

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

X UNCTAD

Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo: Orientaciones para el Siglo XXI

INSTITUCIONES DE GOBIERNO ECONÓMICO
EN UNA ECONOMÍA POLÍTICA MUNDIAL:
CONSECUENCIAS PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO



Distr.
GENERAL

TD(X)/RT.1/5
29 de noviembre de 1999

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

X UNCTAD

Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo: orientaciones
para el siglo XXI

Bangkok, 12 de febrero de 2000

INSTITUCIONES DE GOBIERNO ECONÓMICO EN UNA ECONOMÍA
POLÍTICA MUNDIAL: CONSECUENCIAS PARA
LOS PAÍSES EN DESARROLLO*

Documento preparado por
Peter Evans
Universidad de California, Berkeley

* Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no reflejan necesariamente las de la secretaría de la UNCTAD.

Resumen ejecutivo

Pese al aumento del dinamismo económico generado en los últimos decenios por la liberalización del comercio internacional y las corrientes financieras, la actual economía mundializada deja mucho que desear. La creciente desigualdad (tanto dentro de las naciones como entre ellas), la inestabilidad destructiva y unas tasas de crecimiento que aún no han alcanzado a las registradas en la "edad de oro" de la posguerra indican que la apertura no es suficiente. Es fundamental iniciar un debate más profundo sobre la función que cumplen las instituciones mundiales de gobierno.

En el presente documento se procura estimular un debate de esa índole utilizando la Organización Mundial del Comercio (OMC) como centro del análisis y formulando tres preguntas: i) ¿De qué manera afecta a la función tradicional de gobierno de los Estados-naciones el surgimiento de la OMC como institución de gobierno?; ii) ¿Puede convertirse la OMC en un foro para atender las preocupaciones de los países en desarrollo en relación con el aumento de las desigualdades entre el Primer y el Tercer Mundo?, iii) ¿Puede transformarse la OMC en un medio para atacar la creciente desigualdad mundial mediante el mecanismo de las "normas fundamentales del trabajo"?

La respuesta a la primera pregunta es evidente. Es un error considerar que el régimen de la OMC mantiene una relación de suma cero con el poder de las instituciones de gobierno a nivel nacional. El funcionamiento eficaz del régimen de la OMC depende del fomento y del fortalecimiento de la capacidad institucional de las naciones. De lo contrario, los mercados mundiales carecerían del componente fundamental de la capacidad reguladora local que actuará como primer agente de protección contra una volatilidad inaceptable.

Las respuestas a la segunda y tercera preguntas son mucho más ambiguas y complejas. El resultado más probable es siempre el statu quo. En este caso, continuar el statu quo significaría persistir en una definición estrecha de gobierno mundial en el que los Estados Unidos y otros países industriales adelantados dominan de manera oficiosa la adopción de decisiones. No obstante, también es probable que se siga ejerciendo presión a favor de una forma de gobierno de base más amplia, y buena parte de esta presión se centrará en la OMC. En una hipótesis pesimista, una mayor presión a favor de una base más amplia socavaría el apoyo político a la OMC, que ya es débil, y pondría en peligro la apertura internacional existente. En una hipótesis optimista, (y hay que admitir, menos probable) la voluntad e imaginación políticas superarían los problemas de las medidas colectivas derivadas de la diversidad de intereses nacionales que entorpecen el logro de un gobierno de base amplia, aumentando con ello las perspectivas de una economía política mundial más equitativa en que la función de gobierno se oriente más directamente hacia el logro de niveles altos de bienestar general.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Resumen ejecutivo.....	3
INTRODUCCIÓN.....	5
I. LA OMC COMO ORGANIZACIÓN Y ENTIDAD POLÍTICA	7
II. GOBIERNO ECONÓMICO MUNDIAL Y NACIONAL: ¿SE TRATA DE UNA RELACIÓN DE SUMA CERO?.....	9
III. ¿PODRÍA SERVIR LA OMC DE FORO PARA QUE LOS PAÍSES EN DESARROLLO ABORDEN LA CUESTIÓN DE LAS DISPARIDADES CADA VEZ MAYORES QUE EXISTEN ENTRE EL PRIMER MUNDO Y EL TERCER MUNDO?	12
IV. ¿PODRÍA CONVERTIRSE LA OMC EN UN FORO PARA PROMOVER NORMAS FUNDAMENTALES DEL TRABAJO?.....	15
V. OPORTUNIDADES Y PELIGROS DE LA AMPLIACIÓN DEL GOBIERNO MUNDIAL	18
Referencias	21

INSTITUCIONES DE GOBIERNO ECONÓMICO EN UNA ECONOMÍA
POLÍTICA MUNDIAL: CONSECUENCIAS PARA LOS PAÍSES
EN DESARROLLO

*Peter Evans**

INTRODUCCIÓN

En los últimos decenios se ha registrado en todo el mundo un aumento de la apertura a las corrientes comerciales y financieras que, unido al ritmo acelerado de los cambios tecnológicos, ha creado un nuevo dinamismo económico mundial en distintos sectores. La apertura ha tenido consecuencias políticas y económicas positivas. A las elites retrógadas les es más difícil utilizar las estructuras políticas locales para proteger sus bienes de competidores más progresistas. Los gobiernos poco transparentes, arbitrarios y caprichosos pagan un precio económico más elevado que hace 50 años. No obstante, la nueva economía política mundializada deja todavía mucho que desear (Nayyar, 1999).

Algunas de las deficiencias de esta nueva economía son exactamente lo que cabría esperar de un mercado que comienza a funcionar sobre una base de profundas desigualdades y luego permite que el capital y los bienes circulen libremente, mientras que los trabajadores permanecen en su mayoría atrapados dentro de las fronteras nacionales. La creciente desigualdad tanto dentro de las naciones como entre ellas no es sorprendente, pero sigue causando gran inquietud¹. Otro motivo de preocupación es la inestabilidad de los nuevos mercados financieros mundiales, cuyo efecto devastador en las economías en desarrollo ha quedado demostrado de manera patente en la crisis financiera asiática de 1997 y 1998. Lo más enigmático de este cuadro tal vez sea el hecho de que la economía mundializada no ha podido llegar al nivel sin precedentes de crecimiento registrado por la economía mundial menos liberalizada de la "edad de oro" del capitalismo después de la segunda guerra mundial (aproximadamente en el período 1945-1973).

Evidentemente la apertura en sí no es suficiente. Para que la producción y los intercambios basados en el mercado se traduzcan en un aumento más generalizado del bienestar se necesitan medidas más complicadas que hacer que las fronteras nacionales sean económicamente más permeables (Rodrik, 1997). La economía política mundial se basa no solamente en las corrientes de información y los intercambios de mercado sino también en un conjunto intrincado de normas de cuya aplicación y vigilancia deben encargarse organizaciones concretas, a nivel mundial y nacional. Las instituciones de gobierno que formulan y aplican las normas nacionales y mundiales son tan importantes como las propias normas. A menos que éstas vayan acompañadas de organizaciones sólidas, los agentes del mercado no pueden fiarse de su aplicación previsible. Los problemas de desigualdad e inestabilidad aumentarán si no se trata de resolverlos desde la

* Desearía dar las gracias a los demás participantes en la Mesa redonda de alto nivel de la X UNCTAD por sus acertadas críticas de una versión anterior de este documento. También desearía agradecer a Malcolm Fairbrother su inestimable ayuda en la investigación realizada para el documento.

¹ Pueden obtenerse datos y un análisis del aumento de la desigualdad en todo el mundo en Stewart (1999); UNCTAD (1997); Korzeniewicz y Moran (1997).

perspectiva de las instituciones. Hace mucho que debía haberse comenzado a reflexionar sobre estos problemas de rendimiento mundial desde el punto de vista institucional².

