

# **Análisis del CURI**

## **Gobernanza mundial: liderazgo y responsabilidad**

*Dr. Sergio Abreu*

*Consejo Uruguayo  
para las Relaciones Internacionales*

*30 de noviembre de 2009*

*Análisis N° 13/09*

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

## **Gobernanza Mundial: liderazgo y responsabilidad**

Sergio Abreu<sup>1</sup>

La crisis financiera global tuvo repercusiones institucionales y motivó preocupaciones en el liderazgo mundial. Las agendas y los marcos institucionales de los sistemas multilaterales, financieros y económicos están bajo revisión, al tiempo que se reclama la puesta en funcionamiento de regulaciones internacionales más efectivas, incluido ajustes al sistema de Bretton Woods.

El sistema multilateral de comercio no es ajeno a este fenómeno, ya que la crisis financiera no solo obligó a los gobiernos a apoyar y, en algunos casos, dejar caer a instituciones de primera línea, consideradas como baluartes del sistema financiero. También alentó las oscilaciones especulativas de precios de materias primas básicas y es causa directa de la contracción del comercio internacional, al reducir la capacidad de financiarlo y determinar una reducción de la demanda en los principales mercados consumidores, por la pérdida de ingresos de los hogares y actitudes conservadoras frente al consumo. Entre otras cosas, también puso de manifiesto que las grandes economías emergentes no pueden compensar la caída de la demanda del primer mundo, aun cuando hubieran estado dispuestas a abrir parcialmente sus economías altamente protegidas.

En este contexto, el quién, el cómo y el para qué del ejercicio del liderazgo internacional son los aspectos cruciales a tomar en cuenta. Por un lado, comienza a hablarse de una nueva bipolaridad en el ordenamiento mundial encabezada por dos potencias, Estados Unidos y China. A diferencia de la bipolaridad de la Guerra Fría, concentrada en la confrontación militar, dirigida a definir un reparto del mundo y simbolizada en un muro, esta nueva bipolaridad se desarrolla en un mundo globalizado, donde más que competir por la definición de las propias zonas de influencia, se compete por la relocalización de la producción mundial. La dirección general parece orientarse hacia la cooperación y la construcción de una alianza estratégica entre las dos potencias, pero en todo caso, el trasfondo lo constituye el efecto sobre el empleo norteamericano, de la emigración de su capital y sus grandes industrias a China, y la competencia que esto genera.

En forma simultánea, surgen nuevos espacios en la búsqueda de un renovado equilibrio para la distribución de responsabilidades, como el G-20, que cumple en estos momentos de crisis un rol importante aunque no claramente definido, ni en cuanto a su representatividad, ni en cuanto a su alcance temático o su proyección institucional futura.

Es claro que toda crisis genera una dinámica de revisión y búsqueda de nuevos caminos; como muchos destacan, en tiempos de dificultades y cambios, no hay nada más peligroso que quedarse quieto. Sin embargo, también es necesario recordar que el cambio no vale por el cambio mismo y que existen algunos matices relevantes a considerar.

---

<sup>1</sup> Este análisis refleja expresiones del autor en el Foro Público 2009 organizado por la Organización Mundial de Comercio, dedicado al tema “Problemas mundiales, soluciones mundiales: Hacia una mejor gobernanza mundial”.

## 1. **Preservar y fortalecer una institucionalidad eficaz.**

En el sistema multilateral de comercio –en la Organización Mundial de Comercio- existen elementos a preservar, en base a una historia, un contenido y una institucionalidad muy diferentes a las del sistema financiero internacional. En particular a partir de la Ronda Uruguay, la OMC creció, se diversificó y adquirió respeto y relevancia política gracias a transformaciones sustanciales que le permiten ser todavía hoy -a pesar de las demoras en la conclusión de la Ronda Doha- una organización internacional respetada y creíble. ¿Cuáles son estos elementos que preservan su credibilidad?

