque éste se cuente entre los más grandes y poderosos del planeta. Y, sin embargo, el poder político y los instrumentos de gobierno siguen estando en manos de los Estados. Hay, por

consiguiente, una desproporción entre el nivel en que se plantean los problemas y el nivel en que actúan los medios para afrontarlos. Es aquí donde surge la necesidad de un sistema de gobierno⁸ mundial, una autoridad pública con competencia universal. Esto ha sido quizás en Seattle la demanda más radical, apenas explícitamente formulada, del hombre de la calle; en contraste, los Estados parecen seguir desconfiando de una autoridad de este tipo.

Las crisis financieras recientes (que han afectado duramente al Sudeste asiático, a Rusia y a Brasil) y la falta de resultados en la lucha contra la pobreza ponen de relieve la necesidad de este *sistema de gobierno* mundial. Se trataría de un sistema basado en reglas aceptadas por todos los países, que reunieran condiciones muy concretas. En primer lugar, sería preciso que todos los países hubiesen participado efectivamente en su elaboración, para que fuesen realmente aceptadas por todos. Estas reglas nos pondrían en el camino que conduce hacia una autoridad mundial. Su orientación última, por fin, debería ser, inequívocamente, el servicio de la comunidad mundial y, ante todo, de los más pobres.

No es fácil imaginar en qué plazo un tal *sistema de gobierno* mundial llegaría a estar constituido. Más importante, de momento, es entender bien qué es lo que se está postulando. Porque este *sistema de gobierno* debe ser concebido, no según el modelo de un simple gobierno como los de ahora, que sustituya a los actuales gobiernos estatales, sino como algo complementario de los gobiernos actuales desde el respeto al principio de subsidiariedad.

Evidentemente lo que se está proponiendo no será realidad en un plazo breve de tiempo, pero es importante tenerlo como proyecto a largo plazo en el horizonte, de forma que las medidas que se vayan tomando estén orientadas en esa dirección ya desde el momento actual.

El punto de partida han de ser las instituciones existentes. Camdessus insistía en la necesidad de reforzarlas, de activar todas sus posibilidades (habría que revisar el contenido de sus cartas fundacionales y explotar todas las posibilidades contempladas en esos documentos), de conducir su evolución por la vía de la coordinación hasta culminar en la clave de bóveda que dé su último sentido a todas.

Hay que asociar, desde el comienzo mismo del proceso, a toda la comunidad de los pueblos a esta tarea: no tendría viabilidad alguna un sistema otorgado por los países grandes a los demás. Porque, en este nuevo contexto mundializado, es imprescindible comprender que la creación de instituciones mundiales exige planteamientos radicalmente nuevos: no desde el poder del más fuerte (como ha

⁸ Empleo la expresión *sistema de gobierno* para traducir el inglés *governance*, que el francés ha traducido por *gouvernance*. Con ello se quiere expresar, no la persona o conjunto de personas que gobierna (que es lo que sugiere en primer término la palabra *gobierno*, y que por eso se excluye aquí), sino una estructura o principios para gobernar. Si nada de esto existe, la *governabilidad* resulta imposible (pero tampoco *governabilidad* es la traducción correcta de *gouvernance*).

sido siempre hasta ahora), sino desde una responsabilidad compartida por todos los pueblos.

Es más, esta construcción exige la participación, no sólo de los gobiernos, sino también de los ciudadanos. Esto es necesario, en primer lugar, para la reforma de las instituciones (regionales u organismos internacionales): ésta sólo será posible si aumenta la responsabilidad democrática, ya que su funcionamiento exige como condición indispensable el apoyo de sus miembros. Aquí la lección de Seattle estaba muy reciente y se consideraba terminante. La tarea de acercar las instituciones a los ciudadanos es, en este sentido, inaplazable. Pero el problema no es sólo de instituciones. Se precisa también un cambio de comportamientos, en la línea de avanzar hacia una verdadera ciudadanía mundial. Tal ciudadanía no es algo a sobreañadir a las ciudadanía nacionales, sino que debe impregnar todos los modos de ser y actuar humanos, introduciendo cambios de vida que tengan más en cuenta las necesidades de toda la familia humana. Esta ciudadanía ha de estar, además, organizada. Las ONG juegan aquí un papel decisivo, con tal que busquen, a la vez, eficacia y responsabilidad, y no caigan en la tentación de dedicar gran parte de sus esfuerzos a hacer más frágil y vulnerable el papel tan legítimo como insustituible de los Estados.