Las cuestiones institucionales cobran particular importancia hoy en día porque el mundo se halla en un proceso general de creación de instituciones a nivel mundial. Las instituciones de gobierno mundial que actualmente se están creando pueden muy bien a la larga llegar a desempeñar un papel similar, a nivel mundial, al que los Estados-naciones adquirieron gradualmente dentro de sus territorios nacionales en los últimos 400 años. Sería insensato, si no irresponsable, desaprovechar la oportunidad de reflexionar detenidamente sobre la mejor manera de estructurar las instituciones de gobierno mundial.

Examinar la gama completa de pruebas y argumentos sobre las instituciones de gobierno mundial constituiría una empresa de enormes proporciones. El presente documento aspira a metas más modestas. Se utiliza una sola Organización -la OMC- como prisma para examinar un conjunto muy limitado de cuestiones relativas a la creación de instituciones en la actual economía política mundial. No trataré de determinar en qué medida las normas y los mecanismos de solución de diferencias de la OMC han contribuido a aumentar la apertura ni si han reducido o contribuido inadvertidamente a crear normas o prácticas tendenciosas del comercio internacional. Por el contrario, examinaré las tensiones políticas que afectan al papel institucional que cumple actualmente o puede cumplir en el futuro la OMC. En primer lugar, consideraré la relación de la OMC con formas anteriores de gobierno económico (por ejemplo, el Estado-nación) y posteriormente la política en torno de la posible ampliación futura de la función de gobierno de la OMC de manera que atienda tanto las cuestiones de desigualdad como de apertura económica. Tres preguntas servirán de guía en este examen:

- i) ¿Socava la aparición de la OMC como institución de gobierno la función tradicional de gobierno de los Estados-naciones?
- ii) ¿Podría la OMC convertirse en un foro para debatir las preocupaciones de los países en desarrollo por las crecientes desigualdades entre el Primer y el Tercer Mundo?
- iii) ¿Podría la OMC convertirse en un medio para combatir la creciente desigualdad mundial mediante el mecanismo de las "normas fundamentales del trabajo"?

² Se han venido desarrollando últimamente distintas formas de "análisis institucional". La "nueva economía institucional" de Douglass North (1990) y Oliver Williamson (1985) ha tratado de contrarrestar la ausencia de consideraciones institucionales en la economía walrasiana. La sociología económica (por ejemplo, Block, 1990, 1996; Fligstein, 1996; Granovetter, 1985; White, 1981) ofrece un enfoque diferente. La tradición del análisis histórico comparado en sociología, economía y ciencias políticas también ofrece una rica fuente de percepciones institucionales (Evans, 1995 a, 1995 b). Las tradiciones "institucional neoliberal" (por ejemplo, Keohane, 1984) y "constructivista social" (por ejemplo, Ruggie, 1998) han tratado de incorporar perspectivas institucionalistas en las organizaciones internacionales. Pese a esta panoplia de recursos intelectuales potenciales, el análisis de las instituciones mundiales de gobierno económico contemporáneo está en una etapa incipiente. (Véanse ejemplos prometedores en Finnemore, 1996, o Barnett y Finnemore, 1999).

Estas tres preguntas tienen connotaciones políticas e institucionales. Todas ellas, pero sobre todo las dos últimas, están concebidas para estimular un debate y ampliar el ámbito actual de las deliberaciones sobre el futuro de la OMC en cuanto organización. Sin embargo, antes de referirnos a ellas cabe hacer una síntesis general de la OMC como organización.

I. LA OMC COMO ORGANIZACIÓN Y ENTIDAD POLÍTICA

Es necesario subrayar cuatro características de la OMC como organización. La primera de ellas, y la más obvia, es el lugar central que ocupa en materia de gobierno económico mundial; la segunda es el carácter sorprendentemente democrático de sus procedimientos oficiales de adopción de decisiones; la tercera son las tensiones y contradicciones entre las realidades oficiales y oficiosas, tanto respecto de su función de gobierno como de sus procedimientos de adopción de decisiones; la última, y tal vez la más importante, es su vulnerabilidad política, característica típica de las instituciones de gobierno mundial en general.

El carácter formalmente democrático de la OMC, (a diferencia del FMI, por ejemplo) es a primera vista sorprendente. Oficialmente, cada uno de los 135 de los Estados miembros de la OMC tiene igualdad de voto. Al no existir un equivalente del Consejo de Seguridad, en teoría la OMC es aún más democrática (en el sentido westfaliano) que las Naciones Unidas. Su "Consejo General" rector permite a los representantes de todos los países importantes (con la notable excepción de China y Rusia) participar en condiciones relativas de igualdad (por lo menos formalmente), y las conferencias ministeriales de la OMC han ido acompañadas de amplios debates públicos.

Pasando de la teoría a la práctica, la adopción de decisiones en la OMC se aproxima más a la oligarquía que a la democracia. El precedente establecido en el GATT de que todas las decisiones se adopten por consenso permite a los Estados Unidos y otras naciones importantes establecer el programa. No obstante, existe una tensión entre la oligarquía oficiosa y la democracia formal, que crea interesantes posibilidades de cambio.

El contraste entre las prioridades oficiales y oficiosas también se aplica al poder y el protagonismo de la OMC en el sistema comercial mundial, aunque de modo diferente. En cuanto encarnación institucional del GATT, la OMC es el foro central de reglamentación del comercio internacional (véase Krueger, 1998). Como ha subrayado acertadamente Ruggie (1994), la reglamentación del comercio internacional ha llegado a incluir la formulación de juicios sobre políticas nacionales "relacionadas con el comercio", lo que puede significar desde reglamentaciones ambientales hasta leyes fiscales. Esto crea la impresión de que el poder de la OMC puede incluso atravesar las fronteras nacionales. Además, a diferencia de organizaciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la OMC tiene la facultad de legitimizar sanciones si no se cumplen sus decisiones. Por lo tanto, refleja legítimamente la percepción general de la importancia de la OMC la afirmación de un ex miembro de la secretaría de la OMC (Blackhurst, 1997: 533) que habla de su "nuevo papel como la principal organización económica internacional".

Resulta sorprendente que, si se observa a la OMC desde un punto de vista *formal*, no parece una organización muy poderosa: su poder jurídico está estrictamente limitado y sus fundadores se esmeraron en limitar las amenazas a la soberanía. La OMC no recibió

atribuciones formales para dictar políticas comerciales nacionales ni incluso para castigar (directamente) a los países que se niegan a cumplir las obligaciones en materia de apertura que se han comprometido jurídicamente a observar. Su única atribución formal es legitimizar el derecho de los países a aplicar sanciones comerciales bilaterales cuando sus intereses se ven perjudicados por restricciones comerciales que contravienen los acuerdos de la OMC.

Si se considera poderosa a la OMC, ello se debe a su percepción como organización que representa los intereses de las principales economías del mundo. La OMC existe porque poderosos agentes nacionales deseaban someter la solución de las diferencias comerciales internacionales a una organización internacional cuyas decisiones se considerarían probablemente legítimas debido precisamente a su carácter formalmente democrático y a que los encargados de adoptar decisiones son burócratas que no tienen deuda con ningún país. El poder *oficioso* de la OMC radica entonces en que es la representación concreta del consenso *oficioso* y la solidaridad que hace funcionar el sistema de comercio internacional.

Ser considerado el "agente" de poderosos intereses internacionales es una posición envidiable en muchos aspectos. Pero al mismo tiempo, el hecho de que la OMC sea el reflejo formal más importante de un consenso *oficioso* convierte a la Organización en un objetivo evidente para cualquier nación o grupo que esté en desacuerdo con el consenso *oficioso*. Los perjudicados por los efectos del comercio internacional no tienen otro lugar a donde recurrir a escala mundial. El hecho de ser la organización pública concreta más evidentemente responsable de las consecuencias del sistema comercial internacional, que de otra manera sería acéfalo, crea claras posibilidades de malestar político. Dicho malestar se ve agravado por la ambivalencia con que los dirigentes políticos nacionales ven las instituciones de gobierno mundial.