En primer lugar, la **universalidad de su membresía y de su objeto**. La OMC pasó de ser un “club selecto” a un sistema de cobertura casi universal, con 153 Miembros, de los cuales más de 2/3 son países en desarrollo. El grueso de los acuerdos abarcados por el sistema OMC pasó a ser multilateral y a vincular, en consecuencia, a todos sus miembros. Y la organización incorporó nuevas áreas, incluyendo al sector agrícola y sobrepasando el núcleo original de bienes para alcanzar los servicios, la propiedad intelectual y las inversiones. A partir de estas transformaciones, el sistema OMC llegó a cubrir una parte sustantiva de las relaciones económicas internacionales.

En segundo lugar, su **sabio –y único- sistema de adopción de decisiones por consenso**, sin equivalente en otras organizaciones internacionales. Un sistema que ha venido funcionando y demostrando, en la práctica, su viabilidad.

En tercer lugar, su agenda; una **agenda actualizada que anticipa las situaciones** que se plantean en la realidad. Esta afirmación, que algunos pueden leer con escepticismo pensando en la agenda inconclusa de Doha –de una década, por lo menos, de antigüedad- adquiere mayor sentido cuando se percibe que la respuesta posterior a la crisis financiera fue la regulación. Es un contraste a destacar: mientras que en el área financiera la crisis puso en evidencia la necesidad de construir un nuevo marco regulatorio y revisar los roles de las organizaciones multilaterales, en materia comercial, gracias a la OMC, **se cuenta con un sistema de normas y regulaciones, apoyado por un sistema de solución de diferencias y mecanismos de transparencia dirigidos a controlarlo**, que justamente están dirigidos a prevenir situaciones de crisis como la acaecida en el sector financiero, y rescatan su credibilidad.

Estos elementos han permitido un proceso de profundización de la liberación y regulación multilateral del comercio, mediante compromisos efectivos y exigibles, y transformado a la OMC en una organización con peso en la formulación de políticas nacionales, incluso de las grandes potencias económicas. Se trata de un sistema respetable, con un respaldo institucional creíble.

En contraste, no existe un sistema financiero internacional equivalente. Las instituciones multilaterales (FMI, BM) funcionaron y funcionan como controladoras y propulsoras de políticas para los países en desarrollo, y no como reguladoras del mercado financiero global, cuya desregulación es una de las

causas de la crisis. Según el Presidente Lula da Silva, en Naciones Unidas nadie se anima a confrontar las distorsiones de la economía global en el área multilateral, existe resistencia contra la adopción de mecanismos destinados a regular los mercados financieros y los países ricos están postergando la reforma de las instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, paralizando la ronda Doha de la OMC y levantando más barreras proteccionistas. Esta visión puede ser exagerada, pero lo cierto es que hoy se observa una pulseada entre los gobiernos y las corporaciones. Los intereses del sector financiero y de las grandes corporaciones están tratando de neutralizar las tendencias regulatorias más duras.

En el sistema de comercio multilateral, en cambio, la realidad es otra y el objetivo pasa más por tratar de avanzar en los caminos ya definidos, utilizar y perfeccionar instrumentos vigentes, preservar los roles institucionales existentes y contener las presiones proteccionistas. En otras palabras: **concluir la Ronda Doha y fortalecer los mecanismos de solución de diferencias y transparencia ya en funcionamiento en la OMC.**

El desarrollo de la Ronda Doha puso a prueba el sistema multilateral al llevar la negociación a los “núcleos duros” de las políticas comerciales: la producción y el comercio agrícola y la apertura de los sectores industriales estratégicos de las principales economías emergentes. Las razones de su fracaso no están en la esencia del sistema multilateral de comercio, sino en la conjunción entre las dificultades propias de los temas que se estaban negociando y factores externos vinculados a los mismos:

- a) La inminencia de la globalización de la crisis financiera norteamericana y de sus efectos sobre la economía real, que finalmente se verificaría.
- b) El crecimiento especulativo y la inestabilidad de los precios internacionales de los hidrocarburos y de parte de las commodities agrícolas.
- c) La incertidumbre sobre los eventuales compromisos en materia de regulación ambiental y sus efectos sobre el crecimiento de la economía y el comercio.
- d) El nuevo escenario económico y político, derivado del protagonismo creciente de las economías emergentes. El G20 es un ejemplo muy claro de cómo se han ido incorporando estos nuevos actores, a veces con dificultades, al punto que hoy la queja de muchos es porque no están, y la satisfacción de otros es porque están y no deberían estar. En todo caso, más allá de una evaluación acerca de la adecuada o inadecuada “representatividad” del G20, lo cierto es que los grandes países “emergentes” constituyen una nueva categoría de jugadores con un perfil propio en el comercio, el desarrollo tecnológico y la demanda de capital.
- e) Los sistemas y hábitos de toma de decisiones en los países y las organizaciones internacionales, que en muchos casos no tuvieron la flexibilidad y velocidad de adaptación al curso de los acontecimientos y resultaron superados por éstos.

Concluir la Ronda Doha –liberalizar el comercio agrícola y avanzar en la liberalización en servicios- continúa constituyendo una prioridad. Es necesario por ello neutralizar los factores periféricos a la negociación y retomar las

negociaciones para concluir las. No es posible saltar por encima de esta agenda para tratar una nueva. Antes, es necesario concluir la que está pendiente.

También es prioritario apuntalar a la OMC en su función jurisdiccional y en sus roles de administración y control del sistema de comercio multilateral. Sin entrar a considerar cuáles serían las alternativas que pueden considerarse para fortalecer estas funciones fundamentales, cabe comentar que entre las tantas razones que urgen la conclusión de la Ronda Doha, una no menor es la necesidad de devolver a la organización el tiempo y energía necesarios para poder llevar adelante sus roles jurisdiccionales, de transparencia y de administración del sistema, que con mayor eficiencia deben llevarse a cabo justamente por tratarse de tiempos de crisis, en los que el sistema es puesto a prueba. Así como también su rol legislativo o de elaboración de normativa multilateral comercial en áreas que están pendientes y que necesariamente deben aguardar la conclusión de la Ronda (y de la Conferencia de Copenhague) para poder ser encaradas.

La mirada desde un país pequeño como el Uruguay, abierto, vulnerable y asimétrico nos ha llevado a valorar a instituciones representativas como la OMC, con agendas modernas, una participación casi universal, un sistema de toma de decisiones de consenso con presencia efectiva de los países en desarrollo y un sistema de transparencia y solución de diferencias como garante de todo lo anterior. La valoramos porque hemos aprendido que la **seguridad jurídica y las reglas de juego son la base de las garantías del sistema multilateral**. Y la institucionalidad multilateral es la garantía de las reglas de juego. Por esto, también, queremos que concluya la Ronda Doha. Porque queremos una OMC fuerte y no hay instituciones fuertes si no alcanzan sus objetivos.

## **2. Multilateralismo y liderazgo mundial.**

Lo que define al multilateralismo es el concepto de “insatisfacción compartida”, que se vincula a las concesiones que los países hacen para fortalecer la credibilidad de las reglas de juego multilaterales.

En este sentido, no es razonable pensar que se pueda hacer política multilateral con la suma de las estrategias nacionales, o reuniendo a pequeños grupos de países. Nuevamente, la garantía de las reglas de juego emana de su origen multilateral; de una negociación que en las instituciones multilaterales siempre debe concluir en insatisfacciones compartidas. **Justamente porque si no hay una insatisfacción compartida, no hay un resultado compartible.**

El mejor liderazgo, el más efectivo, es el liderazgo que sabe pagar sus costos, que lidera sin egoísmos y **que lidera sin criterios excluyentes, para que la gobernanza mundial no sea el producto de cuatro o cinco grandes actores, sino el producto de una agenda legítima**. Agenda que para ser legítima, debe radicarse en organismos internacionales modernizados y actualizados, de vocación universal; es decir en ámbitos de participación multilateral en la que todos tengan una voz, y no en un híbrido en que algunos se sientan representantes de quienes no se sienten representados.