En esta progresión lenta y por etapas, la integración regional es no sólo útil sino necesaria. La cooperación interregional es necesaria en el contexto de la globalización, pero no será eficaz si se queda en mera integración económica y no avanza hacia la integración política. En este sentido, la Unión Europea es el proyecto en mejores condiciones, cosa que subrayó repetidamente Romano Prodi en su intervención.

A la hora de concretar los contenidos de este *sistema de gobierno* mundial, las diferencias de enfoque entre Prodi y Camdessus fueron más perceptibles.

Como era de esperar, Prodi hizo su planteamiento basándose más en las instituciones existentes, y especialmente en la Unión Europea. Subrayó la necesidad de instituciones fuertes, capaces de fomentar valores compartidos. Citó entre estos: la solidaridad, el desarrollo sostenible, el respeto a las reglas establecidas, la subsidiariedad. Concretamente destacó el papel que correspondía a la Unión Europea, enfatizando con orgullo los valores de nuestro patrimonio cultural, ético y político. Y no ocultó las diferencias de la Unión Europea con Estados Unidos, sobre todo la menor confianza de éstos en las organizaciones internacionales (que interpretó como el reflejo de su poder estratégico y militar, y de la confianza en sus propias fuerzas).

Camdessus, por su parte, prestó más atención a los organismos internacionales propiamente dichos. Insistió, con mal disimulado énfasis, en la resistencia que ponen los Estados al funcionamiento de los organismos internacionales. En su opinión —bien autorizada, por cierto, en este punto— los Estados continúan desconfiando de dichos organismos, aunque cada vez se sienten más impotentes para afrontar los problemas de hoy. En esta línea reconoció, no sin cierta decepción, que gran parte de las energías de los dirigentes de estos organismos

internacionales se consumen en resistir cada día las presiones de los gobiernos de los países más poderosos.

Tampoco eludió Camdessus una palabra sobre la responsabilidad de la Unión Europea, de la que también él se sentía orgulloso como europeo. Pero manifestó su preocupación por la forma como la Unión Europea se comporta en la escena mundial: no se preocupa tanto de su aportación positiva cuanto de marcar sus diferencias con los Estados Unidos. Prodi había dicho poco antes —y en esto Camdessus coincidía al cien por cien con él— que el *sistema de gobierno* mundial y la paz de la humanidad sólo pueden basarse en el entendimiento entre la Unión Europea y los Estados Unidos.

¿Y el tercer mundo?

El desarrollo del Congreso, tal como ha sido reflejado en lo que precede, parece que apenas se hizo eco de los problemas económicos del tercer mundo. No sería correcta esa impresión. Las referencias fueron múltiples. De paso no estará de más recordar —y no creo dejarme llevar con ello de un injustificado orgullo europeo— que la atención a los países del Sur es más efectiva y real en la Unión Europea que en las otras grandes potencias económicas, incluido Estados Unidos, lo que no quiere decir que se actúe desde una postura totalmente desinteresada. Por poner un ejemplo reciente, la propuesta de un planteamiento multilateral para la negociación en esta próxima ronda de la OMC, defendida por Bruselas, implica una situación más favorable para el tercer mundo que la alternativa de tener que sentarse en diferentes mesas simultáneas.

Pero volviendo al Congreso Social, la presencia en él de una figura tan relevante como Rubens Ricupero, Secretario General de la UNCTAD, expresaba claramente el deseo de oír la voz autorizada del Sur. Sólo hay que deplorar que no tuviera más intervención que la de participar en el panel con otras cinco personas. Pero sus palabras, aunque breves, formularon con precisión los problemas del tercer mundo ante la ronda de la OMC⁹.

Comenzó distinguiendo dos tipos de países dentro de ese conjunto: los que han alcanzado ya un mediano desarrollo y aquéllos que son muy dependientes de uno o dos productos de exportación (“de oferta restringida”, los llamó). El problema de los primeros es el acceso a los mercados: ellos son víctimas de una liberalización desigual y asimétrica, que favorece a los más desarrollados¹⁰. La

⁹ En lo que sigue me basaré fundamentalmente en el contenido de su breve pero interesante exposición.

¹⁰ Un signo flagrante de esta asimetría es el hecho de que se ha tardado 53 años (desde que se creó el GATT hasta ahora) para que el sistema de comercio multilateral incorpore los dos sectores donde estos países en desarrollo tienen una posición ventajosa y son verdaderamente competitivos: la agricultura y los textiles.

solución para éstos habrá de venir de una negociación que busque deshacer ese desequilibrio.

Pero para sentarse a negociar hay que tener algo que negociar: y éste es el problema de los países menos desarrollados, los que constituyen el segundo de los grupos citados, que tienen poco que ofrecer en los mercados. Sus problemas son previos: tienen que diversificar la producción por medio de inversiones, tecnología, capacitación. Y para ello hace falta asistencia técnica, pero también ayuda financiera para eliminar los obstáculos existentes, entre los que no es el menor la deuda externa. A 48 se eleva el número de países que Naciones Unidas considera como "países menos desarrollados": son 600 millones de personas que viven con menos de un dólar diario. De esos 48 países, 33 están localizados en el África subsahariana. Son pueblos donde, no por casualidad, se dan guerras civiles endémicas, violaciones masivas de los derechos humanos, genocidios. Afganistán, Burundi, Camboya, Ruanda, Liberia, Sierra Leona, Etiopía, Eritrea, Angola son los casos más conocidos. En todos ellos la regresión económica va unida a una inestabilidad civil crónica y a la práctica ausencia de un gobierno efectivo. De estos 48 países, 20 ni siquiera son miembros de la OMC. Pensar que esta dramática situación puede resolverse con acuerdos sobre tarifas arancelarias es una vana ilusión...

Rubens Ricupero terminó su intervención subrayando la dimensión ética del problema con dos breves consideraciones. He aquí sus palabras:

La primera es que tenemos que restaurar al hablar de globalización la idea de intereses recíprocos. Hay una corriente arrogante de globalización que sólo subraya el poder ilimitado y sin trabas del capital y únicamente se preocupa de la búsqueda del lucro. En contraste, si añadimos a la globalización el concepto de interdependencia, estaremos destacando la reciprocidad de intereses, los vínculos que deben unir a todos, a la empresa con los trabajadores y con las comunidades locales, a los países altamente industrializados con las economías emergentes o con las menos desarrolladas. La falta de conciencia de esta reciprocidad de intereses, de interdependencia, está en el corazón mismo de las frecuentes reacciones contra la globalización.

La segunda y última consideración tiene que ver con la naturaleza de la reciprocidad en un mundo donde los países se encuentran en situaciones extremadamente diferentes y asimétricas en cuanto a su capacidad de competir entre ellos. Algunos insisten todavía en que la mayoría de los problemas económicos y comerciales se resolverán cuando dispongamos de un campo de juego equilibrado, eliminando los mecanismos que distorsionan los precios: con otras palabras, estableciendo iguales oportunidades para todos. El caso es que, al ser los puntos de partida de los pueblos y los países tan astronómicamente diferentes, la igualdad de oportunidades no será suficiente. En efecto, ¿hasta qué punto esa igualdad de oportunidades es real? ¿No debemos reconocer que el juego de la competencia requiere, como todo juego, no sólo unas reglas claras y un arbitraje imparcial, sino también entrenamiento y preparación? ¿No es ésta la razón por la que los países con mayorías empobrecidas y discriminadas deben poner en marcha programas de actuación positiva orientados, no a una hipotética igualdad, sino a hacer efectiva la

igualdad suministrando al necesitado, es decir, al desigual, oportunidades especiales y diferenciadas para aprender a competir, a producir y a comerciar?

En conclusión, no habrá solución duradera y satisfactoria para el comercio de los países en desarrollo hasta que el sistema comercial no garantice a estas economías débiles una real y efectiva reciprocidad, en lugar de esa reciprocidad aparente y puramente legal de hoy, que sólo lleva a una perpetua desigualdad.

Conclusión

Este último párrafo de R. Ricupero valdría como síntesis conclusiva de todo lo dicho. Porque apunta al problema central: la perpetuación de las desigualdades en el mundo y los mecanismos que las mantienen y ahondan.

Si en el artículo he hablado también, y largamente, de la Unión Europea, no es para analizar las ventajas que podría(mos) obtener de la nueva ronda de negociaciones comerciales, sino para destacar su (nuestra) responsabilidad como indudable potencia económica y política en la configuración de un orden mundial más justo. Al fin y al cabo, ése es el gran reto de este momento histórico, en que todos coinciden en ver la globalización como un proceso irreversible.

Repito la afirmación del PNUD: que la globalización, al tener ganadores y perdedores, debe ser adecuadamente gestionada. Y esto significa para la Unión Europea, que se cuenta evidentemente entre los ganadores, su (nuestra) ineludible responsabilidad de no aprovecharse de esta posición favorable y de apostar decididamente por los intereses de los perdedores.

Pero esto se hará no sólo a base de la voluntad política de los gobernantes, sino desde una opinión pública activa y desde la presión de una sociedad civil consciente de los retos mundiales del momento.