En el clima político actual, el concepto de "libre mercado" es sin ninguna duda ideológicamente hegemónico, pero las violaciones a la soberanía siguen causando problemas políticos. Por consiguiente, las organizaciones que deben prestar apoyo institucional a la liberalización de los mercados se benefician sólo parcialmente de dicha hegemonía ideológica. Como ha señalado Steven Weber (1999), estas organizaciones atraen como tales poco apoyo político. La institución supuestamente anacrónica del Estado-nación parece carismática cuando se la compara con el promedio de las instituciones de gobierno mundial. Para que las organizaciones de gobierno mundial cumplan su misión es necesario que contrarresten de alguna manera su propia vulnerabilidad política.

La OMC (como otras instituciones de gobierno mundial) existe porque las corrientes más avanzadas e internacionalistas de los dirigentes (incluidos tanto políticos como directores de empresas) de los Estados Unidos y otros países desarrollados comprendieron que un mercado mundial exige una estructura compleja de apoyo institucional. Como ha destacado adecuadamente la teoría "realista" de las relaciones internacionales (Waltz, 1979), el mundo westfaliano tiene importantes elementos de anarquía a nivel mundial. La anarquía no favorece las relaciones de mercado estables, ni mucho menos las inversiones a largo plazo. Reducir el nivel de anarquía a fin de obtener la estabilidad y previsibilidad necesarias para que marche la economía mundial es precisamente la razón de ser de las instituciones de gobierno mundial. La estabilidad y previsibilidad exigen que tanto los fuertes como los débiles acepten cierto grado de restricciones. La institucionalización es un intercambio por el cual la parte fuerte acepta una

restricción a fin de obtener el consentimiento fiable de los agentes más débiles (y también entre sí).

No obstante, este internacionalismo avanzado no tiene una aceptación universal entre las principales elites políticas. Uno de los motivos centrales de la vulnerabilidad política de las instituciones de gobierno mundial es el peculiar carácter ideológico de la nación que constituye el poder económico, político y militar hegemónico de este "nuevo orden mundial", a saber, los Estados Unidos (Evans, 1997). Existe una poderosa corriente ideológica de las elites de los Estados Unidos que demuestra tanto una total desconfianza de cualquier tipo de institución de gestión de los asuntos públicos como una profunda aprensión por cualquier medida que pueda menoscabar la soberanía absoluta de los propios Estados Unidos. Este segmento de la elite política conservadora es partidario acérrimo de la liberalización de los mercados, pero no reconoce la importancia de la infraestructura institucional necesaria para que esos mercados funcionen, en particular a nivel mundial. La desconfianza de cualquier forma de gobierno, combinada con una xenofobia profundamente arraigada, hace que cualquier institución de gobierno mundial sea considerada como un enemigo.

La hostilidad de los conservadores tradicionales (principalmente en los Estados Unidos), que serán hipersensibles a cualquier medida de la OMC que se considere como un menoscabo de la soberanía de los Estados Unidos, es casi inevitable. Al mismo tiempo, una sociedad civil cada vez más activa ha comenzado a interesarse seriamente en la política de la mundialización y a expresar su descontento. Si la única respuesta de la OMC es la pasividad y defensa del statu quo, los grupos cívicos frustrados tratarán con razón de hacer que sus gobiernos nacionales retiren el apoyo a la Organización. No es descabellada la idea de una alianza progresista conservadora de grupos políticos, especialmente en los Estados Unidos, cuyo único punto en común es que deba desmantelarse la OMC.

Esta fragilidad política es motivo de preocupación, pero también incita a la innovación institucional. La búsqueda de la supervivencia institucional debería estimular un proceso de reflexión más audaz y creativo por parte de la OMC y sus partidarios sobre la manera en que su función podría evolucionar a fin de generar una base más amplia de apoyo político. Naturalmente, en primer lugar habrá que reflexionar sobre las relaciones con los Estados miembros. Lamentablemente para la OMC, la política actual suele desconocer la incapacidad oficial de la OMC de amenazar la soberanía y parte de la hipótesis de una relación de suma cero entre el poder nacional y el gobierno mundial. Cuestionar la existencia de dicha relación de suma cero es un buen punto de partida para iniciar un nuevo examen de la función de la OMC.

II. GOBIERNO ECONÓMICO MUNDIAL Y NACIONAL: ¿SE TRATA DE UNA RELACIÓN DE SUMA CERO?

Pese a que la carta de la OMC establece claramente que la organización no puede violar la soberanía de los Estados miembros, se ha propagado la firme creencia de que en el "mundo posterior a la creación de la OMC" los países en desarrollo no pueden poner en marcha estrategias de desarrollo ambiciosas e independientes que sean incompatibles con la liberalización. En algunos sectores, esta creencia va acompañada de una sensación de alivio basada en la expectativa de que ha acabado la era del Estado en desarrollo intervencionista, y que los países en desarrollo volverán a la sabiduría tradicional del modelo anglosajón de "Estado

vigilante". En otros sectores, hay una gran inquietud basada en la creencia de que los Estados del Tercer Mundo ya no pueden intentar poner en marcha estrategias nacionales agresivas encaminadas a contrarrestar las tendencias naturales de los mercados mundiales a aumentar las disparidades existentes entre el Primer Mundo y el Tercer Mundo. Ambas reacciones están casi ciertamente equivocadas.

El deseo de las elites políticas nacionales de intentar estrategias agresivas encaminadas al fomento de la acumulación de capital local pudo muy bien haber disminuido en los últimos 20 años. Indudablemente hay un mayor temor de aplicar políticas que puedan generar una reacción negativa de los mercados. En cualquier caso, hacer una extrapolación de estas tendencias y concluir que la capacidad de gobierno económico nacional ya no tiene vigencia constituye un craso error. Si bien está cambiando la noción del papel del Estado en la gestión de los asuntos económicos (Banco Mundial, 1997), es sin duda prematuro afirmar que el Estado-nación está en vías de extinción. Pese a que se ha demostrado que el poder y la autoridad preeminentes del Estado-nación han disminuido en forma considerable (por ejemplo, Cable, 1995; Strange, 1995), son igualmente convincentes los argumentos en pro de la importancia del Estado-nación (por ejemplo, Evans, 1997; Fligstein, 1996; Wade, 1996 a).

La extrapolación adicional de que la erosión del poder económico del Estado-nación pueda atribuirse al crecimiento del poder de instituciones de gobierno mundial, como la OMC, es aún más difícil de defender. Esa extrapolación desconoce el contenido de las normas de la OMC, pasa por alto la diferencia entre mundialización y gobierno mundial, e interpreta erróneamente la historia de los Estados del tercer mundo con economías robustas. Como señala Amsden (1999), la atenta lectura de las normas de la OMC indica que de todas las estrategias utilizadas por los Estados en desarrollo de los decenios de 1970 y 1980, sólo unas pocas se rechazarían en la actualidad. En el caso de los países muy pobres, es casi ilimitada la flexibilidad de las políticas encaminadas a promover la transformación económica local. El hecho de que la mundialización haya producido políticas económicas más tímidas no se debe a los efectos de la OMC como institución.

Distintos factores influyen en la reformulación del papel del Estado-nación. La mayoría de ellos sólo están relacionados marginalmente con la OMC. Lo que es más obvio, la disminución de ese papel refleja un reconocimiento saludable de que será mejor que los Estados se dediquen a hacer aquello que se proponen sólo en las medidas en que estén en condiciones de hacerlo. En cuanto a los Estados cuyos resultados económicos pasados han demostrado una buena capacidad de gobierno, principalmente los denominados Estados en desarrollo de Asia oriental³, la dinámica política e ideológica es más compleja, pero la mayoría de ellos son independientes del papel institucional de la OMC.

Indudablemente la mundialización (que difiere de las instituciones de gobierno mundial) ha generado presión sobre los Estados para que adapten sus políticas económicas acercándoles a la ortodoxia anglosajona. La liberalización de los mercados de capital y un aumento explosivo

³ Por supuesto, se ha publicado una gran cantidad de material sobre estos Estados, que no se examinarán aquí. Véase, por ejemplo, Akyüz (1999); Amsden (1998); Chang (1994); Evans (1995 a); Kim (1987); Koh (1995); Quah (1982, 1984, 1993); Wade (1990); Banco Mundial (1993).

del volumen de transacciones financieras internacionales han convertido la sabiduría de "los mercados" en una profecía que se cumple por su propia enunciación. Es probable que si las políticas se consideren demasiado heterodoxas, éstas tengan efectos nocivos simplemente porque la opinión del mercado se reflejará en corrientes de capital adversas y en las perturbaciones que causan. Sólo una pequeña minoría de Estados que han mantenido un atisbo de control sobre sus mercados de capital (por ejemplo, China, Malasia y Viet Nam) tienen un margen de flexibilidad frente a ese tipo de profecía⁴.

Una cuestión que está íntimamente relacionada con el problema de la profecía son las limitaciones impuestas por la hegemonía cada vez mayor de los modelos anglosajones de comportamiento del Estado entre las elites económicas nacionales de los países en desarrollo (incluidos los burócratas estatales)⁵. Especialmente después del cambio de percepción "gestáltico" de 1997-1998 en el que se redefinieron en la mente del público los Estados en desarrollo de Asia oriental como centros de un "capitalismo de compadreo" inútil (véase Wade, 1998), se ha debilitado la creencia en la eficacia de las medidas económicas de los Estados. Como quedó demostrado en la crisis de 1997-1998, la vulnerabilidad de los Estados en desarrollo abrió un espacio político que permitió que una nueva generación de economistas formados en los Estados Unidos ubicaran en el centro del debate las opiniones tradicionales anglosajonas sobre la función del Estado. Los medios internacionales alentaron a los responsables de adoptar políticas en otros países en desarrollo a interpretar la crisis asiática no como una advertencia sobre los peligros de liberalizar los mercados de capital sin desarrollar antes los mecanismos reglamentarios apropiados, sino más bien como prueba de que debía reducirse la participación del Estado en la gestión de los asuntos económicos.

Esta respuesta es equivocada. Alienta a los responsables de formular políticas a olvidar, cuando consideran los problemas del gobierno mundial, la experiencia acumulada en el proceso de creación de instituciones que hizo posible la construcción del Estado-nación moderno. El valor de las estructuras estatales capaces creadas sobre la base de una contratación meritocrática, recompensas de carrera a largo plazo y relaciones entre el gobierno y las empresas, que combinan el escepticismo con la comunicación y el apoyo con la disciplina, está demostrado tanto por los logros a largo plazo de los Estados en desarrollo de Asia oriental (Amsdem, 1989; Wade, 1990; Akyüz, 1999) como por el examen comparado sistemático de la covariación entre el desempeño burocrático y los resultados económicos en un conjunto más amplio de naciones (véase Banco Mundial, 1997; Evans y Rauch, 1999; Rauch y Evans, de próxima aparición).

Comprender esta lección básica nos remite a la importancia central del fomento de la capacidad a nivel nacional. Para los Estados en desarrollo, el problema radica en recuperar la capacidad anterior del aparato estatal y no en tratar de disminuirlo. Para los Estados menos

⁴ Es interesante observar que estos países también han gozado de niveles excepcionalmente altos de desarrollo económico en relación con otros países en desarrollo.

⁵ Por ejemplo, respecto de la República de Corea, véase Amsden (1994) o Chang (1998).

afortunados, el problema sigue siendo cómo aplicar la lección obvia de que una firme y bien estructurada capacidad de gobierno a nivel nacional es la piedra angular de los mercados eficaces y el crecimiento económico.

El criterio del fomento de la capacidad hace hincapié en la importancia de conciliar las tareas del fomento de las instituciones a nivel nacional con el desafío de crear instituciones de gobierno a nivel mundial de manera que el resultado de la relación sea positivo y no de suma cero. Este criterio es también coherente con los argumentos más sobrios y reflexivos formulados por analistas a nivel mundial en relación con las necesidades de una "nueva arquitectura financiera eficaz". Por ejemplo, Eichengreen (1998: 8) sostiene que "el aumento de la capacidad de los entes reguladores [a nivel nacional] para supervisar el sector financiero" es una de las condiciones previas para que los beneficios de los mercados de capital abiertos superen los riesgos, en lo que respecta a los países en desarrollo.

La conclusión es directa. Es un error considerar la relación entre las instituciones de gobierno nacional y mundial como una lucha de resultado nulo para distribuir un grado fijo de control. Tiene más sentido examinar de cerca los aspectos complementarios. A menos que se puedan crear (o mantener) bases institucionales capaces a nivel nacional, la clase de régimen internacional que actualmente se está construyendo puede muy bien no ser viable. Esta conclusión directa plantea a su vez la pregunta más difícil de la complementariedad en la dirección opuesta. Si la capacidad de gobierno a nivel nacional es esencial para que la OMC logre sus metas, ¿es también posible que el aumento de la capacidad de la OMC facilite la capacidad de los países en desarrollo para lograr su meta perenne de tratar de reducir la brecha que los separa de los países industriales avanzados?

III. ¿PODRÍA SERVIR LA OMC DE FORO PARA QUE LOS PAÍSES EN DESARROLLO ABORDEN LA CUESTIÓN DE LAS DISPARIDADES CADA VEZ MAYORES QUE EXISTEN ENTRE EL PRIMER MUNDO Y EL TERCER MUNDO?

Algunos consideran la OMC como el instrumento a través del cual los países industrializados adelantados en general, y los Estados Unidos en particular, imponen los intereses de sus elites empresariales al resto del mundo. Otros la consideran como el proveedor neutral de reglas y normas colectivas que benefician a todas las naciones que mantienen relaciones comerciales. Aun cuando ambas opiniones parecen diametralmente opuestas, no lo son.

Todas las naciones que mantienen relaciones comerciales tienen interés en que exista un conjunto de normas transparentes que sus interlocutores comerciales consideren legítimas. Desde ese punto de vista la OMC es un bien colectivo. Al mismo tiempo, no hay ningún conjunto de normas que sea neutral. Todo verdadero conjunto de normas constituye una selección del universo teórico de posibles normas, y el proceso de selección beneficiará a algunos países (y dentro de los países a algunos grupos) más que a otros. Como el poder económico de los Estados Unidos y de los países industrializados adelantados no puede menos de reflejarse en el proceso de negociación de las normas, sería raro que el conjunto de normas resultante no reflejara de forma diferenciada los intereses de esas naciones. El hecho de que las prioridades iniciales en la adopción de normas del régimen de la OMC se centraran en los

derechos de propiedad intelectual y el comercio de servicios -dos cuestiones que interesan principalmente a los Estados Unidos y a otros países industrializados adelantados- concuerda con esta premisa.

Aceptar el hecho de que las normas del comercio internacional no pueden menos de reflejar los intereses particulares plantea dos cuestiones que guardan relación entre sí. La primera cuestión es si los menos poderosos están peor con una forma institucional de gobierno mundial, como es la OMC, de lo que estarían sin ella. Algunas organizaciones no gubernamentales, como Public Citizen, así lo afirman (véase Wallach y Sforza, 1999), pero probablemente no están en lo cierto.

El "régimen OMC" (en el sentido concreto de régimen comercial formulado y aplicado bajo los auspicios organizativos de la OMC) debe compararse no con una democracia económica mundial idealizada sino con la alternativa más probable -una economía mundializada conformada principalmente mediante los esfuerzos bilaterales de los Estados Unidos y otros países industrializados adelantados. Cuando la comparación se establece en esos términos, es razonable afirmar que la aplicación a través de una Organización como la OMC crea una mayor oportunidad para que terceros Estados mundiales continúen siguiendo políticas económicas distintas. Es incluso más plausible decir que disponer de un órgano como la OMC como filtro institucional aumenta la capacidad de los Estados del Tercer Mundo de defenderse contra actos arbitrarios que combinan el "libre comercio" y el interés particular de las empresas de los Estados Unidos en detrimento de los países más pobres. Desde el punto de vista del Tercer Mundo (incluidos los supuestos Estados en desarrollo), la clase de institucionalización personificada en la OMC es preferible, casi con certeza, a un régimen regulado principalmente por el poder sin intermediarios de la hegemonía sobre la base de la "realpolitik".