Debemos descartar que los grandes “emergentes” puedan representar o actuar como voceros de los países en desarrollo. En esta nueva realidad internacional que emerge después de la crisis financiera global, se están constituyendo como una nueva categoría con perfil alto, pero su “autoconvocatoria” no legitima su representatividad. Cabe una precisión: no se trata de negar la existencia de nuevos protagonistas en las relaciones económicas internacionales, sino de construir mecanismos de representatividad de los demás países en desarrollo, para encontrar una forma de incidir directamente en los foros multilaterales y medios para mostrar en especial nuestras necesidades en la superestructura en que puede convertirse el G-20.

En este sentido, el papel que asumió el G-20, su integración y las decisiones tomadas por los países que lo forman, son una aproximación a la nueva realidad política y económica internacional, y pueden contribuir al embrión de la institucionalidad, contenidos y orientaciones de una gobernanza económica mundial renovada. Pero ésta es todavía una tendencia incipiente que podrá afirmarse en la medida en que las potencias económicas superen la emergencia actual y puedan ocuparse de acordar reglas a mediano y largo plazo, en un contexto en el cual principios básicos al funcionamiento del sistema internacional – como el multilateralismo, universalidad, igualdad soberana de los Estados- sean preservados.

En la búsqueda de estos nuevos equilibrios, es importante que el G 20 contribuya a las instituciones y no suceda a la inversa: que las instituciones se debiliten por una agenda informal, importante, sí, y de emergencia, pero que no debería ir sustituyendo a aquellas instituciones eficientes, que cumplen sus roles y que se ajustan a la modernidad, ni a las agendas que en el legítimo marco de estas instituciones, el conjunto de la comunidad internacional se fijó a si misma. Me refiero a tres agendas multilateralmente convenidas, que siguen estando pendientes: la agenda del Milenio, la agenda de la Ronda Doha y la agenda ambiental que enfrenta cada día perspectivas más negativas de resolución en la próxima Conferencia sobre Cambio Climático de Naciones Unidas de Copenhague.

### **3. Liderar asumiendo responsabilidades.**

Con todo, si bien el tema de la representación es muy delicado en estos nuevos espacios como el G-20 y justifica una voz de alerta, es necesario señalar que el problema más grave que enfrentamos hoy no es el de la falta de representación, **sino el de la falta de liderazgo**. Ya que así como no hay instituciones fuertes si no alcanzan sus objetivos, **no hay gobernanza sin liderazgo**; liderazgo que no es solo personal o nacional, sino más bien **la capacidad de interpretar la realidad, tomar decisiones y compartir responsabilidades**.

¿Por qué no ha sido posible concluir Doha, a pesar de que el G-20 dice que debe concluirse? ¿Es culpa de su Director General, es culpa de la OMC? No, es responsabilidad de los Gobiernos que dicen una cosa y actúan después de otra manera. Es cierto que los cambios en la economía y comercio han dejado, en términos prácticos, poco margen a las posibilidades de retomar las negociaciones. Pero también es cierto que desde su parálisis en julio de 2008,

venimos enfrentando el problema del doble discurso de los grandes líderes, que atienden más a sus electorados nacionales y no a sus obligaciones internacionales.

La crisis financiera se inició en los Estados Unidos y se extendió a los demás países desarrollados; su primer impacto comercial fue el de detener el consumo y alentar el proteccionismo, bajo la consigna de “Buy American”, que se emula con menos transparencia en otros países.

¿Esto es “compartir responsabilidades”?

Agravando el panorama, la re-introducción de medidas proteccionistas –en particular en el sector agrícola- planteó tensiones e incertidumbres. Cabe subrayar, además, que es preciso apreciar el conjunto de los flujos económicos para evaluar la magnitud de estas tendencias proteccionistas, ya que lejos de afectar sólo al comercio, inciden en mayor medida aún los flujos financieros y de capital. Persisten, adicionalmente, apoyos gubernamentales que inciden en la posición fiscal y crean dudas de por cuanto tiempo se pueden mantener sin generar situaciones fiscales críticas.

La Unión Europea, por su parte, encontró en la falta de compromisos norteamericanos -no sólo en el ámbito comercial sino también lo que refiere a Cambio Climático- la excusa perfecta para justificar sus propias carencias a la hora de asumir responsabilidades y compromisos.

