

# Mundialización y construcción de la opinión pública

María Dolores Montero Sánchez

Universitat Autònoma de Barcelona  
 Departament de Periodisme i de Ciències de la Comunicació  
 08193 Bellaterra (Barcelona). Spain  
 mariadolores.montero@uab.es

---

## Resumen

En la actualidad, *mundialización* se ha consolidado como una expresión que intenta comprender las formas y los procesos de desarrollo de las sociedades modernas. La Cumbre del Milenio de Seattle, de la Organización Mundial del Comercio, y la 55 Asamblea del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional de Praga han sido dos de los momentos en los que los medios de comunicación de masas han dado visibilidad a la mundialización.

Los medios han presentado un escenario plural en el que conviven viejos actores transnacionales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la Organización Mundial del Comercio, junto a nuevos actores emergentes en la arena internacional, como las ONG organizadas también internacionalmente.

Como trasfondo de este escenario, el debate ideológico en torno a la mundialización ha polarizado las posiciones a derecha e izquierda, pero, en ambos casos, sus discursos remiten a un hipotético destinatario que recibe los nombres de *opinión pública mundial*, *esfera pública mundial* o *sociedad civil mundial*, según los casos.

El objeto de esta aportación es la reflexión en torno a la construcción de la opinión pública mundial como el destinatario ideal que legitima los discursos y las acciones de las organizaciones internacionales.

**Palabras clave:** mundialización, opinión pública, esfera pública, sociedad civil, comunicación política, medios de comunicación de masas, conflicto social, representación.

---

## Abstract. *Globalization and the construction of public opinion*

Nowadays, the term «globalization» has come to refer to the forms and processes of development of modern societies. The World Trade Organization's Millenium Summit in Seattle and the 55th Assembly of the World Bank and International Monetary Fund in Prague are two of the occasions on which globalization has figured large in the mass media.

The media have brought together on a plural stage the older transnational players such as the World Bank, the International Monetary Fund and the World Trade Organization, as well as the new and upcoming players in the international arena, such as NGOs, which also have an international organization.

As a backdrop to this stage, the ideological debate on globalization has polarized positions on the left and the right, although in both cases their discourse is addressed to a

hypothetical audience which variously goes by the name of *global public opinion*, *global public sphere* or *global civil society*, as the case may be.

The aim of the present contribution is to offer a reflection on the construction of global public opinion as the ideal audience legitimating the discourse and actions of international organizations.

**Key words:** globalization, public opinion, public sphere, civil society, political communication, mass media, social conflict, representation.

### Sumario

Política, medios y comunicación	La construcción de la opinión pública mundial
El conflicto en torno a la mundialización: los actores en Seattle y Praga	Conclusión

En la actualidad, *mundialización* se ha consolidado como un término que intenta aprehender las formas y los procesos de desarrollo de las sociedades modernas. A mediados de los años ochenta, en Estados Unidos, se empezó a usar con frecuencia el término *globalization* para referirse a la expansión económica a escala mundial y, en particular, a la de la economía financiera. Desde entonces, el término ha hecho fortuna y se ha aplicado a diversos fenómenos de difusión planetaria, considerados a imagen y semejanza de la economía. Así, se habla de mundialización de la política, de la sociedad, de la cultura, de la comunicación, etc.

La caída del muro de Berlín y la desaparición del bloque soviético fueron el inicio de un rápido proceso de formación de una economía única, basada en los principios del neoliberalismo, que aspiraba a convertirse en planetaria. Se trata de un orden económico que gravita en torno a la idea de mercado como mecanismo autorregulado y que tiende a hacer superflua la intervención del Estado. Al mismo tiempo, la versión occidental de la democracia se erigió en la única alternativa tras su triunfo sobre el llamado «socialismo real».

La mundialización es un concepto ambiguo que hace referencia a una gran diversidad de procesos en los distintos ámbitos de la vida social y personal, y que, sobre todo, remite al aumento de la interdependencia internacional. G. Dunkley define de esta manera la mundialización y la proliferación de estudios sobre la misma:

La mundialización es un fenómeno cada vez más analizado en el ámbito académico; en sus descripciones se incluye: la intensificación de las interrelaciones a nivel mundial; el aumento de la interdependencia internacional; la interpenetración de sistemas socioculturales; la contracción del tiempo y del espacio sociales; la relativización de valores; la universalización de la modernidad, o, de forma más prosaica, la emergencia de «totalidades» como unida-

des clave de análisis. Yo la defino simplemente como un proceso en el que los focos de las fuerzas que afectan a las vidas de la gente, tanto de manera formal como informal, se desplazan de lo local y nacional a lo transnacional.<sup>1</sup>

También en la información, *mundialización* ya es un término familiar. Los medios de comunicación han dado visibilidad a la globalización a partir de las conferencias organizadas por la ONU. Así fue en la Cumbre del Medio Ambiente de Río de Janeiro de 1992, y, sobre todo, en la Cumbre sobre Desarrollo Social, celebrada en 1995 en Copenhague, donde se acordó un programa de acción con el objetivo de crear un entorno económico, político, cultural y jurídico que permitiera el logro del desarrollo social. Las conferencias posteriores (como la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres en Beijing, en 1995, o la de Asentamientos Urbanos-Habitat II en Estambul, en 1996) destacaron también la necesidad de una preocupación internacional por los aspectos sociales de la mundialización.

En otras ocasiones, los medios han reflejado la política internacional marcada por el debate y la negociación en torno a la regulación de los procesos económicos y sociales que se derivan de la mundialización económica. A modo de ejemplo, basta citar la Cumbre del G8, reunida en Okinawa del 21 al 23 de julio de 2000.

Además, la prensa ha mostrado el amplio abanico de posiciones ideológicas en las páginas de opinión. Académicos, expertos y profesionales de diversos ámbitos han reflexionado sobre las distintas caras de la mundialización y la necesidad o no de establecer una regulación también global.