En un mundo puramente de "realpolitik", donde los países poderosos simplemente fuercen con intimidación a los débiles a firmar cualquier acuerdo que, a juicio de los fuertes, favorece a sus intereses, la OMC no sería en absoluto necesaria. La OMC puede reforzar algunas veces la intimidación bilateral, pero también limita la intimidación. Finalmente, se trata más de establecer normas y crear consenso que del puro ejercicio del poder. En una controversia bilateral la OMC hace que sea más incómodo y no más fácil para los Estados Unidos llevar a cabo sus preferencias en relación con el régimen comercial mundial.

La segunda cuestión, más interesante, es si la institucionalización puede crear oportunidades nuevas e imprevistas para que protagonistas más débiles modifiquen las normas para que reflejen mejor sus intereses. En otras palabras ¿podría servir la OMC de foro en el que los países en desarrollo pudieran promover normas que abordaran mejor las disparidades crecientes entre el Primer Mundo y el Tercer Mundo? Para responder a esta pregunta debemos volver a la tensión que existe entre la democracia oficial y la oligarquía oficiosa que caracteriza a la OMC como organización. Evidentemente, si un numeroso grupo de países en desarrollo presionaran para que se sometiera a votación una cuestión pretextando que no era posible lograr un consenso, ello pondría a los Estados Unidos y a los países industrializados adelantados en una situación política difícil.

¿Es impensable que esa amenaza resulte eficaz en la práctica? La reciente experiencia de tratar de elegir un Director General para la OMC haría pensar que no. Varias votaciones de tanteo demostraron que el candidato preferido por los países en desarrollo tenía suficientes votos

para que -aun cuando los votos nunca se contaran oficialmente- los países en desarrollo no tuvieran razón alguna para abandonar su postura. El resultado fue un empate embarazoso que exigía el nombramiento de un Director General interino. Al final se llegó a un compromiso⁶. La lucha dejó claro que si los países en desarrollo decidieran todos juntos hacer presión para lograr algo no sería fácil para los Estados Unidos y la Unión Europea (UE) ignorar simplemente su postura.

¿Es probable que los países en desarrollo consigan arrancar un compromiso semejante sobre una cuestión sustantiva, como reducir las subvenciones a la agricultura de los Estados Unidos? Probablemente no, pero las barreras que se oponen al éxito tienen menos que ver con la OMC que con obstáculos generales a una acción política concertada de los países en desarrollo. En primer lugar, como afirma Amsden (1999), la tendencia de mando político de los países en desarrollo es a una excesiva conformidad con las normas generales y no a impugnarlas. En segundo lugar, todo movimiento de impugnación tendría que superar los graves problemas de la acción colectiva generados por la diversidad de intereses concretos, que están abarcados bajo la rúbrica general de "países en desarrollo".

Lo que importa subrayar aquí es que los principales obstáculos que se oponen a una acción política efectiva por parte de los países en desarrollo existirían aunque no existiera una OMC. El efecto de la OMC como institución puede que sea positivo. Es un foro en el que es posible, en principio, la acción colectiva. En realidad, la estructura oficialmente democrática de la OMC debería ser un incentivo para que los países en desarrollo se esforzaran por identificar los intereses comunes y superar los diez mil obstáculos que se oponen a la acción colectiva. Cuanto mayor sea el número de países que cuentan en la práctica con la OMC para resolver las controversias comerciales y cuanto más institucionalizada llegue a estar la OMC, mayor será el incentivo para tratar de utilizarla como mecanismo para una reparación colectiva.

Naturalmente, se podría argüir que si los países en desarrollo logran realmente alguna vez utilizar a la OMC para perseguir intereses colectivos, los países más adelantados se retirarían sencillamente de la Organización. Pero esto no parece probable, ya que si abandonaran la OMC sufriría un gran golpe la confianza de los inversores en la predecibilidad de la economía política global, cosa que los países industrializados adelantados evitarían, ciertamente, a toda costa. De nuevo habría una compensación entre las ventajas de la institucionalización y los costos de la restricción.

La conclusión es ambigua. La OMC proporciona un foro potencialmente bastante útil en el que los países en desarrollo podrían buscar los medios para reformar las normas tendientes a reducir las disparidades entre el Primer Mundo y el Tercer Mundo, pero es dudoso que los países en desarrollo se aprovechen alguna vez de esta posibilidad. Puede suceder que la "sociedad civil" sea más agresiva a la hora de probar el potencial político de la OMC, pese a que es a los Estados-nación a quienes la carta de la OMC concede el derecho a votar.

⁶ En lugar de un candidato para ejercer un mandato de cuatro años de duración, cada candidato ejercerá un mandato de tres años.

IV. ¿PODRÍA CONVERTIRSE LA OMC EN UN FORO PARA PROMOVER NORMAS FUNDAMENTALES DEL TRABAJO?

La idea de que los dirigentes políticos de los países en desarrollo pudieran utilizar a la OMC para promover los intereses comunes es radical, pero la idea de que la "sociedad civil" pudiera encontrar en la OMC un vehículo para perseguir intereses, que se definen en el plano social más que en el plano nacional, lo es todavía más. Tal como están las cosas, los grupos defensores del medio ambiente se expresan de forma apasionada cuando definen a la OMC simplemente como "el enemigo" al que hay que desenmascarar y, de ser posible, destruir. Para otros grupos de la sociedad civil la OMC ha aparecido sólo recientemente en la pantalla política de radar. Sin embargo, la posibilidad de ampliar la idea de la OMC de lo que constituye un "mercado libre" legítimo más allá de una estrecha definición de los derechos de propiedad podría convertirse en parte de los futuros debates sobre la función de esta Organización.

Cada vez se acepta más la idea de que ciertos derechos humanos fundamentales van más allá de la soberanía y deben abordarse a un nivel mundial. No se puede rechazar la posibilidad de que las normas fundamentales del trabajo puedan convertirse también en parte del conjunto mínimo de normas mundiales que los Estados-nación no pueden revocar (pese a la soberanía). En cuanto se discuta la posibilidad de aplicar las normas internacionales del trabajo, la atención no tiene más remedio que volverse hacia la OMC.

La argumentación es simple. La definición mundial de "mercados libres" ya incluye una amplia gama de restricciones (por ejemplo, la compra y venta de partes del cuerpo humano, de cocaína, e incluso de la fuerza del trabajo de no nacionales, están sumamente restringidas). No existe ninguna razón lógica para que la ausencia de normas fundamentales del trabajo -esencialmente el derecho de sindicación- no se considere un aspecto relacionado con el comercio de la competencia desleal, de la misma forma que la ausencia de derechos de propiedad intelectual se considera una violación relacionada con el comercio de las normas de la competencia leal. Prohibir a los trabajadores que se organicen en sindicatos reduce los costos de los productores, lo mismo que no exigir a los productores que paguen derechos de patente. Ambas cosas pueden considerarse como subvenciones (Wachtel, 1998). Naturalmente, hasta ahora la OMC ha tenido cuidado de evitar reconocer la posibilidad lógica de implicarse en definiciones más amplias de la competencia legítima en los mercados mundiales, pero esta posibilidad se mantiene al acecho.

En la primera Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Singapur en 1996, como era de esperar los países escandinavos se mostraron partidarios de incluir las normas fundamentales del trabajo en el mandato de la OMC. Más sorprendente fue la actitud de los Estados Unidos, que trataron en vano de incluir referencias a un compromiso con las normas fundamentales del trabajo en el mandato de la OMC. La respuesta fue el epítome de evitación prudente -la Conferencia salió con una declaración que decía: "renovamos nuestro compromiso de observar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas". Evidentemente, la Declaración Ministerial tuvo el cuidado de mantener el compromiso en su forma puramente verbal, insistiendo en que las normas del trabajo no eran de su competencia sino de la competencia de la OIT. Con todo no es probable que la cuestión esté zanjada. En la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Ginebra en 1998 el Presidente Clinton presionó una vez más para que la OMC participara en la protección de las normas fundamentales del trabajo.

Las políticas que rodean la cuestión de las normas fundamentales del trabajo y la OMC son intrincadas, pero las posturas fundamentales en favor y en contra son relativamente simples. Aquellos que están satisfechos con sus resultados económicos mundiales con arreglo a las normas existentes se oponen firmemente porque no quieren hacer nada que entorpezca lo que consideran la misión crucial y la ya difícil misión básica de aumentar la permeabilidad de los intercambios. Desde esta perspectiva, cargar a la OMC con una tarea adicional podría echar a pique la misión básica. Incluso el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) se considera algunas veces un error. Una misión tan discutible como las normas fundamentales del trabajo sería sin duda demasiado arriesgada desde este punto de vista.

Para aquellos a quienes preocupa el innegable aumento de la desigualdad en el mundo, la idea de que no debe ponerse en peligro el gobierno mundial no es convincente. A su juicio, lo que debe hacerse es aumentar la equidad y el bienestar mundiales, misión que no está realizando el gobierno existente. El gobierno mundial debe, por consiguiente, ampliarse en un sentido que produzca mejores resultados para la equidad y el bienestar. Las normas fundamentales del trabajo constituyen la posibilidad más evidente de ampliación.

Para los movimientos sindicales de los países desarrollados, que han visto cómo la mundialización ha erosionado su poder de negociación, tiene sentido utilizar instituciones de gobierno mundial como forma de buscar un resarcimiento. La OMC es un objetivo evidente de tal esfuerzo. Wachtel (1998) afirma que "... la OMC podría convertirse en un punto de reunión decisivo para promover los derechos de los trabajadores en el mundo entero" y que, por consiguiente, "la mano de obra organizada y sus amigos harían bien en hacer de la OMC una cuestión prioritaria". Richard Freeman (1998), aunque duda de que sea posible que las normas fundamentales del trabajo se apliquen en tal medida que produzcan amplios beneficios materiales a los trabajadores del Tercer Mundo, sin embargo está de acuerdo con Wachtel en que la mano de obra debería presionar a las organizaciones como la OMC para que incluyan en su programa la cuestión de las normas. A juicio de Freeman (1998: 31), "las campañas a favor de las normas del trabajo podrían ser precisamente el instrumento que sirva para incluir los problemas de los trabajadores directamente en los debates sobre cómo dirigimos el comercio y las finanzas mundiales, y ello podría representar una gran diferencia".

El que la mano de obra tenga una oportunidad de lograr sus propósitos depende de cómo se infiltren esos debates en las políticas nacionales, en particular en las políticas nacionales de los Estados Unidos. La postura "reformista" de los Estados Unidos acerca de las normas fundamentales del trabajo en las Conferencias Ministeriales de 1996 y 1998 tiene sentido político (en particular para una administración democrática). Desde el punto de vista del movimiento sindical de los Estados Unidos, que es un electorado esencial para el Partido Democrático, institucionalizar las normas fundamentales del trabajo es una cuestión básica. Para el electorado empresarial, cuyos intereses debe contrapesar la Administración con los de la mano de obra, la cuestión es mucho menos importante. Mientras que las empresas transnacionales de los Estados Unidos (ET) se benefician de la incapacidad de la mano de obra de los países en desarrollo de organizarse de forma eficaz, las ET de mayor envergadura de los Estados Unidos son conscientes de que los costos laborales son una fracción suficientemente pequeña de los costos totales, para que la difusión de las normas fundamentales del trabajo constituya, en el peor de los casos, un perjuicio menor para sus tasas de beneficios globales. Así pues, desde el punto de vista de la Administración de los Estados Unidos, apoyar las normas fundamentales del

trabajo representa un éxito político. Esa misma lógica es aplicable a la dirección política de los Estados Unidos.

Para las elites políticas de los países en desarrollo el cálculo es, por supuesto, muy diferente. Dada la lógica económica de la mundialización, cualquier cosa que pudiera poner en peligro el acceso a los mercados de los países desarrollados resulta aterradora. En cualquier ámbito (el de la salud y la seguridad, el del medio ambiente o el del trabajo) las normas se consideran principalmente en términos de esta amenaza. Al mismo tiempo, si se aumentara el poder de la mano de obra local se pondrían en peligro los privilegios políticos y económicos de la elite ya existente en la mayoría de los países en desarrollo. Como las normas fundamentales del trabajo tienden en realidad a proteger el derecho de sindicación, e incluso una presión internacional pequeña y esporádica a favor de este derecho representaría un auge repentino de los movimientos sindicales del Tercer Mundo, las elites políticas existentes pueden considerar las normas fundamentales del trabajo como una amenaza para su poder local y para las estrategias económicas que han adoptado como respuesta a la mundialización.

La mano de obra de los países desarrollados no tiene ninguna posibilidad de ganar al nivel mundial con las normas fundamentales del trabajo a menos que pueda crear alianzas efectivas con los movimientos sindicales de los países en desarrollo en torno a esta cuestión. Un esfuerzo serio en este sentido encontraría un público receptivo en los países en desarrollo. Los trabajadores del Tercer Mundo valorarían, ciertamente, la oportunidad de elegir por sí mismos si desean participar en una "carrera de fondo" sobre salarios con la finalidad de mantener la participación en los mercados de exportación, o si prefieren tratar de estimular las inversiones locales en una productividad mayor haciendo subir los salarios locales. Si se protegiera mejor el derecho de sindicación a través de la legitimación internacional de las normas fundamentales se incrementaría su capacidad de hacer esa elección. Siguiendo esta lógica, la mano de obra del Tercer Mundo tiene un interés claro en aliarse con la mano de obra de los países desarrollados y oponerse a la postura de sus propias elites nacionales.

Nada de lo que se ha dicho hace pensar que haya una gran probabilidad de que se incluyan en el programa de la OMC las normas fundamentales del trabajo. Aunque se contara con un apoyo sustancial de los movimientos sindicales de los países desarrollados es difícil imaginar que los movimientos sindicales del Tercer Mundo lleguen a tener suficiente fuerza política para cambiar las posturas de sus gobiernos en los foros internacionales. Sin embargo, el valor de la batalla puede ser independiente de la probabilidad de éxito en el esfuerzo por establecer nuevas normas globales.

En la medida en que la batalla política sobre las normas fundamentales del trabajo ofrece a la mano de obra de los países desarrollados nuevos incentivos para crear alianzas con sus homólogos de los países en desarrollo, es una lucha a la que podría atribuírsele un valor independientemente de su resultado. Igual que Richard Freeman (1998) ve el valor de una lucha por las normas fundamentales del trabajo en términos de conseguir un lugar para la mano de obra en las mesas de negociación donde se conforma el gobierno mundial, aquellos que lamentan la falta de solidaridad entre la mano de obra del Primer Mundo y del Tercer Mundo podrían pensar que el valor principal de una campaña sobre las normas fundamentales del trabajo es ser una forma de promover un aumento de las alianzas a través de la divisoria que separa el Primer

Mundo del Tercer Mundo. Desde esta perspectiva la OMC desempeña una valiosa función proporcionando una meta institucional, aunque al final no trate de aplicar las normas del trabajo⁷.