¿Esto es liderar, cuando claramente la recuperación de la demanda de los países desarrollados debería ser la prioridad, con contención del proteccionismo y preservación de la institucionalidad multilateral? ¿Cuándo el establecimiento de un nuevo régimen internacional en materia de Cambio Climático depende de que las principales potencias asuman compromisos vinculantes suficientes para la reducción de los gases de efecto invernadero?

Tampoco hay señales contundentes de parte de los supuestos nuevos líderes mundiales –las grandes economías emergentes, como China, India, Brasil – que continúan siendo los mayores reductos proteccionistas. Ni en el caso de muchos otros grandes países en desarrollo que comienzan a ver la administración del comercio como un instrumento que permite equilibrar la protección de sus mercados domésticos con la preservación de parte de las corrientes de comercio anteriores a la crisis. Un vistazo a nuestra región –y a las perspectivas futuras del Mercosur- alcanzan como botón de muestra.

**Con señales ambiguas no se ejerce ningún liderazgo.** Y hasta ahora la comunidad internacional no ha recibido de parte de la nueva Administración norteamericana señales claras de un compromiso de conclusión de la Ronda, y en cambio sí, indicaciones fuertes de que no está dispuesta a dar los pasos necesarios para llegar a Copenhague con la posibilidad de alcanzar acuerdos vinculantes. En los hechos, si a los resultados nos atenemos, constatamos que hay por ahora pocas diferencias con la Administración anterior, que se negó a ratificar Kyoto, licuó los objetivos del Milenio durante la Cumbre de Nueva York en el 2005 y presentó ofertas insuficientes en el sector agrícola cada vez que las negociaciones llegaron a una instancia decisiva en la Ronda Doha.

En este contexto, la recuperación de la demanda de los países desarrollados es una cuestión de interés mundial. Entre otras cosas, es necesario considerar que las exportaciones y la captación de inversiones por algunos países no tienen sustento sin financiamiento y no pueden mantenerse al precio de desequilibrios permanentes en los grandes mercados desarrollados. Países como Alemania, Japón, China, India y Brasil, no deberían pretender mantener indefinidamente grandes superávits comerciales y deberían contribuir más a la demanda mundial. Adicionalmente, la necesidad de recuperación de las grandes economías no debería afectar significativamente a los países menos desarrollados y a las economías pequeñas.

Lo esencial es tomar conciencia que para lograr resultados concretos, **las principales potencias mundiales deben asumir compromisos. Sin ellos, se pierde toda legitimidad.** Y en los próximos meses, hay dos ámbitos donde deberían emitirse señales contundentes en el sentido de reforzar el multilateralismo: en la Conferencia de Copenhague y en la Ronda Doha.

Sin un acuerdo global sobre cambio climático el próximo diciembre, que reduzca sustancialmente las emisiones de mundiales de carbono y habilite importantes transferencias financieras y tecnológicas hacia los países en desarrollo que se sumen a este esfuerzo, y sin compromisos concretos que aseguren la pronta culminación de la Ronda Doha, se demostrará que la comunidad internacional no está preparada para asumir objetivos comunes. La lamentable experiencia de dilación de la Agenda del Milenio ya representa una fisura grave en la credibilidad del sistema multilateral. Doha y Copenhague son dos objetivos ineludibles y que marcarán el futuro del multilateralismo.

#### 4. Conclusiones

**En la nueva gobernanza mundial, es esencial la existencia de reglas** que actualicen la situación y que sean capaces de brindar certezas a todas las economías y para todos los actores, en todas las áreas de la agenda global.

La gobernanza mundial puede requerir cambios institucionales, pero éstos deberán **rescatar el principio de la seguridad jurídica** y no dejar librado el sistema a grupos que, aunque informales y de emergencia, no representan la actualización del núcleo central que debe regir al sistema multilateral: **el principio de universalidad.**

**El liderazgo y las instituciones son parte de esa nueva responsabilidad de la seguridad jurídica**, pero mientras que en el área financiera puede ser necesario construir un nuevo marco regulatorio y revisar los roles de las organizaciones multilaterales, en el área comercial se trata de avanzar en los caminos que hemos venido trazando, fortalecer los instrumentos vigentes, preservar los roles institucionales existentes y contener las presiones proteccionistas. La OMC tiene un mandato institucional -reconocido y promovido por el G-20, pero sobre todo, consagrado en su carta constitutiva y sus acuerdos, que es lo que lo hace legítimo- para contener el proteccionismo y preservar las regulaciones multilaterales vigentes. Tiene también una agenda legítima -la de la Ronda Doha- cuya conclusión es prioritaria.