Pero, sobre todo, los medios han dado visibilidad a la globalización a propósito de los conflictos en torno a las instituciones económicas internacionales. Éste ha sido el caso de las convocatorias de los organismos intergubernamentales internacionales y las protestas protagonizadas por las ONG, los sindicatos y las asociaciones de carácter diverso en Seattle y en Praga, por citar sólo los momentos en los que los medios les dieron una atención preferente.

En Seattle se reunía la tercera conferencia interministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1999. Esta conferencia, a la que se denominó Cumbre del Milenio, tenía el objetivo de iniciar una ronda de negociaciones entre los gobiernos de los países miembros sobre bienes, servicios y agricultura. En Praga, se celebraba la 55 Asamblea del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, del 25 al 27 de septiembre de 2000. En su agenda figuraban, entre otros temas, el alza del precio del petróleo, la debilidad del euro, el problema de la deuda de los países pobres y la reducción de la pobreza.

En las dos ocasiones, en Seattle y Praga, las convocatorias fueron calificadas de fracaso por parte de los organizadores. En primer lugar, por la falta de

1. G. DUNKLEY, G., *The Free Trade Adventure. The WTO, the Uruguay Rond and Globalism. A Critique*. Londres-Nueva York: Zed Books, 2000, p. 16.

acuerdos significativos y, en segundo lugar, porque las movilizaciones en contra de la mundialización, en estas ciudades, acapararon prácticamente toda la atención de los medios de comunicación.

El enfrentamiento ideológico en torno a la globalización condujo a la polarización de las posiciones a favor y en contra, pero, en cualquier caso, ambas coincidían en percibir la mundialización como inevitable. En este contexto, las alusiones a la esfera pública mundial, a la opinión pública mundial y a la sociedad civil mundial se han hecho cada vez más frecuentes.

El objeto de esta aportación es la reflexión en torno a la construcción simbólica de la opinión pública mundial como el destinatario ideal que legitima los discursos y las acciones de las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales. Tanto en Seattle como en Praga, los actores en conflicto competían por dar a conocer su interpretación en torno a la mundialización y sus posibles consecuencias. La lógica mediática de cobertura de los acontecimientos, en clave de conflicto, y el debate sobre el significado de la globalización, han creado un marco informativo en el que se han problematizado los procesos y el alcance de la mundialización en los términos en que se ha desarrollado hasta ahora.

### **Política, medios y comunicación**

Históricamente, las instituciones de los medios de comunicación de masas han marcado profundamente los procesos de comunicación política en los países más desarrollados. Han sido un instrumento para la democratización en las sociedades de masas y, al mismo tiempo, han creado, para la sociedad, la representación pública de la democracia.

Las instituciones mediáticas definen la importancia de los hechos, contribuyen a convertirlos en acontecimientos, señalan los temas de actualidad y ofrecen las opiniones que consideran más significativas en cada situación. Los medios seleccionan los hechos noticiables y, en el seguimiento de la información, pueden marcar las prioridades en la resolución de problemas, el planteamiento y el desenlace de los conflictos.

El discurso mediático político, al que podríamos definir como el común denominador de los discursos de cada medio, es plural. Refleja los diferentes puntos de vista de los líderes de opinión y del resto de instituciones, y la contestación social ante esas opiniones. Poco a poco, la comunicación política se ha construido a través de un difícil equilibrio de influencias mutuas entre los políticos, los medios y el resto de la sociedad.

La aspiración de la clase política por influir en los procesos de información siempre ha estado presente. La influencia en dirección inversa, es decir, cómo los medios pueden afectar a las agendas políticas, ha sido también una realidad. La Guerra del Golfo Pérsico, la intervención y retirada del ejército de EE.UU. en Somalia, la intervención de la OTAN en Kosovo, y, ahora, el conflicto entre Israel y Palestina son muestras de esa difícil relación entre los medios y la política.

Igualmente, los públicos consumidores de la información ejercen su influencia sobre los medios y la clase política. La fuente de legitimidad de los comunicadores está en el público o en los diversos públicos, según la naturaleza de cada tema de información. Es decir, su legitimidad se basa en su credibilidad.

Para los políticos, el destino final de recepción de sus mensajes es el público, o, más concretamente, la opinión pública. En el marco de la comunicación política actual, la opinión pública conserva las mismas funciones que le otorgara la teoría clásica liberal. La opinión pública constituye la base de legitimación de la democracia política. Como explica G. Sartori:

El nexo constituyente entre la opinión pública y la democracia es totalmente evidente: la primera es el fundamento esencial y operativo de la segunda... Para ser de algún modo soberano el pueblo debe, por lo tanto, poseer y expresar un «contenido»; y la opinión pública es precisamente el contenido que proporciona sustancia y operatividad a la soberanía popular. De esta consideración se desprenden dos definiciones clásicas de la democracia: que la democracia es un «gobierno de la opinión», y que la democracia es un «gobierno consentido», un gobierno fundado sobre el consenso. La vinculación entre las dos definiciones es fácil de ver: un gobierno de la opinión es un gobierno que requiere, precisamente, el «consenso» de la opinión pública; y un gobierno consentido es, concretamente, un gobierno mantenido por la «opinión pública»<sup>2</sup>.

El universo de acontecimientos y opiniones que aparecen en los medios de comunicación delimitan con frecuencia el horizonte de la esfera pública en las sociedades modernas, entendida como el espacio donde los ciudadanos discuten los asuntos de interés común. Los medios son el marco de referencia de la actualidad considerada socialmente significativa y, al mismo tiempo, actúan como catalizador de la memoria colectiva a través de la definición de los acontecimientos del pasado y las perspectivas del futuro próximo.

En teoría, los medios suministran a la sociedad parte del conocimiento necesario para la formación de opiniones. Sin embargo, los procesos de formación de estas opiniones son difícilmente aprehensibles. A pesar de los numerosos estudios sobre la relación entre medios de comunicación y opinión pública, todavía no existe un acuerdo generalizado en torno a las influencias que dan lugar a los procesos de formación de opiniones.

Los posibles cambios que los medios de comunicación hayan podido introducir en los procesos de tomas de decisiones políticas, su mayor o menor credibilidad en momentos puntuales, así como los sondeos que intentan expresar la opinión en torno a ciertos temas, forman parte de esa *representación pública de la democracia* que los medios proponen y a la que se aludía anteriormente.

Esto quiere decir que los públicos de los medios de comunicación elaboran y actualizan sus significados en torno a la democracia, la política, los partidos, los problemas sociales, los movimientos y los grupos de presión de la sociedad

civil, los hechos referidos a las personas, etc., a partir de los medios. Pero, también, que la información permite a los públicos verse representados en los medios, pensar en su sociedad de forma general y ubicarse a sí mismos dentro de ella.

Ahora bien, los procesos de comunicación política y el papel que juegan los medios de comunicación se han desarrollado, fundamentalmente, en el marco de los estados o de las naciones y de una cultura política democrática concreta. La esfera pública, la sociedad civil y la opinión pública están enraizados en la identidad de los colectivos sociales y de las naciones, que comparten una misma historia colectiva, los acontecimientos del presente y un sentido sobre el futuro de la comunidad.

En el contexto actual de creciente interdependencia económica, así como de expansión del espacio político internacional, los discursos políticos, económicos y sociales intentan reproducir los mismos esquemas de funcionamiento de las democracias de los países más desarrollados. Así, los actores políticos y las instituciones internacionales se dirigen a la opinión pública internacional; las organizaciones de la sociedad civil de los distintos países, coordinadas a nivel internacional, intentan legitimarse como el núcleo de la futura sociedad civil mundial, y, aparentemente, los medios de comunicación, sobre todo la televisión, prefirieron el futuro espacio público mundial.

Las discusiones académicas sobre la existencia o no de una comunicación global impulsada por la televisión, y de una esfera pública mundial, ya son extensas<sup>3</sup>. Sin pretender entrar en el debate ni caracterizar de forma general la situación actual, veamos cuáles son los escenarios y las estrategias de los actores políticos, económicos y comunicativos en los casos de Seattle y Praga.

### El conflicto en torno a la mundialización: los actores en Seattle y Praga

Seattle y Praga han sido dos de los momentos en los que la globalización se ha materializado, en los medios, en forma de conflicto. En ambos casos se configuró un escenario informativo formado por viejos actores transnacionales como la OMC, el Banco Mundial, el FMI y las empresas multinacionales, y otros actores emergentes en la arena internacional, como las organizaciones no gubernamentales internacionales, sindicatos y una amplia representación de asociaciones con objetivos diversos.

Esquemáticamente, la posición de ambas partes podría resumirse de la siguiente manera: por el lado de las instituciones económicas internacionales, se defendía una mundialización basada en la liberalización de los intercambios

3. Consultar las siguientes obras, que recogen la diversidad de opiniones al respecto: R. WILSON, W. DISSANAYAKE (eds.), *Global//Local: Cultural Production and the Transnational Imaginary*. Londres: Duke University Press, 1996. D. KISHAN THUSSU (ed.), *Electronic Empires. Global Media and Local Resistance*. Londres-Nueva York-Sydney: Arnold, 1998. G. WANG, J. SERVAES, A. GOONASEKERA (eds.), *The New Communications Landscape. Demystifying Media Globalization*. Londres-Nueva York: Routledge, 2000.

económicos, una mundialización neoliberal, que defiende a ultranza la libertad de mercado, la empresa privada, la competitividad y la democracia como vehículos para la prosperidad y la erradicación de la pobreza. Por el lado crítico, la regulación, la desmercantilización, la sostenibilidad y la solidaridad, como soluciones alternativas a lo que se consideran los aspectos negativos de la mundialización neoliberal (aumento de la desigualdad y la pobreza, expoliación del Tercer Mundo, etc.)<sup>4</sup>.

La importancia de Seattle reside en que, por primera vez, se asiste a un conflicto abierto, y con grandes resonancias mediáticas, entre la OMC y una nueva e imprevista oposición. Constituye un momento decisivo, un hito que abre un nuevo espacio político internacional de negociación.

Antes de Seattle, el conflicto entre esas instituciones y las organizaciones no gubernamentales respondía a la tradicional división Norte-Sur. El GATT (antecesor de la OMC) apenas había suscitado atención. La primera manifestación anti GATT se produjo en Bruselas en diciembre de 1990, con 30.000 manifestantes en lo que se creía era la última reunión de la Ronda Uruguay. Después, el conflicto se tematizó en torno a la mundialización.

El fracaso de la Cumbre de Seattle, es decir, la imposibilidad de abrir la nueva ronda de negociaciones, se debió al rechazo por parte de los países en desarrollo de las condiciones impuestas por los principales países desarrollados. Se trataba del enésimo episodio entre los dos grupos de países. El conflicto se reprodujo en La Habana, en abril de 2000, donde se reunieron los representantes de 133 países pobres, en su origen eran los denominados «Grupo de los 77», aunque sin mucha repercusión mediática.

No se trataba de una confrontación de intereses particulares entre algunos países concretos, sino de opciones globales, puesto que la OMC era la ejecutora de las decisiones de los gobiernos de los países que la integran. Sin embargo, los auténticos agentes impulsores y beneficiarios de la mundialización eran las grandes empresas multinacionales, cada vez más invisibles e incontrolables. De hecho, en la elección de Seattle como sede del encuentro influyó el hecho que esta ciudad es la sede de BOEING y de MICROSOFT.

La convocatoria del Banco Mundial y el FMI en Praga y la contestación por parte de las ONG representó, sobre todo, la consolidación de un movimiento capaz de hacer oír su voz en la política internacional.

Aunque sean bien conocidos, parece necesario recordar los principales rasgos de los principales actores de la mundialización económica y de las organizaciones no gubernamentales que lideran la protesta. No se trata de describir en profundidad sus causas y sus posibles consecuencias, sino, únicamente, de aportar los elementos necesarios para la comprensión del tema que nos ocupa.

4. TASK FORCE OF THE INTERNATIONAL FORUM ON GLOBALIZATION, *Beyond the WTO. Alternatives to Economic Globalization. A preliminary Report*, 26 de noviembre de 1999.

### *Las instituciones económicas impulsoras de la mundialización*

Los orígenes de la mundialización, como apuntan un buen número de autores, se remontan a finales del siglo XV y principios del XVI, con el crecimiento del comercio desde Europa hasta otros lugares del mundo<sup>5</sup>. El proceso de globalización tiene, pues, cinco siglos, y se ha correspondido con las etapas de desarrollo del capitalismo en sus fases de internacionalización de los flujos de exportación y la transnacionalización de la inversión.

Pero, sobre todo, la moderna mundialización económica no puede entenderse sin hacer referencia al entramado institucional puesto en marcha para hacerlo posible. Se trata de los acuerdos, surgidos de la conferencia de Bretton Woods, de 1944, que establecieron las bases institucionales del nuevo orden surgido tras la Segunda Guerra Mundial.

El problema que se planteó era cómo conseguir una expansión del comercio mundial y, en general, del conjunto de la economía, tras el período de la guerra. Para la expansión del comercio era necesaria la capacidad de creación de un medio internacional de pagos, una moneda mundial, que fue el dólar americano, consagrándose así la supremacía política y económica de los Estados Unidos. A partir del dólar, entonces convertible en oro, se instituyó un sistema de paridades fijas, es decir, de equivalencias entre las diferentes monedas que en principio no podían modificarse. Ello motivó la necesidad de crear una institución, el FMI, encargado de ayudar a los países con dificultades en sus balanzas de pagos.

Por otro lado, y con el objetivo de favorecer el crecimiento económico a largo plazo, se instituyó el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, ahora Banco Mundial. Entre otras, su misión era la de conceder préstamos a largo plazo para inversiones destinadas, en primer lugar, a la reconstrucción de las economías de los países que habían intervenido en la guerra.

Ambas instituciones internacionales estaban constituidas por la aportación de fondos de los diferentes países y, como en el caso de las sociedades anónimas, el poder de decisión se relacionaba directamente con la aportación económica. Esto significaba, y todavía hoy es así, que son los gobiernos de los principales países occidentales, con EEUU a la cabeza, quienes controlan dichas instituciones. De ahí la justificada percepción de que actúan básicamente en defensa de los intereses de las principales potencias.

La tercera institución que hubiera debido ponerse en marcha, la Organización Internacional del Comercio, no fue ratificada por los países participantes en la conferencia de Bretton Woods (entre ellos EEUU) y en su lugar surgió, con una pretensión más modesta, el GATT (Acuerdo General de Tarifas y Comercio), creado en 1947, cuya sucesora desde 1995 es la actual OMC.

5. Para un análisis en profundidad de las distintas etapas de la globalización, consultar R. ROBERTSON, «Mapping the Global Condition: Globalization as the Central Concept», en M. FEATHERSTONE (ed.), *Global Culture. Nationalism, Globalization and Modernity*, Londres-Newbury Park-Nueva Delhi: Sage Publications, 1991, p. 15-30.



Esta organización reúne en la actualidad unos 150 países, y su función esencial es la de favorecer la expansión del libre comercio mediante la reducción de los obstáculos existentes (arancelarios y no arancelarios).

Este entramado institucional consiguió, no sin crisis y retrocesos, promover el aumento de los intercambios comerciales, de inversiones y financieros, aunque la expansión definitiva, la mundialización acelerada, se está produciendo desde mediados de los años ochenta.

La realización efectiva de una economía de ámbito planetario requería dos tipos de condiciones. Por un lado, las de carácter técnico, es decir, la capacidad de transmisión de información rápida, segura y a bajo coste. La expansión de la informática, la digitalización de las telecomunicaciones y, finalmente, su integración y popularización de la mano de Internet, hicieron posible, como es de sobras conocido, la interconexión a escala mundial.

Por otro lado, las de carácter político. Era necesario que todos los países aceptaran la necesidad de abrir sus fronteras a los movimientos económicos (mercancías, inversiones y finanzas), es decir, que consintieran en integrar sus economías a los mercados mundiales. Esta segunda condición se iba a cumplir a partir de la década de los ochenta en dos etapas.

La primera de ellas consistió en que una buena parte de los países en vías de desarrollo, cedieran finalmente a los requerimientos para que liberalizaran sus economías. Finalmente se consiguió gracias a la obligada aceptación, por parte de estos países, de los denominados Programas de Ajuste Estructural, diseñados por el FMI. Ésta fue la condición que hubieron de aceptar para poder recibir la ayuda necesaria como consecuencia de la crisis de la deuda externa. Efectivamente, como consecuencia de dichos programas, los gobiernos implicados liberalizaron la economía, abriéndola a la entrada de mercancías e inversiones extranjeras.

La segunda etapa correspondió a la eliminación del último obstáculo: la Unión Soviética. La nueva Rusia abrazó con entusiasmo la doctrina liberal y se integró con rapidez en la economía de mercado.

Como consecuencia, desde mediados de los ochenta se ha podido hablar con propiedad de una *mundialización económica*, entendiendo por tal la circulación casi sin obstáculos, por todo el planeta, de flujos económicos.

En el aspecto institucional ha supuesto un impulso a las negociaciones del GATT y a la creación, en 1995, de su sucesora, la OMC. El impulso comercial se ha traducido en un fuerte aumento del comercio internacional. Entre 1986 y 1996, el comercio mundial aumentó a un ritmo anual del 6%, mientras que la producción mundial lo hacía únicamente al 2,5%. Debe señalarse, además, que entre el 35 y el 40% de este comercio se realiza entre empresas multinacionales.

Por lo que se refiere a las inversiones extranjeras, su crecimiento ha sido también muy fuerte en la década de los noventa, gracias a la eliminación de las restricciones cambiarias, la desreglamentación de los sectores y las privatizaciones.

Por último, el ámbito financiero es el que ha tenido un crecimiento más espectacular, puesto que las restricciones han sido prácticamente eliminadas.

Así, por ejemplo, en 1995, circulaban diariamente, sólo en el mercado de divisas, 1,2 billones de dólares, lo que representaba el 19% de las exportaciones mundiales anuales. En los mercados de capitales las cifras son aún más espectaculares<sup>6</sup>.

### *Movimientos y organizaciones contra la mundialización*

Como anteriormente se ha apuntado, no se trata de caracterizar el movimiento de oposición a las instituciones económicas internacionales y a la mundialización neoliberal. Sí, en cambio, es necesario subrayar algunos elementos importantes.

Si la mundialización es esencialmente percibida como un fenómeno económico, y sus impulsores tienen este carácter, por el lado de los que se oponen a la mundialización neoliberal encontramos movimientos e instituciones de carácter social. De este vasto y heterogéneo entramado destacan algunos actores.

En primera instancia, es obligado mencionar a las Naciones Unidas. En primer lugar, por su propia naturaleza y sus actividades, particularmente la de algunas de sus agencias especializadas; en segundo lugar, por la estrecha relación que las Naciones Unidas tuvieron, desde su fundación, con las ONG.

Por lo que respecta al primer aspecto, las Naciones Unidas han disputado, con poca fortuna, el papel de institución multilateral de cooperación al desarrollo a las instituciones de Bretton Woods y, particularmente, al Banco Mundial. Como se ha señalado, el Banco Mundial y el FMI están controlados por los principales países desarrollados, merced a la ponderación económica de los votos, mientras que las Naciones Unidas es una institución formalmente democrática, en la que cada país tiene un voto. Por ello, sus resoluciones están inspiradas por la mayoría de países en vías de desarrollo. Podría decirse que la confrontación Norte-Sur se produce a nivel institucional en términos de una disparidad de criterios de actuación entre ambos tipos de instituciones.

Si bien Naciones Unidas ha quedado relegada a un papel menor en el ámbito económico internacional<sup>7</sup>, su papel en el ámbito de producción y puesta en circulación de ideas no ha sido desdeñable. Sobre todo a través de la convocatoria de reuniones internacionales sobre diversos temas, marco en el cual se ha producido la consolidación del papel internacional de las ONG.

La vinculación de las ONG a Naciones Unidas proviene de la propia fundación de este organismo. El artículo 71 de su Carta fundacional dice así:

El Consejo Económico y Social puede tomar las disposiciones adecuadas para consultar con las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de asuntos de su competencia. Tales disposiciones pueden aplicarse a organizaciones

6. E. PALAZUELOS, *La globalización financiera. La internacionalización del capital financiero a finales del siglo XX*. Madrid: Síntesis, 1998.

7. La única institución especializada es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se limita a proporcionar asistencia técnica.

internacionales y, si ha lugar, a organizaciones nacionales tras consulta con el miembro interesado de Naciones Unidas.

La amplia diversidad de ONG impide realizar una clasificación rigurosa de sus actividades. Como explica M. Merle:

Por ONG se entenderá cualquier grupo, asociación o movimiento constituido de forma duradera por particulares que pertenecen a diversos países en vistas a perseguir objetivos no lucrativos<sup>8</sup>.

El número de tales organizaciones ha crecido de forma espectacular, desde 176 en 1909, 1.268 en 1960, 2.296 en 1970, 4.265 en 1981, hasta unas 20.000 en el año 2000<sup>9</sup>. La UIA ofrece una lista de más de 200 organismos de coordinación de ONG, que clasifica en los siguientes apartados:

1. Federaciones independientes de ONG internacionales.
2. Coaliciones dirigidas a organismos específicos de Naciones Unidas; en particular, CONGO ( que agrupa las ONG con estatuto de miembro consultivo).
3. Coaliciones dirigidas a organismos intergubernamentales de ámbito regional específicos.
4. Coaliciones sobre la sociedad civil, participación ciudadana o gobierno mundial.
5. Coaliciones dirigidas a grupos o regiones específicas.
6. Coaliciones dirigidas a países específicos.
7. Coaliciones sobre asuntos de carácter general y de desarrollo.
8. Selección de una amplia variedad de coaliciones y redes especializadas<sup>10</sup>.

La presencia de las ONG en los acontecimientos organizados por la ONU ha ido creciendo, pero es seguramente a raíz de la conferencia de Río sobre el medio ambiente en 1992<sup>11</sup> y, sobre todo, la cumbre del Desarrollo Social de Copenhague (1995) cuando las ONG han adquirido un protagonismo notable en detrimento, paradójicamente, de las propias Naciones Unidas<sup>12</sup>.

8. M. MERLE, *Sociologie des relations internationales*, París: Dalloz, 1982, 3ª ed., p. 362.
9. Datos del *Yearbook of International Organizations*, citado en M. MERLE, ídem, p. 362, y Union of International Associations, *NGO Coordination: Varieties of bodies coordinating nongovernmental action*, 2000.
10. Union of International Associations, 2000, ídem.
11. El 9 de junio de 1992, el Forum Internacional de las ONG firman el *Tratado Alternativo sobre Comercio y Desarrollo Alternativo*. En G. DUNKLEY (cit.): «Desde entonces varias coaliciones de ONG de ámbito mundial se reúnen regularmente para formular críticas y alternativas a la Ronda Uruguay [del GATT]», p. 101.
12. Wendy Harcourt comenta este hecho: «la sociedad civil se ha equivocado estratégicamente al tratar a la OMC, el Banco Mundial y el FMI como los principales actores en la determinación de la cooperación internacional para el desarrollo y, de este modo, ha contribuido a vaciar de significado las agencias de desarrollo de las Naciones Unidas y los estados». En «From Seattle to Geneva» (Editorial). *Development*, 43:2, junio de 2000. Londres-Thousand Oaks-Nueva Delhi: Sage, p. 3-5.

La Cumbre sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague, fue la primera conferencia importante dedicada específicamente a temas sociales y, en cierto modo, representó una culminación de las anteriores conferencias de Río de Janeiro y de El Cairo, sobre la población, celebrada en 1994.

En Copenhague participaron unas 14.000 personas, entre ellas representantes de 186 países y unos 2.300 representantes de 811 ONG. Paralelamente, un foro alternativo reunió 12.000 participantes, entre los que había también numerosos representantes de ONG.

Al margen de la ONU, otros acontecimientos han contribuido al surgimiento de los actores presentes en Seattle y Praga.

Sin ánimo de exhaustividad, cabe citar la rebelión zapatista, que utilizó Internet, ya en 1994, en el contexto del NAFTA (North American Free Trade Agreement) entre EEUU, Canadá y México. En 1996, los zapatistas organizaron un primer encuentro anticapitalista en Chiapas, con la asistencia de 6.000 personas. Posteriormente hubo otras reuniones que dieron como fruto el surgimiento de un movimiento internacional antimundialización, denominado PGA (People's Global Action), que coordina un conjunto de organizaciones como los propios zapatistas, el MST (Movimiento Sem Terra) o el KRRS (Karnataka State Farmers Union), que son organizaciones militantes anticapitalistas y no ya ONG. La constitución formal del grupo se produjo en 1998 en Ginebra, y reunió más de 300 delegados de 71 países.

Otra organización que puede mencionarse por su carácter internacional es el IPG (International Forum on Globalization), un «Instituto de Educación e Investigación» fundado en 1994, también tras la firma del NAFTA, en las negociaciones finales de la Ronda Uruguay del GATT. Comprende organizaciones de veinte países y se ha dedicado a seguir de cerca la mundialización y a intervenir mediante publicación de estudios, realización de conferencias y seminarios y otros actos similares. Entre sus miembros más conocidos deben citarse a Vandana Shiva, directora del Research Institute for Science, Technology and Ecology de Nueva Delhi, o Martin Khor, presidente del Third World Network. El IFG organizó una conferencia pública en Seattle los días 26 y 27 de noviembre, a la que asistieron 3.000 personas<sup>13</sup>.

Éstas y otras muchas organizaciones y personas estuvieron presentes en Seattle formando parte de los 30.000 a 45.000 manifestantes<sup>14</sup> o de las 776 ONG acreditadas, o de los 10.000 manifestantes (frente a los 15.000 delegados) en Praga.

Se trata, pues, de un conjunto muy numeroso y heterogéneo de agentes, tanto por lo que se refiere a sus características organizativas como a su ámbito, su ideología o incluso sus tácticas y, por lo tanto, muy difícil de caracterizar.

Lo que los une es, esencialmente, el rechazo a una mundialización que favorece a los países ricos y, sobre todo, a las grandes empresas multinaciona-

13. Testimonio de E. GROSS, «The Seattle WTO Ministerial: Complex challenges for the 21<sup>st</sup> century», *Development* (cit.).

14. Según las fuentes, la primera proviene de *El País*, 5/12/99, la segunda de E. GROSS (cit.).

les. No obstante, se da un amplio abanico de posiciones, desde la más radical anticapitalista, hasta la que defiende la posibilidad de una corrección de la mundialización, o de sus excesos.

Otro rasgo distintivo que une a esta diversidad de ONG es su dimensión mundial, aprovechando —e impulsando— la existencia de Internet. Es un movimiento básicamente ligado a Internet, lo que explica que puedan aparecer como nuevos protagonistas de ámbito mundial.

Además, una tercera característica de esta «nueva internacional»<sup>15</sup> es que su protagonismo recae sobre todo en las ONG, y, en todo caso, el papel de los partidos políticos y sindicatos es secundario. Su relevancia se ha acentuado a medida que su presencia era creciente y también a medida en que se ha ido produciendo un mayor reconocimiento por parte de los medios y de las instituciones económicas mundializadoras.

Pero, sobre todo, el peso de las ONG, tanto real como mediático, ha ido asociado a la caracterización del movimiento antiglobalizador como la encarnación de la sociedad civil. No en vano, las propias ONG se declaran representantes de la «sociedad civil global»<sup>16</sup>. En esta misma línea, algunos autores se refieren directamente a la sociedad civil cuando aluden al movimiento contra la mundialización<sup>17</sup>. Más aún, las ONG aparecen cada vez más como interlocutores directos del estado, al margen de los partidos políticos<sup>18</sup>.

## La construcción de la opinión pública mundial

Tradicionalmente se ha atribuido a la opinión pública mundial tanto los valores como la legitimidad de las opiniones públicas nacionales. Por lo general, el término hacía referencia a la convergencia de las opiniones públicas nacionales en torno a algún tema de carácter internacional. Así, para M. Merle, esta convergencia se podía producir en tres casos: entre los puntos de vista de los representantes cualificados de las diferentes colectividades nacionales; entre las diversas opiniones públicas nacionales sobre un mismo problema, y, finalmente, en aquellas situaciones en que se producían corrientes de opinión promovidas por la militancia política o ideológica<sup>19</sup>.

La interdependencia económica entre los países se ha correspondido con una redefinición de lo político y del poder de las naciones en el mundo. Las instituciones transnacionales operan al servicio de los países más desarrollados y, a menudo, al margen de los gobiernos con menor capacidad de influencia.

15. La analogía, y la contraposición, con las «viejas internacionales» obreras ha sido señalada en diferentes ocasiones. Ver, por ejemplo, Edgar Morin, *El País*, 10/12/99.

16. La «Declaración de Copenhague» (versión final, 8 de marzo de 1995; traducción no oficial) dice: «Nosotros/as, representantes de la sociedad civil global».

17. Un ejemplo rotundo: W. HARCOURT (cit.), p. 3-5.

18. Ver, por ejemplo, E. JELIN, «Towards a Culture of Participation and Citizenship», en ATAL y OYEN, *Poverty and Participation in Civil Society*, Abhinav y UNESCO, Nueva Delhi y París, 1997.

19. M. MERLE (cit.).

Las consecuencias de sus decisiones pueden modificar algunos aspectos de las políticas nacionales y éstas, a su vez, afectar a la vida de los ciudadanos.

Pero las opiniones públicas se desarrollan en el marco de las naciones y los estados como el único espacio posible de participación, al menos simbólica, con respecto a los asuntos domésticos o internacionales. Dichas opiniones públicas se inscriben, además, en una cultura política concreta, y tienen como marco de referencia, fundamentalmente, los medios de comunicación organizados, todavía, en las fronteras del estado.

La agenda del debate político internacional, sostenida por los líderes de las grandes potencias, tiene su contrapunto en la amplia diversidad de organizaciones no gubernamentales que lideran el movimiento solidario a escala mundial y que generan corrientes de opinión en sus propios países. La emergencia de estos «nuevos actores» a escala internacional está conduciendo a la creación de una nueva esfera política que se caracteriza, fundamentalmente, por el reconocimiento mutuo entre los actores.

Seattle y Praga se han constituido en hitos de la representación sobre esa esfera política internacional. Por un lado, las instituciones que constituyen la cabeza visible de la mundialización, a la par que sus instrumentos de coordinación internacional: FMI, Banco Mundial y OMC. Por otro, un conjunto de grupos —con las ONG a la cabeza—, representantes, a su vez, de la oposición a una mundialización que favorece a los ricos y perjudica a los pobres y los excluidos. Los primeros son instituciones, serias y poderosas; los segundos, informales, y más débiles.

La lógica mediática de cobertura de estos encuentros se ha realizado siguiendo las pautas habituales que tematizan los conflictos. Por lo general, a las informaciones sobre el desarrollo de las reuniones y los acuerdos se han superpuesto las informaciones sobre las movilizaciones callejeras. Se ha tratado de un conflicto entre dos contendientes desiguales en carácter, presencia y fuerza. Pero, sobre todo, el debate ideológico se ha realizado a través de la prensa y de las páginas de opinión, que han reflejado la polarización de posiciones a favor y en contra.

Desde Seattle, hemos asistido a un despliegue de opiniones por parte de ambos lados. Los defensores de las instituciones transnacionales han intentado reducir el conflicto a su dimensión más superficial y han redoblado su esfuerzo por poner de relieve los aspectos positivos de su propuesta globalizadora. La óptica crítica, la de la izquierda que rehuye la mundialización neoliberal y apuesta, en general, por una regulación política, ha destacado la importancia de las protestas, como el signo de una futura conciencia planetaria y, explícitamente, de una opinión pública mundial emergente<sup>20</sup>.

Los discursos de ambos actores, sobre la globalización, se dirigen a la opinión pública. En el caso de las instituciones económicas transnacionales, el

20. Por ejemplo, Ricardo Petrella, *El País*, «El rechazo de los excluidos», 19-12-99, p. 17; Bernard Cassen, *Le Monde Diplomatique*, enero de 2000, p. 4.

destinatario por excelencia son las opiniones públicas nacionales, por su deseo expreso de recordar que son, simplemente, el marco de negociaciones de los gobiernos que las forman. En el caso de las actitudes críticas hacia los procesos económicos que conducen a la mundialización, la esfera pública mundial, la opinión pública mundial y la sociedad civil mundial son los elementos de legitimación de sus discursos.

G. Dunkley explica así la diversidad de opiniones en torno a la mundialización:

Algunos consideran que la mundialización permite que la diferenciación prevalezca sobre la homogeneización, que la diversidad ideológica se enfrente a los estrechos nacionalismos, que la amplitud de miras reemplace los particularismos o que modelos alternativos rivalicen con las formas euroamericanas de modernización. Según algunos teóricos, dependerá en gran medida de si el proceso de mundialización se convierte en «hegemónico» (dominado por un poder o una perspectiva —muy probablemente de Estados Unidos) o en «diferenciado». Actualmente, ciertos teóricos y activistas abogan por el segundo, pero temen que triunfe el primero, a menos que pueda ser construida una «sociedad civil mundial» para promover intereses comunes, visiones críticas o valores alternativos, y para proteger el entorno<sup>21</sup>.

El enfoque de los partidarios de la mundialización neoliberal no prestan, naturalmente, ninguna importancia simbólica a los conflictos. Sin embargo, de forma explícita, se reconoce, en ocasiones, que se está perdiendo la batalla de la opinión pública. «Seattle fue deprimente», manifestaba a *El País* Mike Moore, director general de la OMC. Y también explicaba la lección:

La principal lección que hemos extraído las instituciones internacionales de las protestas contra la OMC, el FMI y el Banco Mundial en Seattle y Washington, es que las instituciones internacionales debemos trabajar más en comunicarnos con la gente para cambiar la imagen que tienen de nosotros y recordarles que nos debemos a los países y a sus gentes, que nos limitamos a hacer lo que quieren sus gobiernos<sup>22</sup>.

En la misma línea, James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial afirma:

Hay que seguir avanzando y que nuestro trabajo cambie la opinión pública. Hay mucha gente que no entiende las críticas de la gente ahí fuera. Pero estoy de acuerdo con usted en que si siguen repitiendo que el Banco Mundial es la causa de todos los males, la opinión pública se levantará contra nosotros<sup>23</sup>.

21. G. DUNKLEY (cit.), p. 17.

22. Entrevista de Pepa Roma a Mike Moore, presidente de la OMC, *El País* (domingo), 7-5-00, p. 6-7.

23. Entrevista de Javier Moreno a J. Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, *El País*, 29-9-00, p. 76.

Desde la óptica crítica, cabe mencionar la aportación de Edgar Morin, en *El País*, titulado «El siglo XXI empezó en Seattle». El autor se refiere al surgimiento de una nueva conciencia mundial:

Había embriones de ciudadanía terrestre [...] Había una contraofensiva, ya mundializadora, articulada en torno al impuesto Tobin, llevada a cabo por grupos ATTAC. Había resistencias locales y dispersas [...] Había una conciencia cada vez mayor de que el mercado mundial necesitaba controles y regulaciones y de que su propagación se debía a un nuevo desembarco del capitalismo en el mundo. Había también [...] un espíritu universalista y humanista que empezaba a concretarse en una conciencia propiamente planetaria o terrestre<sup>24</sup>.

En Seattle, continúa el autor: «Y, todo esto, que estaba disperso, de repente se encontró reunido». El artículo continúa con referencias como «la reencarnación de Astérix», para remachar la idea de que en Seattle se ha producido un acontecimiento de ámbito mundial, lo que Morin llama «la segunda mundialización, como expresión de un patriotismo terrestre [...] que querrá y quizá podrá domesticar la tierra».

En esta misma línea, Susan George, vicepresidenta del Observatoire de la Mondialisation y vicepresidenta de la Association pour la Taxation des Transactions Financières pour l'Aide aux Citoyens (ATTAC), titula su artículo en *Le Monde Diplomatique*: «Como la OMC fue puesta en jaque en Seattle»<sup>25</sup>, e interpreta el acontecimiento como «un triunfo del movimiento cívico». Ofrece, además, una exposición detallada de los grupos y colectivos cuyo objetivo último es «construir una auténtica democracia internacional». En el mismo sentido se expresa Ricardo Petrella cuando afirma que es la presión de una opinión pública «mundializada» la que ha dado cuenta del ciclo del milenio de la OMC en 1999<sup>26</sup>.

Desde una óptica similar, José Vidal-Beneyto planteaba que «no se trata de negar la mundialización, sino de asumirla, deconstruyéndola para poder reconstruirla desde una opción de progreso». Más adelante, se refiere a:

[...] esta internacional civil y cívica, de componentes dispares y en parte contradictorios, sale a la luz pública en Seattle y se constituye en punta de lanza de la oposición de los grupos de base a los cuatro gestores —FMI, Banco Mundial, OMC OCDE— de la mundialización ultraliberal<sup>27</sup>.

Praga no ha suscitado, por sí misma, reacciones tan apasionadas. Pero su importancia reside en que ha sido otra batalla ganada a pesar, justamente, del

24. E. MORIN, «El siglo XXI empezó en Seattle», *El País*, 10-12-99, p. 19.

25. S. GEORGE, «Comment l'OMC fut mise en échec», *Le Monde Diplomatique*, enero de 2000, p. 4-5.

26. Ver: R. PETRELLA, «Et maintenant, aux Parlements de jouer...», *Le Monde Diplomatique*, enero de 2000, p. 5; «El rechazo de los excluidos», *El País* (cit.).

27. J. VIDAL-BENEYTO: «Mercosur y la otra mundialización», *El País*, 5-10-00, p. 15.



precedente de Seattle. Incluso el resultado fue más espectacular, puesto que la reunión acabó un día antes de lo previsto.

## Conclusión

El impulso de la mundialización económica y política ha ampliado el horizonte de la comunicación internacional. La década de los noventa ha sido un período significativo en la confrontación de ideas sobre los procesos de mundialización, sus objetivos y limitaciones.

Por un lado, las organizaciones económicas internacionales, como la OMC y el Banco Mundial, han dirigido sus discursos a las opiniones públicas nacionales para legitimar sus propuestas de desarrollo global y liberalización de los mercados. Dado que los interlocutores de estos organismos son los gobiernos de los países que forman parte de ellos, las medidas económicas y sociales forman parte también de las políticas nacionales respectivas.

Por otro lado, los nuevos movimientos sociales, articulados fundamentalmente a través de las ONG y organizados a escala internacional, han elaborado sus discursos como representantes de la sociedad civil de la futura comunidad mundial. Sus repetidas llamadas a la opinión pública mundial tienen el objetivo de legitimar su discurso y también su posición como un nuevo actor emergente en la esfera internacional.

Los enfrentamientos que han tenido lugar en Seattle y Praga han sido dos momentos significativos en los que las tensiones entre los partidarios de la globalización sin restricciones y los partidarios de la regulación han ocupado la atención pública. En los dos casos, la cobertura mediática de los conflictos ha permitido, fundamentalmente, el reconocimiento del movimiento de las ONG como uno de los actores internacionales a considerar y a tener en cuenta en el proceso de mundialización.

Desde esta perspectiva se puede hablar de la existencia de un espacio mediático que simula la esfera pública mundial de una supuesta sociedad democrática global que está todavía por construir. La opinión pública mundial sigue teniendo la función legitimadora de la democracia que se le atribuye en los países desarrollados. Pero, de la misma manera que sucede en las democracias de los países desarrollados, no pasa de ser un recurso retórico, una figura simbólica cuya realidad es difícil de aprehender.

---

**María Dolores Montero Sánchez** es doctora en Ciencias de la Comunicación por la Universitat Autònoma de Barcelona. Profesora en la Facultat de Ciències de la Comunicació (UAB). Autora de *La informació periodística y su influencia social* (1993).

---