La mano de obra de los países desarrollados tiene claros incentivos para entablar una lucha con objeto de lograr que las normas fundamentales del trabajo se incluyan en el programa del gobierno mundial, haciendo presión en los gobiernos de los países desarrollados y creando alianzas con movimientos sindicales del Tercer Mundo. Hay buenas razones para afirmar que los efectos secundarios positivos de la estrategia harían que ésta mereciera la pena aunque no lograra su propósito. Por supuesto que los argumentos a favor de esa estrategia no sirven para disipar los temores de los defensores del actual conjunto de normas globales, que creen que si alguna vez se consiguiera la victoria la carga política resultante derribaría la frágil estructura de la OMC. Una vez más volvemos a los peligros y oportunidades inherentes al actual período de desarrollo institucional a nivel mundial.

V. OPORTUNIDADES Y PELIGROS DE LA AMPLIACIÓN DEL GOBIERNO MUNDIAL

Tres premisas sirvieron de punto de partida para este examen. En primer lugar, estamos en un período de desarrollo institucional a nivel mundial que constituye una oportunidad única para explorar nuevas soluciones a los problemas mundiales. En segundo lugar, el desafío principal con que se enfrentan las instituciones de gobierno mundial es encontrar los medios para invertir la tendencia hacia la creciente desigualdad (dentro de los países y entre unos países y otros) que ha caracterizado al actual proceso de mundialización. Ahora parece muy poco probable que la simple búsqueda de apertura responda a este desafío; así pues, es esencial contar con formas innovadoras de pensar cómo estructurar los mercados mundiales. En tercer lugar, como las instituciones de gobierno mundial se hallan "en período de construcción" tanto desde el punto de vista político como administrativo, son vulnerables, y debe tomarse en serio el peligro de que sean reducidas por la oposición de una diversidad de posturas diferentes. Establecer alianzas políticas con una gama más amplia de Estados-nación y de grupos que representen a la sociedad civil es tal vez esencial para garantizar la supervivencia de las organizaciones de gobierno, pero el establecimiento de alianzas implica riesgos, como también oportunidades.

Tres preguntas sirvieron como vehículo para estudiar las implicaciones de esas premisas en relación con la OMC. Estaban destinadas a suscitar el debate acerca de la relación de la OMC con los Estados-nación y con la sociedad civil, en particular el movimiento sindical que, pese a la aparición de decenas de miles de nuevos grupos y programas sigue siendo el único y el mayor grupo organizado en la sociedad civil. En ambos casos las oportunidades para crear nuevas relaciones que pudieran contribuir a ampliar y fortalecer el gobierno de tal forma que respondiera al problema de la desigualdad son claras. En ambos casos es evidente que se necesitaría una voluntad y aptitudes políticas extraordinarias para aprovechar esas oportunidades.

⁷ Los convenios colectivos complementarios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ofrecen aquí un precedente interesante. Pese a ser extremadamente débiles han servido para ayudar a promover la solidaridad a través de las fronteras entre los movimientos sindicales de los Estados Unidos y México (Kay, 1999a , 1999b).

La primera pregunta era la más fácil de responder porque implicaba examinar la relación de las nuevas instituciones mundiales con las instituciones nacionales de gobierno existentes. La pregunta era si se debiera considerar que la función cada vez mayor que desempeñan las instituciones mundiales amenaza a la función tradicional de las instituciones nacionales o si es posible una visión sinérgica de suma positiva de la relación. Mi conclusión fue que es un error considerar que el régimen de la OMC tiene una relación de suma cero con la fuerza de las instituciones de gobierno a nivel nacional. El funcionamiento eficaz del régimen de la OMC depende de que se aliente y refuerce el crecimiento de la capacidad de organización a nivel nacional. De lo contrario, los mercados mundiales carecerán de la capa básica de la capacidad reglamentaria local que proporciona la primera línea esencial de protección contra una volatilidad inaceptable. Las instituciones de gobierno mundial reducirán su propia infraestructura institucional a menos que trabajen para fortalecer las instituciones nacionales, en particular en los países en desarrollo.

La segunda pregunta era si los países en desarrollo serían capaces de utilizar a la OMC como instrumento para ampliar el gobierno mundial en un sentido que se dirija más directamente a las cuestiones de la desigualdad entre los países y de la "recuperación". La respuesta fue que ni la estructura oficial ni las políticas internacionales no oficiales de la OMC excluyen esta posibilidad. Si los países en desarrollo superaran sus divisiones internas, construyeran un programa común y lo siguieran con una verdadera determinación política, la estructura oficialmente democrática de la OMC haría difícil excluir su programa. Al mismo tiempo, el centralismo de la OMC frente al programa económico de los países desarrollados haría que fuera muy costoso para los países desarrollados abandonar totalmente la OMC. Sin embargo, es difícil imaginar la cristalización de la voluntad política y la aptitud que se requieren para ampliar el gobierno mundial en una dirección que beneficie especialmente a los países en desarrollo.

La tercera pregunta -si la OMC podría convertirse en un foro para elaborar definiciones con una base más amplia de lo que constituye un mercado legítimo que incluyera las normas fundamentales del trabajo- es aún más difícil de responder. La estructura oficial de la adopción de decisiones dentro de la OMC ofrece poca ventaja, pero el hecho de que esa ampliación esté apoyada por los principales representantes políticos (por ejemplo, el movimiento sindical) dentro de los países industrializados adelantados aumenta la posibilidad de que la cuestión se introduzca en el proceso no oficial de establecimiento del programa.

Las respuestas a la tercera pregunta dependen de las evaluaciones de la vulnerabilidad. Ampliar las concepciones del gobierno mundial es una forma de ampliar la base de los aliados políticos. La convergencia entre los intereses de las instituciones de gobierno mundial y los de la mano de obra u otros grupos es menos imposible de lo que pudiera parecer actualmente. Finalmente, las instituciones como la OMC se dedican a la reglamentación. La mano de obra tiene un interés evidente en que exista una reglamentación mundial más fuerte, siempre que, por supuesto, se incluyan los derechos laborales junto con los derechos de propiedad, como parte del régimen reglamentario.

Un compromiso global en el que se creara una amplia alianza en apoyo de las instituciones de gobierno mundial combinando la protección de los derechos laborales con un apoyo a los derechos de propiedad no puede considerarse una posibilidad rara. Ese compromiso sería bastante "racional" desde el punto de vista de las elites transnacionalmente orientadas, que forman el electorado político esencial para el gobierno mundial. Después de todo, constituiría la

recreación, en una escala ampliada, del "liberalismo integrado" (Ruggie, 1982) sobre el que se asienta la "edad de oro" del capitalismo posterior a la segunda guerra mundial.

Todo ello nos conduce a tres posibles escenarios futuros. El primero, y siempre el más probable, es una continuación del statu quo: el gobierno mundial permanecería centrado igual que ahora; la distribución cada vez peor y el hecho de no ampliar las mejoras del bienestar a una proporción mayor de la población mundial seguirían también igual, lo mismo que la vulnerabilidad política. No puede excluirse un segundo escenario, más pesimista. La vulnerabilidad política podría conducir a la creación de una coalición de conservadores que defenderían la soberanía y de progresistas enfurecidos por no haber abordado las cuestiones de la equidad. El actual proyecto de creación de instituciones mundiales podría derrumbarse (como se han derrumbado los proyectos de creación de instituciones nacionales en ciertos territorios). El deterioro de las instituciones de gobierno mundial haría más difícil crear una capacidad institucional al nivel nacional. Los resultados, en términos de crecimiento mundial y de bienestar general, serían peores que el actual statu quo. El tercer escenario, más optimista, es, como cabría esperar, el menos probable. Nuevas alianzas políticas permitirían a las instituciones de gobierno mundial ocuparse de una gama de cuestiones más amplia, facilitando unos resultados mejores por lo que respecta a la distribución tanto dentro de las naciones como entre unas naciones y otras.

Tratar de formular estrategias concretas para evitar el escenario pesimista y hacer que el escenario optimista sea más factible iría mucho más allá del objetivo del presente documento, que consiste en sugerir tan sólo que las instituciones de gobierno mundial como la OMC son "obras en vías de realización" cuya evolución futura dependerá a un tiempo de la imaginación y de la habilidad políticas de todos aquellos que están interesados en la economía política mundial. Ampliar el gobierno mundial de una forma que pudiera abordar los actuales defectos de la mundialización es un desafío político e institucional. Pensar en la gama existente de organizaciones mundiales como lugares que ofrecen una oportunidad política y no simplemente como nuevas fuentes de restricción es una forma de empezar a responder al desafío.

Referencias

(SIGUEN 5 PÁGINAS DE REFERENCIAS EN INGLÉS)

REFERENCES

- Akyüz Y, ed. (1999). *East Asian Development: New Perspectives*. London, Frank Cass.
- Amsden A (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York, Oxford University Press.
- Amsden A (1994). The spectre of Anglo-Saxonization is haunting South Korea. In: L-J Cho and Kim YH, eds. *Korea Political Economy: An Institutional Perspective*. Boulder CO, Westview Press: 87–125.
- Amsden A (1999). Late industrialization. Paper prepared for the UNCTAD X High-level Round Table, Bangkok, February 2000.
- Barnett M and Finnemore M (1999). The politics, power and pathologies of international organizations (unpublished).
- Blackhurst R (1997). The WTO and the global economy. *World Economy*, 20: 527–544.
- Block F (1990). *Postindustrial Possibilities: A Critique of Economic Discourse*. Berkeley, University of California Press.
- Block F (1996). *The Vampire State and Other Stories*. New York, The New Press.
- Boli J and Thomas GM (1999). *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875*. Stanford, Stanford University Press.
- Cable V (1995). The diminished nation State: A study in the loss of economic power, *Daedalus*, 24(2): 23–54.
- Castells M (1997). *The Information Age*. Three volumes. Oxford, Blackwell.
- Chang H-J (1993). The political economy of industrial policy in Korea. *Cambridge Journal of Economics*, 17(2).
- Chang H-J (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. London and Basingstoke, Macmillan.
- Chang H-J (1998). Korea: The misunderstood crisis. *World Development*, 26(8).
- Chang H-J, Park H-J and Yoo CG (1998). Interpreting the Korean crisis: Financial liberalisation, industrial policy, and corporate governance. *Cambridge Journal of Economics*, 22(6).
- Eichengreen B (1995). *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Eichengreen B (1998). Capital controls: Capital idea or capital folly (unpublished).
- Eichengreen B (1999). *Toward A New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*. IIE Press.
- Eichengreen B (1999). *An Independent and Accountable IMF*. London, CEPR Press.
- Evans P (1995a). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Evans P (1995b), with Atul Kohli, Peter Katzenstein, Adam Przeworski, Susanne Rudolph, James Scott and Theda Skocpol. The role of theory in comparative politics: A symposium. *World Politics* 48(1):1–49.
- Evans P (1997). The eclipse of the State? Reflections on Stateness in an era of globalization. *World Politics*, 50(1): 62–87.
- Evans P (2000). Counter-hegemonic globalization: Transnational networks as political tools for fighting marginalization. *Contemporary Sociology*, 29(1).
- Evans P and Rauch J (1999). Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of 'Weberian' State structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5): 748–765.
- Finnemore M (1996). Norms, culture, and world politics: Insights from sociology's institutionalism. *International Organization*, 50(2): 325–47.

- Fligstein N (1996). Markets as politics: A political-cultural approach to market institutions. *American Sociological Review*. 61: 656–673.
- Freeman R (1999). What role for labor standards in the global economy? Unpublished draft Discussion Paper. Cambridge MA, NBER.
- Granovetter M (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3): 481–510.
- Haworth N and Hughes S (1997). Trade and international labor standards: Issues and debates over social clause. *The Journal of Industrial Relations*, 39(2): 179–195.
- Kay T (1999a). Labor relations in a post-NAFTA Era. Unpublished. Berkeley CA.
- Kay T (1999b). Overview of NAO submissions. Unpublished. Berkeley CA.
- Keck M and Sikkink K (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Keohane R (1984). *After Hegemony*. Princeton NJ, Princeton University Press.
- Kim B K (1987). *Bringing and Managing Socioeconomic Change: The State in Korea and Mexico*. PhD Dissertation. Cambridge MA, Harvard University, Department of Political Science.
- Koh G (1995). A sociological analysis of the Singapore administrative elite: The bureaucracy in an evolving developmentalist State. PhD Dissertation. Sheffield UK, University of Sheffield.
- Korzeniewicz RP and Moran TP (1997). World-economic trends in the distribution of income, 1965–1992. *American Journal of Sociology*, 102(4): 1000–1039.
- Krueger A (1998). *The WTO as an International Organization*. Chicago IL, University of Chicago Press.
- Nayyar D (1999). Globalization and development strategies Paper prepared for the UNCTAD X High-level Round Table, Bangkok, February 2000.
- North D (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, Cambridge University Press.
- Quah J (1982). The public bureaucracy and national development in Singapore. In: Tummala KK, ed., *Administrative Systems Abroad*. Washington DC, University Press of America.
- Quah J (1984). The public policy making process in Singapore. *Asian Journal of Public Administration*, 6: 108–126. December
- Quah J (1993). The rediscovery of the market and public administration: Some lessons from the Singapore Experience. *Australian Journal of Public Administration*, 52(3): 320–28.
- Rauch J and Evans P (forthcoming). Bureaucratic Structures and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries, *Journal of Public Economics*.
- Rodríguez F and Rodrik D (1999). Trade policy and economic growth: a sceptic's guide to the cross-national evidence. NBER Paper 7081, Washington DC, National Bureau of Economic Research.
- Rodrik D (1997). *Has Globalization Gone Too Far?* Washington DC, Institute for International Economics.
- Ruggie J (1982). International regimes, transactions and change: Embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, 36(2): 195–231.
- Ruggie J (1994). At home abroad, abroad at home: International stability and domestic stability in the new world economy. *Millennium: Journal of International Studies*, 24(3): 507–526.
- Ruggie J (1998). *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. New York, Routledge).

- Steinberg R (1995). Consensus decision-making at the GATT and WTO: Linkage and law in a neorealist model of institutions. BRIE Working Paper 72. Berkeley CA, University of California, Berkeley Roundtable on International Economy.
- Stewart F (1999). Income distribution and development. Paper prepared for the UNCTAD X High-level Round Table, Bangkok, February 2000.
- Strange S (1995). The defective State. *Daedalus* 24(2): 55–74.
- UNCTAD (1997). Income inequality and development. *Trade and Development Report, 1997*: 103–150. United Nations publication sales no. E.97.II.D.8, New York and Geneva.
- Wachtel H (1998). Labor's stake in the WTO. *The American Prospect*. 37: 34–38. March–April.
- Wade R (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's Industrialization*. Princeton NJ, Princeton University Press.
- Wade R (1996a). Globalization and its limits: Reports of the death of the national economy are greatly exaggerated. In: Berger S and Dore R, eds., *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca NY, Cornell University Press: 60–88.
- Wade R (1996b). Japan, the World Bank and the art of paradigm maintenance. *New Left Review*, 217 May/June.
- Wade R (1998). The Asian debt and development crisis of 1997: Causes and consequences. *World Development* 26(8): 1535–1553.
- Wallach L and Sforza M (1999). *Whose Trade Organization? Corporate Globalization and the Erosion of Democracy*. Washington DC, Public Citizen.
- Waltz K (1979). *Theory of International Politics*. Reading MA, Addison-Wesley.
- Weber S (1999). Ethics, actors, and global economic architecture: What is the role of international organizations? Discussion Paper for Carnegie Council Workshop, June.
- White H (1981). Where do markets come from? *American Journal of Sociology* 87: 517–47, November.
- Williamson O (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, The Free Press.
- Wolfe R (1999). The World Trade Organization. In: *Trade Politics: Environments, Issues, Actors and Processes*. New York, Routledge.
- World Bank (IBRD) (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy (A World Bank Policy Research Report)*. New York, Oxford University Press.
- World Bank (IBRD) (1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. New York, Oxford University Press.