Urge una señal clara de las grandes potencias mundiales en el sentido de que **en materia de comercio son capaces de avanzar sin perjuicio de la crisis financiera**, tratando de liderar con resultados concretos. De otra forma, se corre el riesgo que las organizaciones internacionales se dividan entre las que toman decisiones, y las que hacen terapia de grupo; dejando de lado los intereses más relevantes y mientras la asimetría y la inequidad siguen siendo una realidad angustiosa

El G-20 no constituye una cobertura institucional que sustituya a las instituciones multilaterales políticas, financieras y comerciales; debe por el contrario alimentarlas. Y en ese rol, para tener credibilidad, debe acompañar su discurso con un liderazgo auténtico que asuma responsabilidades y construya compromisos concretos.

**Ese liderazgo –entendido como la capacidad de asumir responsabilidades compartidas- es requerido de las principales potencias mundiales.** El año 2009 terminará, probablemente, con tres agendas inconclusas: la del Milenio, la de Doha, y según muchos anticipan, la medioambiental. Entre las múltiples y complejas razones que explican estos fracasos, los grandes líderes mundiales no pueden seguir haciéndose trampas al solitario: el doble discurso de quienes postulan la liberalización del comercio mundial como la panacea universal a todos los males del subdesarrollo y la importancia de proteger el medio ambiente, tiene que terminar.

Estas circunstancias exigen de los líderes mundiales la capacidad de decir no solo lo que sus electorados quieren escuchar, sino la de llevar adelante, con responsabilidad, una estrategia dirigida al desarrollo y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Al fin y al cabo, los académicos podrán analizar el problema y resolverlo en el laboratorio; los demagogos prometerán lo que no pueden cumplir y después incumplirán. Pero únicamente los líderes encontrarán las soluciones y las llevarán adelante con resultados concretos, aún a costa de verse perjudicados en sus electorados domésticos.

En este sentido, la conclusión de la Ronda Doha y la Conferencia sobre Cambio Climático de Copenhage constituyen instancias claves donde poner a prueba una nueva distribución de responsabilidades que para ser creíble, **debe reflejarse en políticas y reglas nacionales y multilaterales y trasladarse a las conductas de los países.**

En materia ambiental, a través de la adopción de decisiones efectivas en materia de reducción de las emisiones de carbono, con énfasis en los grandes contaminantes históricos y actuales, y de cooperación en la materia con los países en desarrollo sobre la base del principio de “responsabilidades compartidas pero diferenciadas”.

En materia de comercio e inversiones, a través de la conclusión de la Ronda Doha, recuperando los principios de acuerdo a que se llegara en la última ministerial. La conclusión de esta Ronda traerá caída de aranceles, incremento de cuotas en los productos agrícolas más importantes y eliminación de los

subsidios a las exportaciones y limitación de los apoyos (subsidios) internos, además de permitir avanzar en varios de los objetivos de la Agenda del Milenio

Finalmente, donde hay reglas hay seguridad; donde hay seguridad hay certeza y donde hay certeza **tiene que haber tratamientos asimétricos para los que están recibiendo los resultados o quedan postergados por decisiones adoptadas a niveles en los que no participan.** Salvo en sectores y productos muy específicos, estos países no son riesgos para las grandes economías y su capacidad de absorción de inversión y la magnitud de sus necesidades de financiamiento tampoco tendrían efectos relevantes sobre dichas economías. Estos temas deben abordarse con un balance de pragmatismo y ética. La marginación de los países en desarrollo es un factor de inestabilidad y conflictos políticos y el motor de las migraciones que se constituyeron en un problema mayor para los países desarrollados. Esta es la agenda ineludible.

Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales