

La governabilitat del món global: redistribució del poder econòmics i les seves implicacions.

Les conseqüències de totes aquestes noves realitats per a la “governabilitat” són profundes. A escala internacional els organismes internacionals – des de Nacions Unides al FMI – plantegen reformes institucionals per adequar-se a les noves realitats i reflectir la nova distribució de pes econòmic i polític mundial. En l'àmbit comercial els països emergents conformen un G-20 que esdevé un interlocutor amb els països industrialitzats, mentre els menys desenvolupats busquen vies per fer sentir la seva veu. A escala nacional els temes de governabilitat s'associen amb la “qualitat de les institucions” amb dimensions com la seguretat jurídica, la lluita contra la corrupció i la provisió de mecanismes d'incentius i resolució de conflictes – inclosos els que provoca l'adaptació a les noves realitats globals - més adients en termes d'eficiència i equitat. En aquestes dimensions de la “governabilitat” global i nacional, així com altres, inclosa la de les multinacionals, s'ha focalitzat una creixent tasca d'anàlisi i prospectiva, una “mirada de contribucions” per fer servir l'expressió de Daniel Kaufmann (2005), l'analista del Banc Mundial sobre aquestes temàtiques.

Algunes importants implicacions d'aquestes noves realitats en els àmbits socials i polítics són les que s'engloben sota la denominació de “governabilitat” (*governance*). A escala internacional es refereix a l'articulació política de les noves tendències en distribució del poder econòmic. De fet un dels problemes associats a la globalització és l'asimetria entre una dimensió mundial de les decisions econòmiques, empresarials, financeres, i l'absència d'una paral·lela articulació política global.

En tot cas, cal indicar, com a tendència complementària a aquesta preocupació per la *global governance*, el desplaçament en paral·lel de factors importants de competitivitat a escala territorial més propera a la societat. Alguns estudis internacionals de competitivitat reconeixen aquest paper especialment rellevant en alguns casos. Així entre els anàlisis comparatius de competitivitat que esmenta com a referències el Servei d'Estudis del Banc d'Espanya (2005) figura el de l'escola de negocis IMD de Lausanne, que incorpora entre els àmbits de “competitivitat amb perfils diferents” Catalunya i altres territoris que no són Estats, com l'àrea de Mumbai (Bombay), Baviera o Lombardia.

El paper de les institucions internacionals i de mecanismes de cooperació internacionals és objecte de revisió. El sistema institucional internacional té les seves arrels en l'ordre polític vigent al final de la II Guerra Mundial, amb unes realitats i una distribució del poder econòmic significativament diferent de l'actual. Per això estan sobre la taula propostes de reforma amb un difícil camí. Les propostes de reforma de Nacions Unides, en especial el Consell de seguretat, són un exemple. Entre els actuals 5 membres permanents del Consell de Seguretat i els 5 primers exportadors mundials només hi ha tres coincidències. Les raons de les absències d'Alemanya i Japó, primera i quarta potències exportadores, com a membres permanents del Consell de Seguretat estan òbviament ancorades a una distribució del poder polític i militar de fa més de 60 anys. També hem vist a la taula 3-12 que els cinc països membres permanents del Consell de Seguretat figuren entre les cinc primeres posicions d'exportadors o importadors; dos d'ells (Xina i Rússia, és a dir els “menys desenvolupats”) entre els exportadors nets de capital, mentre que els tres membres permanents més desenvolupats (Estats Units, Regne Unit i França) figuren entre els principals importadors nets de capital. Altre vegada Japó i Alemanya figuren

com a primer i tercer exportadors nets de capital respectivament. En els darrers anys s'han debatut diverses propostes de reforma (resumides a Nacions Unides, 2006), entre les que destaquen les d'un més gran equilibri entre continents i grups de països segons grau de desenvolupament, i específicament (a les propostes del Secretari General de 2005) les d'incrementar els membres permanents del Consell de Seguretat – o, en una versió alternativa, afegir als cinc membres permanents actuals membres elegits per períodes renovables més llargs que els membres elegits de manera “no renovable”. La incorporació amb alguna d'aquestes fórmules de més pes polític d'un o dos països europeus obre la porta a Alemanya, la de dos asiàtics l'obre al Japó i l'Índia, i la d'almenys un americà, a Brasil.

Les iniciatives llançades per adequar el FMI tracten específicament de redefinir el paper en front de les economies emergents i de les economies en desenvolupament. Un document del FMI d'abril de 2006 planteja entre les adaptacions als reptes de la globalització entre d'altres, una revisió del paper de les economies emergents i en desenvolupament, incloses les quotes i subsegüents drets de vots, amb una primera revisió – la darrera efectiva va ser establerta al 1998 – pels casos de més clara “infrarepresentació”. La taula 3-14 mostra els percentatges de vot actuals d'alguns països (revisió de 1998) al FMI (a la mateixa web del FMI es poden trobar algunes propostes i simulacions de nous paràmetres per adequar a les noves realitats les quotes i vots). Es poden comparar amb les realitats i perspectives de pes econòmic indicades des del principi d'aquest Informe.

Taula 3.14 Drets de vot (percentatges) al FMI

Revisió 1998, en vigor des de 1999

<i>Estats Units</i>	<i>17,08</i>
<i>Japó</i>	<i>6,13</i>
<i>Alemanya</i>	<i>5,99</i>
<i>Regne Unit</i>	<i>4,95</i>
<i>França</i>	<i>4,95</i>
<i>Itàlia</i>	<i>3,25</i>
<i>Aràbia Saudí</i>	<i>3,22</i>
<i>Xina</i>	<i>2,94</i>
<i>Rússia</i>	<i>2,74</i>
<i>Índia</i>	<i>1,92</i>
<i>Espanya</i>	<i>1,41</i>
<i>Brasil</i>	<i>1,41</i>

Font: Fon Monetari Internacional.

Organismes com la OMC/WTO nascuda en dates més properes tenen uns mecanismes formals més simètrics, encara que les negociacions claus es concentren en un nombre més reduït d'agents. Especialment interessant és precisament l'experiència recent de l'OMC i l'emergència de “grups” d'interessos, entre els que destaca el paper del (nou) G-20, creat a ran de les dificultats de la reunió de Cancún (2003) per les economies emergents d'Índia, Brasil, Xina, Sudàfrica, etc. També els països en desenvolupament més pobres, amenaçats per la supressió del Sistema de Preferències Generalitzades, es van agrupar en l'anomenat G-90. Són exemples de noves formes d'articulació, encara que a l'hora de la veritat també emergeixen contraposicions d'interessos en el si de cada grup que la resta d'agents tracten d'aprofitar.

En altres vessants emergeixen esquemes de cooperació o coordinació amb diferents grups d'èxit. Des de les iniciatives de l'OIT en temàtiques com el treball infantil o mínims estàndards de dignitat, als compromisos mediambientals en el protocol de Kyoto. Atenció especial mereix l'ambiciós projecte dels Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni, promoguts des de l'any 2000 per les Nacions Unides, amb ambiciosos objectius de reducció de la pobresa, millora de l'educació i sanitat, incorporació de la dona al món laboral, i una aliança en matèries econòmiques, que inclou compromisos en matèria de governabilitat (*good governance*).

A escala nacional, les dimensions de governabilitat fan referència a la millora de la "qualitat institucional", creixement percebuda com a essencial per a la prosperitat. Les seves funcions de proveir incentius adients i resoldre conflictes són especialment rellevants en el marc global, en que l'adient mobilització de tot el potencial de recursos, d'una banda, i, de l'altre, la salvaguarda d'una manera socialment cohesionada de respondre a les noves realitats distributives, que de vegades poden aprofundir a curt termini les preexistents.

I això no tan sols des de la perspectiva dels països implicats, per mobilitzar amb eficiència i equitat els recursos nacionals, sinó també des de la perspectiva d'oferir un marc de seguretat i garanties als negocis amb l'exterior, a les inversions i transaccions amb la resta del món. Kaufmann (2005) resumeix les correlacions entre governabilitat i competitivitat, segons els paràmetres del ja clàssic estudi comparatiu de competitivitat del World Economic Forum. I moltes altres fonts, com l'informe conjunt Banc Mundial-FMI (2006) vinculen explícitament les qüestions de governabilitat, anticorrupció i transparència amb els temes d'ajut internacional i concessions en matèries comercials i financeres.

Una part important de les dificultats associades als negocis en mercats exteriors es vincula a problemes d'inseguretat jurídica, corrupció i altres pràctiques. Diversos estudis – entre els oficials, els recollits a la web de *governance* del Banc Mundial, el del FMI (2005 b) amb referències a les medicions més usuals de "qualitat institucional" – avaluen la situació i les millores assolibles mitjançant l'adopció d'estàndards i pràctiques de més qualitat, no sempre fàcils si afecten a determinats interessos. Conformen un ingredient important de les dificultats per "aplanar el món" com es va comentar al primer capítol. En tot cas, una bona informació prèvia sobre les realitats i pràctiques al respecte, tan les formals com les informals o "implícites" és un requisit essencial per operar en aquests mercats.

Futur del Marc Regulador:

més o millor, i en tot cas diferent

Ramon Torrent

Director de la Càtedra OMC-
Integració Regional, Universitat
de Barcelona

L'evolució del sistema de relacions comercials internacionals en els últims vint anys

Durant els últims vint anys, el signe que ha marcat l'evolució del marc regulador de les relacions econòmiques internacionals, especialment les comercials, ha estat el de "més": més obertura, més integració (*further liberalisation, deepening, broadening, enlarging*).

Podríem prendre com a dates fonamentals de l'inici de dita evolució: a) les negociacions i aprovació de l'Acta Única en el marc comunitari europeu (1985-86), i b) el llançament a 1986 de les negociacions de la Ronda Uruguai en el marc del GATT, que van finalitzar en 1993-1994. L'evolució es va accelerar amb processos històrics d'importància decisiva, la major part dels quals van culminar als anys 1992-1994: a) les polítiques d'obertura comercial unilateral en molts països en desenvolupament, sobretot a Amèrica Llatina; b) la posada en marxa de processos d'integració econòmica regional, com el MERCOSUR o el NAFTA, que aquestes polítiques van permetre; c) la carrera cap a la conclusió d'acords bilaterals per part de la Comunitat Europea (acompanyada pels Estats membres en els acords que tenien més abast i desbordaven la competència exclusiva de la Comunitat); d) la desintegració del bloc soviètic i la integració en el món capitalista de les economies que l'integraven; e) l'aprofundiment (Unió Monetària, sobretot) i ampliació a nous membres del procés d'integració europeu.

L'esgotament de la política del més

La política del més va mostrar símptomes clars d'esgotament des de mitjans dels anys noranta. La primera mostra va ser el fracàs clamorós de les negociacions conduïdes en el marc de l'OCDE per a la signatura d'un Acord Multilateral (en realitat,

plurilateral) d'Inversions, l'AMI (o MAI en el seu acrònim anglès) –anys 1994 a 1998-¹. La segona, les dificultats per fer avançar el procés de liberalització mundial en el marc de l'OMC després de la Conferència Ministerial de Singapur en 1996 (fracàs de Seattle, reparat certament a Doha però tan sols en circumstàncies absolutament excepcionals). La tercera, la incapacitat d'arribar a un acord sobre el contingut temàtic i l'agenda de l'Àrea de Lliure Comerç de les Amèriques (ALCA/FTAA), que, si bé només es va fer públic per tothom a partir del fracàs vestit d'èxit de la Conferència Ministerial de Miami al novembre de 2003, era ben perceptible des del començament per qualsevol observador informat i amb sentit crític². La quarta, la instal·lació del MERCOSUR, des del 1995, en un altiplà regulatori –de baixa altura– un cop realitzada la primera fase d'eliminació d'aranzels pel comerç intra-bloc³, que ratificava les dificultats aparentment insuperables experimentades pels processos d'integració subregional a Amèrica Llatina per a arribar als objectius inicialment fixats. La cinquena, la incapacitat de tancar les negociacions UE-MERCOSUR.

Respecte al procés d'integració europeu, a molts els semblava que el seu avenç era imparable. Per això ha causat un *shock* generalitzat l'acumulació de fracassos al 2005: fracàs institucional amb la no aprovació del nou Tractat Constitucional, fracàs de la política d'ampliació amb el qüestionament generalitzat de l'obertura de negociacions amb Turquia i fracàs pressupostari amb la incapacitat de posar-se d'acord en el nou marc plurianual aplicable a partir del 2007 (corregit certament a l'últim minut amb el compromís trobat en el Consell Europeu de desembre de 2005, però que és un compromís significativament a la baixa respecte a les propostes discutides anteriorment i que, per tant, no autoritza pas a ésser optimista cara al futur). Tanmateix, eren clarament perceptibles des de feia molt de temps el deteriora-

ment institucional i polític del procés així com la incapacitat de definir un projecte estratègic coherent que reemplacés el projecte inicial (la resolució del conflicte històric franco-alemany per la via de la cooperació econòmica, ja culminat amb èxit)⁴. Aquest deteriorament i aquesta incapacitat es transparentaven amb claredat per darrera d'una sèrie d'estratègies *by default*, de la utilització sistemàtica de la tàctica de la *fuite en avant* i de l'entronització de la "teoria de la bicicleta", que es cau si no avança, com argument decisiu pel discurs polític.

La fi de la política del més

Si en certa manera es pot atribuir al procés d'integració europeu l'inici de la política del més amb el llançament de les negociacions de l'Acta Única, no ha de sorprendre que també li correspongui exercir el paper d'entramorts oficial d'aquesta política vint anys després. En efecte, és evident (encara que a vegades costi acceptar aquestes evidències) no només que "la bicicleta" europea s'ha parat, al menys per un període de temps molt considerable, sinó que aquesta parada ja està essent reconeguda i interioritzada en els processos europeus de reflexió i presa de decisions polítiques.

En els altres processos d'integració regional està succeint una cosa semblant. El MERCOSUR segueix instal·lat a l'altiplà regulatori en el que es va situar al 1995 i la seva credibilitat i efectivitat semblen difícilment recuperables. Els altres processos subregionals a Amèrica Llatina no semblen en millor situació.

I, en el marc de l'ALCA, s'ha confirmat que la Conferència Ministerial de Miami només va servir per a posar el procés en el frigorífic. I totes aquestes aturades en els fets estan essent acceptades i interioritzades en el discurs.

Els resultats de la Conferència Ministerial de l'OMC a Hong-Kong el desembre passat i la continuació de les negociacions al 2006 en la perspectiva del seu acabament abans que expiri en el mes de juliol de 2007 la *Trade Promotion Authority* del President dels Estats Units conferida pel Congrés americà semblen confirmar l'esgotament de la política del més. En cas d'èxit, és previsible que el grau d'èxit serà tan limitat (per molt que vulgui vendre's d'altra manera a l'opinió pública) que difícilment podrà interpretar-se com un pas endavant decisiu comparable als que van iniciar l'evolució fa vint anys. En cas de fracàs, tothom ho minimitzarà i predicarà (correctament) que la *raison*

d'être del sistema multilateral de comerç no es tant l'avenç desenfrenat del procés de liberalització sinó la creació d'un marc estable de regles que impedeixi el retrocés en la liberalització lliurement consentida i així eviti les guerres comercials que en un passat funest caracteritzaren el "capitalisme de blocs".

