

ARTIGOS

LA GLOBALIZACIÓN: ¿Un reto o una bendición?

Romualdo Bermejo García*

Mercedes Mon Paniagua**

LA GLOBALIZACIÓN: ASPECTOS GENERALES

Hoy día, todo el mundo habla de “globalización”, concepto nuevo que suscita, al mismo tiempo, interés y desconfianza. La globalización constituye, pues, uno de los fenómenos sociales más controvertidos de este fin de siglo. Y, sin lugar a dudas, la globalización será el concepto que mejor describa el inicio del siglo XXI.

Donde quiera que se discuta la globalización, se trata de un fenómeno que ha despertado posiciones encontradas, desde quienes lo hacen responsable de los principales problemas sociales que azotan tanto a las sociedades desarrolladas como a las que se encuentran en vías de desarrollo, hasta aquellos que lo consideran un hecho histórico irreversible con numerosas virtudes. Desde esta perspectiva, no hay que ignorar que no todos los Estados han tenido que hacer el mismo esfuerzo para adaptarse a la nueva situación internacional. Evidentemente, los países en desarrollo han tenido que llevar a cabo grandes reestructuraciones en los diferentes sectores económicos para adaptarlos a la nueva realidad internacional. Además, tampoco ellos han podido influir considerablemente sobre lo que trae consigo la aplicación a nivel internacional de este nuevo concepto, por lo que no han faltado voces en señalar que ha sido algo impuesto por las potencias hegemónicas mundiales, y sobre todo por los Estados Unidos de América.

Al margen de estas teorías, hay que resaltar que, a pesar de que la globalización tiene en realidad su origen en el ámbito económico, también se ha extendido paulatinamente a prácticamente todos los campos de la actividad internacional. En términos generales, puede decirse que la globalización constituye una característica fundamental de nuestra economía, de la cultura y de la política, que tiene como cauce para su expansión la actual revolución tecnológica de la comunicación y de la información. Efectivamente, durante la década de los

* Doctor en Derecho pela Universidad de Friburgo (Suiza). Catedrático de Derecho Internacional Público (Iniversidad de Leon). Director del *Anuario de Derecho Internacional* e miembro de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional, de la *Société Française pour le Droit International* y la *Société Suisse de Droit International*.

** Becaria de Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia.

años ochenta, la globalización era estudiada como un acontecimiento eminentemente económico. A partir de los años noventa, con el fin de la Guerra Fría, la globalización no sólo se consolida como una explicación económica del mundo, sino que, a partir de la economía, se extiende a otras facetas de la vida. En el desarrollo de la globalización han jugado un papel esencial, por un lado, la evolución demográfica –si en 1900 el planeta estaba habitado por 1600 millones de habitantes, hoy cuenta con 6000 millones- y, por otro, el progreso tecnológico, que ha conseguido, a través de los medios de comunicación, aproximar a los ciudadanos de cualquier parte del mundo.

Son varias las causas que explican la aceleración del proceso de globalización en los últimos años, jugando, entre ellas, un papel extraordinariamente relevante la caída del comunismo y la consiguiente apertura de todos los mercados a la competencia. En primer lugar, el fin de la Ronda Uruguay en 1994 tuvo importantes consecuencias en la liberalización del comercio internacional; entre sus mayores logros está el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y un mayor control de las barreras no arancelarias al libre comercio. En segundo lugar, como ya hemos señalado, en los últimos años la comunidad internacional ha asistido a un desarrollo espectacular de la tecnología. En este sentido, hoy es posible el envío y la recepción de noticias y de información en tiempo real. Y es precisamente esta rapidez y agilidad de los medios de comunicación el medio indispensable para el proceso de globalización.

Con la globalización aparece un espacio económico y político inmenso, planetario, que plantea a la sociedad contemporánea un auténtico reto en términos de democracia. La globalización ha originado un nivel de interdependencia tan alto entre los Estados que se considera irreversible. Las instituciones internacionales clásicas, las gubernamentales, se ven desbordadas por este fenómeno y aquí surge, quizá, uno de sus puntos más criticables: ¿Es, acaso, la globalización un gigante que sólo responde a sus propias reglas o, por el contrario, un fenómeno dirigido y controlado por la sociedad?. Responder a esta cuestión no es nada fácil y sólo el tiempo nos dará la respuesta adecuada. No obstante, ya se han alzado voces en contra de esa globalización, como la del Presidente de Brasil, Sr. Cardoso, quien a finales de 1998 indicaba que un mercado globalizado sin ningún elemento corrector no es ninguna panacea. Esta idea sería después recogida igualmente por el Presidente de la República Argentina, Sr. Saúl Menen.

Desde un punto de vista político, hay quien ve en la superpotencia de los Estados Unidos el germen globalizador. Desde esta perspectiva, el Ministro francés de Asuntos Exteriores, Hubert Vedrine, observaba que la superpotencia norteamericana “lleva en si misma, porque no tiene contrapeso, especialmente hoy, la tentación unilateralista y el riesgo hegemónico. Por eso, según los casos, seremos los amigos de Estados Unidos o su aliado; en otros casos, estaremos obligados a decirles que no”, pero, añadía, “... Son pocos ahora nuestros socios que comparten nuestra visión ...”¹. Desde nuestro punto de vista este rol globalizador que desempeñan los Estados Unidos es claro ya que nunca en la historia una gran potencia ha reunido en sus manos de una forma tan clara “los tres atributos” típicos de una superpotencia: el económico, el político-militar y el ideológico-cultural².

I - EVOLUCIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha definido la globalización como la interdependencia económica creciente del conjunto de los países del mundo, provocada por el aumento del volumen y de la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capital, coincidiendo con la difusión acelerada y generalizada de la tecnología³.

Por su parte, la OCDE ha distinguido tres etapas en la consolidación de este fenómeno:

1. La internacionalización de las economías, a través del desarrollo de las exportaciones.
2. La transnacionalización, en la que influye el aumento de las inversiones en el extranjero.
3. La globalización, cuya aparición se une a la consolidación de las redes mundiales de producción y de información.