¿Entrarem, davant la crisi dels processos regionals i l'estancament del sistema multilateral, en l'escenari d'una multiplicació d'acords bilaterals que veritablement provoquin una fragmentació del sistema de comerç (i econòmic) mundial? Sense descartar un risc d'aquestes característiques⁵ (sobretot en la forma d'acords més o menys "bruts" i poc formalitzats jurídicament), és molt possible que més aviat es confirmi la tesi ja apuntada per alguns⁶ de que els únics acords bilaterals possibles són aquells molt asimètrics entre països o blocs grans i petits i on el país o el bloc gran imposa la seva concepció (essent, per tant, impossibles els acords bilaterals de *big player a big player*). Si això és així, i independentment de la valoració que es faci d'aquests acords asimètrics, aviat es generalitzarà la consciència de que a) els seus efectes sobre el conjunt del sistema mundial són molt limitats; i b) el seu interès pels *big players* tampoc és tan gran i potser no justifiqui les dificultats internes que causen (als Estats Units, per no anar més lluny). En aquesta perspectiva, pot apuntar-se que tampoc per la via bilateral podrà seguir avançant massa la política del més.

De la política del més a la política del millor

No ha de sorprendre l'esgotament de la via del més. Si es reflexiona sobre l'enorme abast dels cinc processos indicats a l'inici i se'ls afegeix un altre tan decisiu com el de la progressiva integració de Xina al món de les relacions comercials internacionals, ja s'intueix fàcilment que aquesta acceleració dels processos d'obertura i integració no podia continuar indefinidament i havia de frenar-se algun dia.

Esgotada la via del més, quina orientació ha de seguir-se? Tampoc costa trobar la resposta: la "via del millor", és a dir, millorar l'estat de les relacions internacionals econòmiques (i en particular comercials) sobre la base d'una millor utilització del que ja existeix. Tanmateix, convé apuntar uns elements possibles que il·luminin el tipus de qüestions que es poden plantejar en un futur i a les quals haurà potser de prestar atenció l'Observatori dels Mercats Exteriors:

En primer lloc, es tracta de fer un esforç de **consolidació**: no superposar noves i difícils reformes sobre reformes que encara estan en curs i no han desenvolupat tota la seva potencialitat. Dos exemples en aquest sentit potser siguin paradigmàtics i resulta significatiu que no hagin estat àmpliament discutits:

- en el marc del procés d'integració europeu, el mecanisme de les "cooperacions reforçades" ha estat ja reformat dues vegades des de la seva creació sense que hi hagi hagut encara ni un sol cas d'aplicació;
- en el marc multilateral, gairebé ningú va qüestionar que es llancés una nova ronda de negociacions abans de que s'haguessin acabat els períodes transitoris de deu anys previstos en tres dels acords essencials sortits de la Ronda Uruguai, els acords sobre agricultura, tèxtil i serveis (i, per tant, es coneguessin els seus resultats).

En segon lloc, és necessari donar la prioritat a **completar** els treballs pendents. En el cas de l'OMC, es va seguir aquest criteri en relació amb l'ingrés de Xina a l'organització, però hauria de seguir-se també pel cas de Rússia. En el cas europeu, era evident, per exemple, que, decidida l'ampliació als països de l'Europa Central i de l'Est, hauria d'haver estat una exigència completar les negociacions amb la determinació del marc pressupostari plurianual en el que l'ampliació s'efectuava, en lloc de simplement eludir el problema, reenviar-lo cap al futur i, en el fons, tancar les negociacions en fals (no només pels nous Estats membres sinó també pels antics).

En tercer lloc, és necessari reforçar la **coherència** del conjunt del sistema global i dels diferents acords que coexisteixen en el seu si per a evitar que les contradiccions entre ells anul·lin els seus respectius efectes benèfics i acabin fent el sistema ingovernable.

En quart lloc, ha de donar-se temps a que es **conegui** millor tota aquesta multiplicació d'instruments jurídics i polítics, evitant així discussions en el fons absurdes i que necessàriament han d'acabar malament com la relativa al tema de les inversions com a "nou tema" en el si de l'OMC quan el GATS és, bàsicament, un acord sobre inversions estrangeres directes i quan els primers interessats en renegociar un altre acord sobre règim de les inversions (l'acord TRIMs) semblen ser alguns països en desenvolupament. Conèixer bé és el prerrequisit per a aprofitar millor el sistema d'acords del que disposem. Això s'aplica també (i sobretot) als aspectes institucionals amb la finalitat de no perdre's

en el laberint de la creació de noves institucions en lloc de dedicar-se a aprofitar millor les existents.

I, en tot cas, diferent

I si es vol seguir pensant en la política del més, serà segurament indispensable reconèixer amb humilitat i realisme que els avenços no es produiran si se segueixen transitant els camins que, en aquests últims anys, no ens han portat a cap lloc. S'han de dissenyar i assajar plantejaments diferents. Cal ésser conscient d'aquesta necessitat, sobre la qual va insistir ben clarament el propi director general adjunt de l'OMC, Alejandro Jara, en la seva conferència en l'acte de Presentació de la Càtedra Internacional OMC/Integració Regional a Barcelona el passat dia 22 de febrer.

1 *En la meua opinió, la millor explicació publicada de les causes i raons d'aquest fracàs segueix essent la d'E. Glimet, C. Lalumière i J.P. Landau: Rapport sur l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) : http://www.finances.gouv.fr/pole_ecofin/international/ami0998/ami0998.htm*

2 *Veure nota següent. Veure també Roberto Bouzas "Onde conduz a reta final da ALCA" i Pedro Da Motta Veiga "A estratégia brasileira e suas implicações potenciais", a Revista Brasileira de Comércio Exterior, núm. 78, gener-març 2004, FUNCEX, Rio de Janeiro.*

3 *Veure la Sèrie MERCOSUR de notes de l'Observatori de la Globalització de la Universitat de Barcelona redactades entre els anys 2000 i 2003 per R. Bouzas i P. Da Motta Veiga: <http://www.ub.es/obsqglob/Seriemercosur-.htm>, així com l'estudi d'aquests dos autors i R. Torrent "In-depth analysis of MERCOSUR integration, its perspectives and the effects thereof on the market access of EU goods and investments": <http://mkaccdb.cec.eu.int/study/studies/32.doc>*

4 *Des de la perspectiva de les relacions econòmiques exteriors, ja pot trobar-se una discussió d'aquestes*

insuficiències a R. Torrent, "Derecho y práctica de las relaciones económicas exteriores en la Unión Europea", Ed. CEDECS, Barcelona, 1998. Existeix una versió francesa lliurement disponible a Internet a <http://www.ub.es/dpecp/ep/ivreTorrent.html>

5 *Veure els recents articles i conferències de Carlos Pérez del Castillo sobre aquest risc ; per exemple « Comercio mundial y protección agrícola » a El País. Suplemento Agropecuario, nú. 126, agost de 2005, Uruguai.*

6 *Veure en aquest sentit alguns dels treballs (i, sobretot, de les discussions mantingudes en el si dels workshops) de la Chaire MERCOSUR de Sciences-Po de Paris, desenvolupats en el si del Grup I d'OBREAL a l'any 2005 (en curs de publicació a <http://chairemercursosciences-po.fr>).*

Veure també els últims treballs de R. Bouzas donant una visió "less benevolent" del "nou regionalisme" i els acords Nord-Sud: "El Nuevo Regionalismo y el Área de Libre Comercio de las Américas: Una Visión Menos Indulgente", Revista de la CEPAL, Núm. 85, abril 2005 i <http://www.obreal.unibo.it/publications.aspx?IdPublicacion=33>