Los factores determinantes de la globalización, como el comercio internacional, las finanzas y las inversiones directas en el extranjero, ya estaban presentes en la economía mundial desde la mitad del siglo XIX. Por tanto, su rápida evolución a partir de 1945 no es una novedad

1) Cf. Discurso pronunciado en la Conferencia anual de embajadores de Francia, el 28 de agosto de 1997, recogido en el *International Herald Tribune* de París, del 25 de septiembre de 1997. Ver también esta idea citada en VIDAL Dominique, “La hegemonía y el caos”, *Le Monde Diplomatique*, versión española, de marzo de 1999, p.7.

2) Cf. NYE, Joseph, *Bound to Lead: The changing Nature of American Power*, Nueva York, Basic Books, 1990.

absoluta. No obstante, tras el fin de la Guerra Fría, este fenómeno se acelera e invade a la economía mundial. Efectivamente, tras la caída del bloque comunista se produce la extensión a escala planetaria de las reglas de la competencia, propias de una economía de mercado, en dos sentidos: por un lado, los Estados de la antigua URSS, China, los llamados Nuevos Países Industrializados (NPI) y los países latinoamericanos, tradicionalmente apartados de las tesis del liberalismo económico, introducen en sus mercados las reglas de la libre competencia, marginando, en mayor o menor medida, según los casos, el papel interventor del Estado. Además, por otro lado, se produce una expansión de los sectores envueltos en el proceso de globalización: servicios financieros, transportes, sector audiovisual, telecomunicaciones.

1. La globalización y el comercio internacional.

La actividad comercial internacional experimenta un gran impulso tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. En 1945, por primera vez en la historia de las relaciones internacionales, la comunidad internacional intenta dotarse de una organización internacional del comercio, de ámbito universal, encargada de la gestión de los intereses comerciales de los Estados miembros. Este proyecto fracasó pero dio paso a la elaboración del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

El GATT ha sido “de facto” la organización que se ha encargado de la gestión del comercio internacional en los últimos cincuenta años. El GATT ha desempeñado un papel fundamental en la adaptación del comercio internacional ante el reto de la globalización. Bajo sus auspicios se han reducido drásticamente los derechos de aduana y, como consecuencia de ello, se ha producido la apertura de los Estados hacia las transacciones comerciales internacionales. Las distintas rondas negociadoras desarrolladas en el seno del GATT a lo largo de su vida han tenido un papel esencial en este capítulo. De hecho, la reducción del nivel medio de los derechos de aduana operada en el periodo 1945-1950 es espectacular: si en 1945 era del 40% en 1950 pasó a ser el 16%. Hoy se calcula en un 4%.

La expansión del comercio internacional y el incremento de la competencia económica en el mundo contemporáneo tienen inevitablemente por efecto que los Estados sean cada vez más interdependientes de sus intercambios comerciales. En realidad, el sistema comercial nunca ha sido concebido como un mecanismo que tuviera que funcionar aislado de los otros sectores

3) Cf. Fondo Monetario Internacional, *Les perspectives de l'économie mondiale*, 26 de mayo de 1998.

económicos internacionales, sino que debía ser sostenido por otros mecanismos para asegurar el empleo, la estabilidad de las monedas y la transferencia de recursos financieros a los países en desarrollo. Cuando esto no ha funcionado, el sistema comercial internacional se ha visto inmerso en un cierto caos, obligándole a absorber algunos choques para los que no estaba preparado.

Las distintas rondas negociadoras, y fundamentalmente la última, la Ronda Uruguay, han sido decisivas en el camino hacia la globalización del comercio internacional. Esta última, la Ronda Uruguay, se desarrolló en un periodo de ocho años, los comprendidos entre su inicio el 20 de septiembre de 1986 y su culminación en abril de 1994. Estas negociaciones en el seno del GATT, las más importantes hasta el momento, tuvieron como telón de fondo un acontecimiento histórico crucial de cara a la globalización: la caída del bloque comunista. Los Estados excomunistas sucumben ante las reglas del liberalismo económico.

La conclusión de la Ronda Uruguay en 1994 constituye un momento importante en la consolidación de la multilateralidad de las relaciones económicas internacionales. La originalidad del acuerdo final de la Ronda Uruguay, por el que se crea la OMC⁴, respecto de los ciclos de negociación anteriores es doble. Por un lado, el movimiento de liberalización de los intercambios de mercancías se amplía, tanto en lo relativo a su cobertura como a las formas de liberalización. Por lo que respecta al primer aspecto, la cobertura del sistema comercial multilateral se amplía a sectores tradicionalmente excluidos. En este sentido, el ámbito normativo abarca los productos agrarios, para los que el volumen de las exportaciones subvencionadas debe reducirse en un 21% hasta 1999, y los productos textiles, que supone el desmantelamiento de los acuerdos multifibras en un plazo de diez años. Otra de las novedades más importantes es la inclusión del sector servicios en el sistema multilateral del comercio internacional (una quinta parte de los intercambios mundiales), con relación al cual se han podido firmar posteriormente importantes acuerdos en materia de tecnología de la información (diciembre de 1996), telecomunicaciones (febrero de 1997) y servicios financieros (diciembre de 1997). Por otro lado, la liberalización no se limita a luchar contra las medidas arancelarias sino que los compromisos de reducción adquiridos se extienden a las

4) Sobre los aspectos institucionales más novedosos de la OMC, cf. JACKSON, John H., *The World Trade Organization. Constitution and Jurisprudence*, The Royal Institute of International Affairs, London, 1998, 193 p. Ver también sobre el sistema comercial internacional, CARREAU, Dominique y JUILARD, Patrick, *Droit international économique*, París, L.G.D.J., 4ª edic., 1998, pp. 49-372.

llamadas “zonas grises” del comercio internacional, es decir, a los obstáculos no arancelarios y a los acuerdos de restricción voluntaria a la exportación.

La creación de la OMC en 1995 puede, por otro lado, frenar la tendencia hacia la bilateralización de la solución de los conflictos comerciales. A diferencia de lo que ocurría en el GATT, cuyas soluciones debían ser aceptadas por las partes implicadas -incluida la denunciada y perdedora-, para poder aplicarse, en el marco de la OMC, las decisiones adoptadas a través de su sistema de solución de diferencias sólo podrán ser rechazadas por unanimidad de las partes implicadas. En caso de no respetarse una decisión, la parte perjudicada podrá exigir compensaciones y, llegado el caso, imponer sanciones comerciales. Este nuevo planteamiento supone el desmantelamiento de las medidas de sanción unilaterales progresivamente elaboradas por EEUU y la Unión Europea. En principio, el elevado número de recursos planteados ante la OMC desde su creación permite augurar el restablecimiento del multilateralismo en la solución de las diferencias comerciales internacionales.

Esta globalización comercial internacional sitúa a todos los participantes en el comercio internacional, salvo algunas excepciones, en el mismo barco, lo que implica el respeto de las mismas reglas del juego. En este marco, no caben invocaciones de soberanía económica que vayan en contra de ese marco jurídico globalizador, porque eso implicaría pura y simplemente apartarse del sistema.

En este contexto, ¿qué intereses pueden tener los países en desarrollo en participar en un sistema que no ha sido creado ni por ellos ni para ellos?. La respuesta a esta cuestión no es fácil. Sin embargo, hay que resaltar que la práctica nos demuestra que no se puede ir sólo por los derroteros económicos internacionales, ya que es mejor participar en el sistema, influyendo en sus decisiones, que alejarse o aislarse. Si se habla de que hoy día los mercados no tienen fronteras, habrá que aceptar que en ese mercado todos son, teóricamente hablando, iguales, teniendo, por lo tanto, cada uno de ellos los mismos derechos y obligaciones. El problema está en que no todos pueden ejercer esos derechos de la misma manera y, a pesar de que en el sistema existen ciertos privilegios para los más débiles, en nuestra opinión hubiera sido necesario introducir una mayor dosis de equidad a favor de los países en desarrollo. Esta constatación no debe llevarnos, sin embargo, a un rechazo frontal del sistema globalizador. En efecto, si queremos que el comercio internacional cumpla sus funciones, es sumamente necesario que se lleve a cabo en el marco de un sistema jurídico sólido, sobre el que los

diversos actores económicos internacionales puedan basarse para planificar y poner en funcionamiento sus políticas comerciales. Si no hay seguridad, ¿cómo se va a poder establecer a largo plazo una determinada política comercial?. Desde esta perspectiva, no hay que olvidar que el comercio exterior puede representar para la mayoría de los países en desarrollo una vía de excepcional importancia para su progreso económico y social, que difícilmente podría ser financiado sin contar con los recursos provenientes de sus exportaciones. Así pues, el nuevo marco globalizador puede ser una herramienta útil para el desarrollo de estos países, siempre y cuando sepan aprovechar las oportunidades que se abren con un mercado casi mundial.

El pasado mes de febrero, en Dakar, la Unión Europea advertía a los 71 países en vías de desarrollo del IV Convenio de Lomé de tres peligros en los que no deberían caer: a) alejarse del mercado mundial de libre competencia; b) convivir con una administración ineficaz y; c) tolerar la corrupción. Como europeos que somos, aunque muy volcados con las preocupaciones de Latinoamérica, nos gustaría señalar que no conviene que la Unión Europea vaya por ahí dando lecciones de los efectos positivos que tiene la libre competencia, porque ¿qué ha hecho y qué hace la Unión Europea con su política agraria común?. Ya se sabe que la Unión ha sido condenada en dos ocasiones, a iniciativa de los Estados Unidos, por el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC por favorecer el banano endógeno, producido sobre todo en Francia (Martinica y Guadalupe), Portugal (Madeira) y España (Canarias), en detrimento del banano procedente de los países latinoamericanos, y parece que va a ser condenada una vez más el 6 de mayo próximo por el mismo Órgano a instancia del Ecuador, que acusa a la Unión Europea, al igual que ya se hizo desde los Estados Unidos, de no haber introducido en la Organización Común de Mercado del banano las enmiendas necesarias, tras la segunda condena, para hacerla compatible con las reglas de la OMC. No hay que olvidar que el Ecuador es el mayor productor mundial que acapara un 35% del mercado mundial, pero que sólo tiene en la Unión Europea un 25%. El fuerte proteccionismo que la Comunidad ha establecido sobre el régimen del banano constituye, como ya lo hemos señalado en otras ocasiones, un claro ejemplo de violación de las reglas de la OMC.

2. La globalización monetaria y financiera⁵.

5) Sobre el sistema monetario y financiero internacional, cf. CARREAU, Dominique y JUILLARD, Patrick, *Droit international économique*, op. cit., pp. 549-711.

Es de todos conocido los vínculos existentes entre los fenómenos monetarios y financieros y los demás factores de la vida económica, por lo que no se puede hablar de globalización ignorando esta realidad. Además, también es sabido que los intercambios comerciales y el sistema monetario y financiero internacional son elementos de una economía mundial que se ha considerado interdependiente⁶. El análisis de esas relaciones de interdependencia encierra cuestiones complejas que no podemos analizar en el transcurso de este trabajo. No obstante, en virtud de esa interdependencia se parte de la premisa de que toda tensión en cualquier sector económico produce generalmente repercusiones en los otros.

El concepto de “interdependencia” adquirió todo su auge con la reivindicación de un Nuevo Orden Económico Internacional⁷, allá por los años sesenta, que plasmaba la idea de la autodependencia entre los países desarrollados y los países en desarrollo, pero dejando a cada uno de ellos su plena libertad para elegir un sistema económico u otro, sin que ello afectara al fenómeno de la interdependencia. La primera gran crisis petrolera de 1973 fue un fiel reflejo de esa interdependencia, intercambiando un producto, el petróleo, del que dependían los países industrializados, a un precio que fue triplicado⁸. Si a la crisis del petróleo añadimos la crisis monetaria surgida a raíz del discurso del Presidente Nixon, el 15 de agosto de 1971, cuando proclamó la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro o en cualquier otro instrumento de reserva, la crisis estaba garantizada y todo ello trajo consigo la fluctuación libre de las monedas a partir de 1972-1973.

Todos sabemos que las instituciones monetarias y financieras internacionales estaban destinadas a regir un orden internacional determinado para el que fueron creadas, y esto no es en sí criticable. Sin embargo, lo que sí se puede criticar es que la evolución de la sociedad internacional no haya traído consigo una similar evolución de esas instituciones, de ahí los varios y numerosos conflictos y tensiones surgidos en los ámbitos monetario y financiero internacional. La bomba del endeudamiento en la década de los ochenta fue un fiel reflejo de ello y, aunque la responsabilidad del endeudamiento no fuera algo exclusivo del sistema monetario propiamente dicho, ya que algunos Estados deudores no siguieron los mínimos

6) La interdependencia puede definirse “como el estado de dependencia recíproca que caracteriza la situación de los miembros de la comunidad internacional ...”. *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, préface de Jules Basdevant, París, Sirey, 1960, véase “interdependance”.

7) Sobre esta cuestión, cf. BERMEJO, Romualdo, *Vers un nouvel ordre économique international. Etude centrée sur les aspects juridiques*, Fribourg, Eds. Universitaires, 1982, 526 p..

criterios de buena gestión exigidos, lo cierto es que este problema sigue movilizand o ríos de tinta, sin que se haya solucionado hasta el momento. Pero, ¿cómo ha influido el fenómeno de globalización en los aspectos monetarios y financieros internacionales?.

Se puede decir que en las últimas décadas ha habido más desorden que orden en el ámbito del sistema monetario, pero, en realidad, nunca se ha visto tanto cambio en la estructura del sistema como con la globalización. Por un lado, los Estados ya no son los dueños de su moneda; su valor no lo fijan los Estados, sino el mercado. Además, frente a la masa enorme de capitales en circulación, las reservas de los bancos centrales nada pueden hacer. No hay que olvidar que el volumen de las transacciones en los mercados financieros ha aumentado considerablemente, alcanzando la cifra de 1,8 billones a 2 billones de dólares por día, cambiando al mismo tiempo de naturaleza: mientras que hace unos treinta años cerca del 90% de los intercambios estaba ligado a la economía real (comercio e inversión a largo plazo), hoy en día se trata, sobre todo, de flujos especulativos a muy corto plazo (muchas veces, menos de un día) sobre las monedas y los tipos de interés. En este contexto, los mercados han pasado a ser cada vez más volátiles, menos previsibles y las crisis financieras más frecuentes. Si la especulación ataca una moneda, el Banco Central correspondiente no puede defenderse aunque funda todas sus reservas en protegerla, porque la batalla está perdida de antemano, como ocurrió con el Reino Unido e Italia en 1992, Méjico en 1994 e Indonesia, Rusia y, en menor escala, Brasil en 1997-1999. Así pues, lo mejor es dejar el barco sin timón y que flote al compás de la tempestad.

Desde esta perspectiva, el ciclo económico que surge para los Estados es el siguiente: si una moneda se deprecia, sus efectos se van a hacer sentir rápidamente en las importaciones, el servicio de la deuda y en la confianza de los inversores. Por el contrario, si la moneda se aprecia, las exportaciones pasan a ser menos competitivas. En estas circunstancias, se puede comprobar que los que imponen la ley no son los Estados, sino el mercado. Los Estados son sólo operadores o actores económicos, por supuesto muy importantes, pero sólo eso, ya que no están inmunizados frente al mercado. Entre los Estados, cabría hacer una excepción en torno a los Estados Unidos, ya que debido a su poderío económico, cultural, científico y político-militar pueden dominar esa clase de situaciones. Sin embargo, no se puede hacer este mismo análisis para la Unión Europea, por mucho que en Europa se hable del potencial

8) Sobre estos aspectos, cf. ADDA, Jacques, *Globalización de la economía: orígenes y desafíos*, París, La

económico de la Unión, ya que políticamente hablando la Unión es un auténtico enano. Pero, ¿cómo se ha hecho frente a las últimas crisis financieras internacionales?

Las crisis de algunos países asiáticos (Tailandia, Corea del Sur, Indonesia), Rusia y Brasil⁹ han tenido unas características especiales. Organizaciones tan reputadas como la OCDE¹⁰ y el Banco Mundial¹¹ han señalado que existen dos especificidades que diferencian estas crisis de las anteriores que se han producido en otros países en desarrollo, por ejemplo con la crisis de la deuda en la década de los ochenta y la crisis mejicana de 1994. Por un lado, las mayores turbulencias fueron provocadas por las decisiones financieras que se adoptaron en el sector privado (fuerte endeudamiento a corto plazo). De hecho, la deuda pública no tuvo una responsabilidad significativa por cuanto la mayoría de los países del este asiático tenían superávit fiscal. Asimismo, esta crisis también difiere de las anteriores en que el contexto internacional en que se ha desarrollado ha sido globalmente favorable, con un sólido y estable crecimiento de la producción y el comercio en los grandes países occidentales junto con unos tipos de interés internacionales históricamente bajos, que facilitan el endeudamiento a bajo coste.

La elevada vulnerabilidad de esos países provocada por la debilidad de sus finanzas, junto con la falta de diligencia para adoptar políticas macroeconómicas que permitieran una salida eficaz y con el menor coste posible a la crisis, provocaron que lo que originariamente fue una crisis cambiaria en un solo país (Tailandia) haya acabado provocando una recesión en buena parte de los países del sudeste asiático y una incertidumbre global en los sistemas financieros, que acabó afectando a toda la sociedad internacional.

La liberalización financiera no fue en la dirección correcta, lo que originó la distorsión de la asignación de recursos y debilitó su sistema financiero. Además, la gran afluencia de capitales extranjeros a las zonas en crisis incrementó considerablemente su vulnerabilidad, ya que en vez de canalizarlas hacia el sistema productivo, con el fin de impulsar el crecimiento, fueron en realidad a una especie de sustituto del ahorro interno, causando así tensiones especulativas en los mercados y sistemas financieros. Si a esto se añade el hecho de que las monedas de

Découverte, 1998, pp. 169 y ss..

9) Para un estudio completo sobre estas crisis, cf. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº4, 1998, pp.101-219.

10) “La crisis en los países asiáticos emergentes”, en *OCDE Outlook*, nº63, junio 1998.

11) “East Asia’s financial crisis: causes, evolution and prospects”, *World Bank: Global Development Finance*, 1998, pp. 29-48.

estos países en crisis están estrechamente vinculadas al dólar, moneda que al apreciarse considerablemente reducía la competitividad de sus exportaciones, el margen de maniobra es muy estrecho. Con la crisis, los capitales especulativos que habían llegado se retiraron, dejándolos solos y abandonados ante el peligro. Pero, ¿qué respuesta dio a estas crisis la Comunidad Internacional?

Estas crisis han sido en buena medida solventadas con los planes de choque adoptados en el seno de organizaciones monetarias y financieras internacionales, lideradas sobre todo por el FMI. El trato dado se basa en unos programas de ajuste que tienen que adoptar los Estados en crisis y que generalmente afectan a toda la estructura socioeconómica, como reducción del déficit, lo que lleva consigo un ajuste presupuestario estricto que suele afectar a las capas de la población más desfavorecidas por las restricciones sociales que ello implica, una devaluación o depreciación de la moneda para favorecer la competitividad de las exportaciones, el control de la inflación, etc. La ayuda financiera sólo será concedida si el Estado en cuestión acepta el programa de ajuste económico aconsejado por el FMI, a lo que algunos Estados se resisten porque lo consideran atentatorio contra su soberanía. No obstante, esta tesis no puede sustentarse hoy en día porque con la globalización los Estados no pueden controlar, ni hacer siempre respetar, esas parcelas de soberanía. La práctica internacional nos demuestra, tanto con estas últimas crisis financieras como con aquellas surgidas del endeudamiento, que es mejor negociar y cooperar que hacer de francotirador¹².

II - LA GLOBALIZACIÓN Y EL RETO MEDIOAMBIENTAL

Hace ya varias décadas que el tema medioambiental preocupa a la sociedad internacional. En efecto, desde la Conferencia de Estocolmo, que tuvo lugar entre el 5 y el 16 de junio de 1972, en la que se adoptaron la *Declaración sobre medio humano* y el *Plan de Acción para el medio humano*, el problema de la protección del medio ambiente ha seguido su curso, discurriendo por unos derroteros más retóricos que prácticos, a pesar de la importancia que todos los actores internacionales otorgan a esta cuestión tan crucial. Esto no es una casualidad, ya que difícilmente se pueden establecer unos parámetros idénticos para los países industrializados y para los países en desarrollo, al tener cada uno de ellos preocupaciones distintas o, al menos, un nivel de preocupación con un nivel distinto.

Desde esta perspectiva, no se puede ignorar que uno de los puntos más polémicos ha sido todo lo relacionado con el medio ambiente y el desarrollo. A los países en desarrollo les preocupa que todo lo relacionado con el desarrollo se vea relegado a un segundo plano, de entre las preocupaciones mundiales, a favor de la conservación ambiental, y que los recursos financieros necesarios para impulsar el desarrollo se destinen a la protección medioambiental. Además, estos países temen que los industrializados adopten medidas, como restricciones al empleo de ciertos productos, disposiciones reglamentarias relativas al medio ambiente, o normas u otras barreras no arancelarias a la importación, que tengan implicaciones negativas sobre sus exportaciones. Para los países industrializados, sin embargo, los países que impongan normas medioambientales menos rigurosas, gozarán de unas ventajas en los costes de producción, lo que puede considerarse como una competencia desleal. Este es en realidad el trasfondo que subyace en esta polémica entre los países industrializados y los países en desarrollo, cuestión que no está muy lejos de los problemas que subyacen en la denominada “cláusula social”¹³.

Fue así como se fue configurando en la década de los ochenta el fenómeno del “ecodesarrollo”, concepto que interrelaciona el medio ambiente y el desarrollo. No hay que

12) Sobre el endeudamiento, cf. Bermejo García, Romualdo, *Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos*, Madrid, Civitas, 1990, pp. 222 y ss.

13) La cláusula social es una reivindicación procedente de los países desarrollados. Paradójicamente, los países desarrollados reclaman en el marco de la OMC condiciones preferenciales para su comercio, especialmente los países occidentales, en sus intercambios con los países en vías de desarrollo.

La cláusula social fue discutida en Marrakesh, en 1994, al finalizar la Ronda Uruguay, pero no se tomó ninguna decisión al respecto. El tema volvió a plantearse en la primera Conferencia Ministerial de la recién creada OMC, en diciembre de 1996, en Singapur. En esta ocasión, defensores y oponentes de la cláusula llegaron a un compromiso, plasmado en la Declaración Final de la Conferencia: todos los Estados se comprometen a respetar el núcleo de las normas sociales reconocidas a nivel internacional, sin que, en ningún caso, puedan utilizarse con fines proteccionistas. Eso sí, se pasa la pelota al tejado de la OIT, ya que se afirma que sólo esta organización internacional es competente para establecer y controlar esos standards.

A través de esta cláusula se pretende combatir un fenómeno muy extendido en algunos países en vías de desarrollo, fundamentalmente en los Nuevos Países Industrializados (NPI): el llamado “dumping social”, a través del cual, manteniendo los costes salariales y los standards de protección social en niveles muy bajos, algunos Estados, sobre todo países en vías de desarrollo, compiten en el comercio internacional en condiciones muy ventajosas.

Esta cláusula pretende dar un trato igual a los bienes procedentes de países que tengan regímenes aceptables de trato a los trabajadores y al medio ambiente. Por tanto, lo que se pretende es discriminar este tipo de comportamiento desleal en términos de competencia.

La reivindicación de la cláusula social ha sido recibida con recelos por los países del Sur, viendo en ella una manifestación del neoproteccionismo practicado por los países desarrollados y una forma de limitar las ventajas comparativas de los países en vías de desarrollo.

Sobre el tratamiento dado a la cláusula social en la Conferencia Ministerial de Singapur, cf. LEARY, Virginia A., “The WTO and the Social Clause: Post-Singapore”, *European Journal of International Law*, 1997, nº 1, pp. 118-122.

olvidar que en 1980 la Comisión Brandt mostró la importancia de los recursos y el medio ambiente en las relaciones Norte-Sur y la interdependencia entre la pobreza y el desarrollo ecológico¹⁴. Tampoco hay que olvidar que fue un país en desarrollo, el antiguo Zaire, el que tomó la iniciativa para la adopción de la “Carta Mundial de la Naturaleza”, que al fin vio la luz en 1982, en la que se reconoce una vez más la necesidad de integrar la conservación de la naturaleza en el desarrollo social y económico.

Posteriormente, en materia de protección medioambiental, se pasaría del concepto del ecodesarrollo al concepto de “desarrollo sostenible”, que se basa en el Informe de la “Comisión Brundtland”, en honor a su presidenta, la Primera Ministra Noruega. El informe, cuyo título es “Nuestro Futuro Común”, afirma que el medio ambiente y el desarrollo no son contradictorios, sino que están unidos inexorablemente al proporcionar la estructura para integrar las políticas medioambientales y las estrategias del desarrollo. Sobre estas premisas, el “desarrollo sostenible” puede definirse como aquel desarrollo que “satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”¹⁵.

Esta definición implica, pues, la realización de una serie de objetivos como pueden ser revitalizar el crecimiento de los países en desarrollo, reforzar la calidad de ese crecimiento, conservar e incrementar la base de los recursos y tener en consideración el medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones.

Para cumplir con estos objetivos, la Comisión Brundtland, conocida también como Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD), propuso la celebración de una conferencia internacional sobre medio ambiente, idea que fue recogida por la Asamblea General de las Naciones Unidas que, en su resolución 44/228 de 22 de diciembre de 1989, convocó dicha conferencia. Tras una larga fase preparatoria, que se encargó a un comité preparatorio, liderado por el Embajador Koh de Singapur, la conferencia se celebró en Rio de Janeiro en junio de 1992, participando en ella representantes de 182 países, es decir, casi todos los Estados de la sociedad internacional, de los cuales 166 presentaron sus “informes

14) Sobre esta Comisión, cf. *Nord-Sud: un programme de survie*, París, Gallimard, 1980.

15) Cf. Informe *Nuestro futuro común*, Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, Alianza Editorial, Madrid, 1988, p.60.

nacionales”¹⁶. El resultado de esta Conferencia fue la adopción de tres textos que no son vinculantes: la *Declaración sobre medio ambiente y el desarrollo*, conocida como *Declaración de Rio*, la *Declaración de principios sobre bosques* y un *Plan de acción*, conocido como “Agenda 21” o “Programa 21”. Además, se firmaron dos convenios que se elaboraron en el proceso preparatorio: se trata de la *Convención sobre cambios climáticos* y la *Convención sobre la diversidad biológica*.

Si se examina ahora retrospectivamente la Conferencia de Rio, no se pueden tirar las campanas al vuelo, aunque tampoco se puede hablar de un desastre. La Conferencia puso sobre el tapete las discrepancias ya existentes entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo. Así pues, no prosperó la idea defendida por los países desarrollados del “nuevo globalismo”, basado en los intereses comunes y en las perspectivas a largo plazo¹⁷. Los países en desarrollo respondieron frente a esta idea del “globalismo”, reafirmando la soberanía sobre sus propios recursos naturales. Pero, más allá de estas divergencias, que iban a continuar después en la Conferencia de Kyoto en 1997 y después en la de Buenos Aires en 1998, se han ido configurando y confirmando principios, como el derecho al desarrollo (principio 3 de Rio), el principio 7, sobre responsabilidades comunes pero diferenciadas, la evaluación de impacto ambiental, etc.. Lo cierto es que existen discrepancias, pero todos coinciden en la necesidad de abordar el tema medioambiental de forma global, puesto que afecta a toda la sociedad internacional. Para esto, sería muy conveniente que se creara una Organización Internacional de Protección de Medio Ambiente, para que se canalizaran a través de ella todos los pasos necesarios con el fin de mejorar la calidad medioambiental. Tenemos hoy en día otras muchas organizaciones sectoriales de ámbito universal. ¿Por qué no una sobre medio ambiente?.

III - REGIONALISMO VERSUS GLOBALIZACIÓN¹⁸

16) Sobre esta Conferencia y su fase preparatoria, cf. el excelente trabajo de SAN MARTÍN SANCHEZ DE MUNIAIN, Laura, *El sistema multilateral del comercio y la protección internacional del medio ambiente. Aspectos jurídicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, (en prensa).

17) A este respecto, cf. PORRAS Ileana, “The Rio Declaration: A New Basis for International Cooperation”, en Philippe SANDS (ed.) *Greening International Law*, New York, New Press, 1994, pp. 22-33.

18) Sobre regionalismo y multilateralismo, desde una perspectiva fundamentalmente jurídica, cf. DEMARET, Paul, BELLIS, Jean-François, GARCÍA JIMENEZ, Gonzalo, *Regionalism and multilateralism after the Uruguay Round. Convergence, divergence and interaction*, European Interuniversity Press, Bruselas, 1997, 862 p.

En la mayoría de los casos, el desarrollo económico se ve facilitado por la creación de integraciones regionales de carácter económico, lo que implica el establecimiento de unos vínculos preferenciales entre los miembros de dicha integración. Así, la globalización coexiste hoy junto con este fenómeno aparentemente contradictorio: el regionalismo. Ambas fuerzas hacen presión sobre la regulación comercial con un objetivo común: la liberalización de los intercambios comerciales.

Igual que ha ocurrido con la globalización, el regionalismo ha sido muy discutido. Las distintas opiniones se debaten entre quienes lo rechazan por considerar que este movimiento fragmenta el espacio político y económico internacional, y quienes, en cambio, lo valoran positivamente, ya que se ve como un paso más en el camino de la liberalización, siendo favorable, a largo plazo, al sistema multilateral.

En los últimos años, algunas instituciones internacionales, entre ellas la OMC, han mostrado su preocupación ante la proliferación, a escala mundial, de los movimientos regionales, fundamentalmente porque ven en ellos una amenaza a los valores que ellas encarnan. De hecho, la conclusión de la Ronda Uruguay en 1994, que dota al sistema multilateral del comercio de mayor relevancia y efectividad, coincide con la tendencia universal hacia al regionalismo.

En realidad, el regionalismo y la globalización tienen una finalidad común: la liberalización del comercio a través de la eliminación de medidas proteccionistas. Pero, si la finalidad económica es la misma, son intereses políticos los que explican el aumento cuantitativo de los acuerdos regionales. El multilateralismo y la globalización, obedecen al cumplimiento de objetivos fundamentalmente económicos. En cambio, la creación de organizaciones regionales responde también a intereses políticos. Piénsese, por ejemplo, en el origen de la Comunidad Europea. Entre sus motivaciones, al margen de la intención de crear un gran mercado, destaca el deseo de asegurar la paz en Europa.

En la comunidad internacional tenemos ejemplos suficientes de este fenómeno: desde la Comunidad Europea¹⁹, que constituye el modelo más acabado de integración, hasta la ANSEA, pasando por MERCOSUR y ALENA.

No hay que olvidar que la existencia de estos vínculos regionales quiebra uno de los pilares básicos del sistema multilateral: el principio de la nación más favorecida. Sin embargo, esto

no quiere decir que el sistema GATT hubiese incurrido en una falta de previsión. Al contrario, el artículo XXIV ha sido la excusa jurídica mejor aprovechada para la integración económica regional. Dicho artículo permite la creación de uniones aduaneras y de zonas de libre comercio. Aún más, durante los años de vigencia del GATT de 1947, el sistema multilateral del comercio alentó de forma indirecta el crecimiento del regionalismo. Efectivamente, el lenguaje del artículo XXIV no ha sido un ejemplo de precisión, y su aplicación nunca se ha caracterizado por ser muy rigurosa. La capacidad de influencia de un Estado sobre el sistema multilateral está en relación directa con su mayor o menor cuota de mercado. Por ello, las partes contratantes del GATT, conscientes de las desigualdades económicas reales de los distintos Estados y de las dificultades que algunos de ellos, los más pobres, podrían tener al gestionar materias cada vez más complicadas, no pusieron trabas a la cooperación regional, considerada la forma más adecuada de integrarse en el sistema multilateral.

Desde los años 1970, asistimos a una evolución tanto cuantitativa como cualitativa de la integración regional. El regionalismo ha experimentado un incremento espectacular y, en la mayoría de las ocasiones, ha superado con creces el planteamiento puramente comercial. Las tendencias actuales no recurren exclusivamente a una integración económica tal y como está prevista en el GATT, sino que se prefiere unas integraciones más flexibles, más políticas, que no se ajustan exactamente a las reglas previstas en el artículo XXIV.

Las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio tienen la facultad, otorgada por el GATT, de dictar reglamentaciones en materia comercial para, así, dar efectividad al compromiso de liberalización comercial en ese territorio. Pero, en la mayoría de los casos, estas organizaciones han extendido la cobertura de estas normas a materias no estrictamente comerciales. Así, el acuerdo ALENA es considerado uno de los más avanzados en el tratamiento de cuestiones sociales y medioambientales. También, en este sentido, las normas en materia de inmigración, libertad de circulación de personas, lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, protección del medio ambiente en la Unión Europea son un modelo de referencia. Todas estas normas van más allá de la simple intención de no poner obstáculos al comercio. La legalidad de estas normas, si tomamos como parámetro el sistema comercial multilateral, es dudosa, pero políticamente el GATT no ha tenido ningún interés en discutirla. Teniendo en cuenta que el regionalismo persistirá y convivirá con el multilateralismo, sería

19) Cf. BERTRAND, Maurice, "La integración europea en una perspectiva mundial" *Revista internacional de*

bueno plantear mecanismos que permitan una mejor articulación o armonización de ambos sistemas, no tanto para impedir que las integraciones regionales dicten normas de mayor calado político, sino para evitar que el incumplimiento de las normas multilaterales estrictamente comerciales desaten continuas controversias entre los miembros de la OMC. La tarea no es fácil. Ningún miembro de la OMC está por la labor de otorgar “efecto directo” a las normas multilaterales, método que facilitaría una mayor coherencia entre ambos sistemas. En este sentido, los distintos Estados y territorios aduaneros mantienen un recelo o miedo, que bien podría expresarse como un “yo no quiero ser el primero, no vaya a ser que los demás no cumplan”. No obstante, a pesar de este escollo, la Ronda Uruguay ha introducido sustanciales mejoras en las posibilidades de control de los acuerdos de integración regional. En primer lugar, el *Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT*, señala que cualesquiera cuestiones derivadas de la aplicación de las disposiciones del artículo XXIV podrán ser objeto de revisión a través del sistema de solución de diferencias de la OMC. Por otro lado, en 1996, a través de un acuerdo del Consejo General de la OMC se crea un Comité para los Acuerdos Comerciales Regionales al que se le asigna el cometido de constituirse en foro para el examen de las repercusiones que el acuerdo regional pueda tener en la OMC y en el sistema comercial multilateral, debiendo centralizar esta tarea en la propia OMC. Además, hay que tener en cuenta que el *Mecanismo de revisión de la política comercial* también se aplica a la política comercial de las organizaciones de integración económica regional.

Desde un prisma político, la relación entre globalización y regionalismo no es antagónica, sino más bien complementaria, con sus imperfecciones, pero complementaria. En realidad, en algunos casos, piénsese en la Unión Europea, las reglamentaciones regionales han superado el planteamiento puramente económico para atender, en términos de bienestar, al grupo humano y político sobre el que se sustenta. Si en el futuro se lograran acuerdos de libre comercio entre las diferentes zonas de integración se demostraría que el regionalismo sería el mejor camino para garantizar un libre comercio mundial. Por ahí van los tiros, aunque queda todavía mucho por hacer.

CONCLUSIÓN: GLOBALIZACIÓN VERSUS SOBERANÍA.

Tras la caída del bloque comunista, la comunidad internacional se ha rendido ante la conquista del liberalismo económico. Efectivamente, la doctrina que sustenta la globalización es la constituida por las tesis liberales. De este modo, la reivindicación de un Nuevo Orden Económico Internacional por parte de los países socialistas y de los países en vías de desarrollo suena hoy en sordina. Ya no se trata de sustituir el sistema de libre mercado por otro más justo, sino de corregir las desigualdades aceptando el sistema.

Como consecuencia de esta cierta uniformidad en el régimen económico que prima entre los países de la comunidad internacional, el concepto más comprometido por la globalización es el de la soberanía del Estado. Así, el gran perdedor en este proceso es el Estado-nación constituido en los dos últimos siglos como actor protagonista de la sociedad, la política y también de la economía. Con el proceso de globalización de los mercados, y con el regionalismo, el Estado ha visto muy afectada la vertiente económica de su soberanía. Frente al concepto de independencia, defendido por los países en desarrollo durante los años 1960, mediante la reivindicación de la soberanía permanente sobre los recursos naturales, los países industrializados, de forma más silenciosa, han conseguido crear un sistema jurídico a su medida para reglamentar la circulación internacional de los factores de producción. A través de esta vía, la de las actividades de intercambio, no sólo se ha consolidado el concepto de interdependencia de los Estados, sino que éste se ha convertido en el eje central de la vida internacional. En los últimos cincuenta años, los Estados han asumido compromisos internacionales, ya sea por vía convencional, ya sea mediante la participación en las actividades de organizaciones internacionales de carácter económico, que restringen su capacidad de maniobra en la actividad económica.

Si esto es así, desde un plano político el gran problema que plantea la globalización es el del reparto de poder entre el Estado-nación, las organizaciones regionales y el sistema económico multilateral. Da la sensación de que, no por voluntad consciente de los sujetos internacionales, sino por instinto, las relaciones entre éstas tres esferas de poder se estuviesen articulando a través de una especie de principio de subsidiariedad. No está mal que así sea, al contrario. Pero se habrá ganado en democracia en el momento en que se supere esta fase de automatismo, mediante la consolidación expresa de este principio -como ya ocurre en el ámbito de la Comunidad Europea-, y cuando sea la sociedad la que controle la globalización y

no la globalización a la sociedad. En este contexto, es obvio que las sociedades multinacionales nadan como peces en el agua.

BIBLIOGRAFIA

- ADDA, Jacques. **Globalización de la economía: orígenes y desafíos**. Paris, La Découverte, 1998.
- BERTRAND, Maurice. La integración europea en una perspectiva mundial. **Revista internacional de ciencias sociales**, 1992, p. 57-66.
- CARREAU, D. & JUILLARD, Patrick. **Droit international économique**. Paris, L.G.D.J., 1998.
- BERMEJO GARCIA, Romualdo. **Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos**. Madrid, Civitas, 1990.
- BERMEJO GARCIA, Romualdo. **Vers un nouvel ordre économique international. Etude centrée sur les aspects juridiques**. Fribourg, Eds. Universitaires, 1982, 526 p.
- CARREAU, D. & JUILLARD, P. **Droit international économique**. Paris, L.G.D.J., 1998.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. **Nuestro futuro común**. Madrid, Alianza Editorial, 1988.
- DEMARET, Paul, BELLIS, Jean-François & GARCÍA JIMENEZ, Gonzalo. **Regionalism and multilateralism after the Uruguay Round. Convergence, divergence and interaction**. Bruxelles, European Interuniversity Press, 1997, 862 p.
- Development Finance**, 1998, pp. 29-48.
- JACKSON, John H. **The World Trade Organization. Constitution and Jurisprudence**. Londres, The Royal Institute of International Affairs, 1998.
- LEARY, Virginia A. The WTO and the Social Clause: Post-Singapore. **European Journal of International Law**, 1997, n° 1, pp. 118-122.
- NYE, J. **Bound to Lead: The changing Nature of American Power**. Nueva York, Basic Books, 1990.
- Nord-Sud: un programme de survie**. Paris, Gallimard, 1980.
- OCDE. La crisis en los países asiáticos emergentes. **OCDE Outlook**, n°63, junio 1998.
- PORRAS, Ileana. The Rio Declaration: A New Basis for International Cooperation. IN: SANDS, P. (Ed.) **Greening International Law**. New York, New Press, 1994, pp. 22-33.
- SAN MARTÍN SANCHEZ DE MUNIAIN, Laura. **El sistema multilateral del comercio y la protección internacional del medio ambiente. Aspectos jurídicos**. Valencia, Tirant lo Blanch.
- VIDAL Dominique. La hegemonía y el caos. **Le Monde Diplomatique**, marzo de 1999.
- Fondo Monetario Internacional. **Les perspectives de l'économie mondiale**. 1998.