



Parte I: Visión global



Capítulo 1

El carácter histórico y multidimensional de la globalización

El concepto de mundialización o globalización ha sido ampliamente utilizado en los debates académicos y políticos del último decenio, pero sus acepciones distan de ser uniformes. En este documento lo empleamos para referirnos a la creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial en los de carácter regional, nacional y local. Esta acepción hace hincapié en el carácter multidimensional de la globalización. En efecto, aunque sus dimensiones económicas son muy destacadas, evolucionan concomitantemente a procesos no económicos, que tienen su propia dinámica y cuyo desarrollo, por ende, no obedece a un determinismo económico. Además, la tensión que se crea entre las diferentes dimensiones es un elemento central del proceso. En el terreno económico pero, sobre todo, en el sentido más amplio del término, el actual proceso de globalización es incompleto y asimétrico, y se caracteriza por un importante déficit en materia de gobernabilidad.

La dinámica del proceso de globalización está determinada, en gran medida, por el carácter desigual de los actores participantes. En su evolución ejercen una influencia preponderante los gobiernos de los países desarrollados, así como las empresas transnacionales, y en una medida mucho menor los gobiernos de los países en desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, algunos de estos actores, en especial los gobiernos de los países desarrollados, se reservan y ejercitan el derecho de acción unilateral y bilateral, y el derecho a participar en ámbitos regionales, simultáneamente a los debates y negociaciones de carácter global.

La acepción utilizada en este documento, de carácter positivo y de valor analítico, rechaza el uso normativo del concepto, que resalta la idea de una única vía posible de liberalización plena de los mercados mundiales y de integración a ellos como destino inevitable y deseable de toda la humanidad.¹ Esta inevitabilidad ha sido refutada por la historia, que muestra en el período de entreguerras del siglo XX un largo y conflictivo episodio de reversión de la internacionalización. La evolución de las instituciones multilaterales que ha acompañado a este proceso a lo largo de los últimos dos siglos y las actuales controversias sobre gobernabilidad global demuestran que no hay un único ordenamiento internacional posible, y que tampoco existe una sola manera de distribuir las funciones entre instituciones y organismos de alcance mundial, regional y nacional. Por otra parte, lo ocurrido en los países desarrollados y en desarrollo pone de manifiesto la existencia de múltiples vías de inserción en la economía global (CEPAL, 2000a; Albert, 1992; Rodrik, 2001a). Las diferencias responden a la historia de cada país, como también a su valoración de las oportunidades y riesgos que conlleva la inserción.

En este capítulo se presenta una primera visión de conjunto del proceso de globalización. Tras una descripción general, en la que se destacan el carácter histórico y las dimensiones económicas del proceso, en la siguiente sección se analizan los principales factores no económicos (principios éticos, culturales y políticos). El capítulo concluye con un análisis de las oportunidades y de los riesgos inherentes.

I. El proceso de globalización

El proceso contemporáneo de internacionalización se remonta al surgimiento del capitalismo en Europa a fines de la Edad Media, a la nueva actitud científica y cultural que encarnó el Renacimiento, y a la conformación de las grandes naciones europeas y sus imperios. La expansión del capitalismo es el único fenómeno histórico que ha tenido alcances verdaderamente globales, aunque incompletos. Con mayor intensidad que otras regiones del mundo en desarrollo, la historia de América Latina y el Caribe ha estado estrechamente vinculada a esta evolución desde fines del siglo XV.

Los historiadores modernos reconocen etapas que se destacan en el proceso de globalización durante los últimos 130 años y que, con algunas adaptaciones, adoptaremos en este documento.² La primera fase de globalización, que abarca de 1870 a 1913, se caracterizó por una gran movilidad de los capitales y de la mano de obra, junto con un auge comercial basado en una dramática reducción de los costos de transporte, más que por el libre comercio. Esta fase de globalización se vio interrumpida por la primera guerra mundial, lo que dio origen a un período caracterizado primero por la imposibilidad de retomar las tendencias anteriores en la década de 1920 y la franca retracción de la globalización en los años treinta.

Después de la segunda guerra mundial se inicia una nueva etapa de integración global, en la que conviene distinguir dos fases absolutamente diferentes, cuyo punto de quiebre se produjo a comienzos de la década de 1970, como consecuencia de la desintegración del régimen de regulación macroeconómica establecido en 1944 en Bretton Woods, de la primera crisis petrolera, y de la creciente movilidad de capitales privados, que se intensificó a partir de los dos fenómenos anteriores y del fin de la "edad de oro" de crecimiento de los países industrializados (Marglin y Schor, 1990). Si este último se define como el punto de quiebre, podemos hablar de una segunda

¹ En Helleiner (2000a) se presenta una comparación de estas dos visiones.

² Véanse Maddison (1991, 1995 y 2001); O'Rourke y Williamson (1999); Dowrich y DeLong (2001); Lindert y Williamson (2001) y O'Rourke (2001). El punto de partida, en torno a 1870, es algo arbitrario, pero refleja la incipiente y aún limitada integración internacional (e incluso interna, en los grandes territorios nacionales) de los mercados de bienes, capital y mano de obra registrada hasta entonces, así como el alcance restringido del proceso de industrialización en la mayoría de los países que conformaban el núcleo de la economía mundial.

fase de globalización, que comprende de 1945 a 1973, y que se caracterizó por un gran esfuerzo por desarrollar instituciones internacionales de cooperación financiera y comercial, y por la notable expansión del comercio de manufacturas entre países desarrollados, pero también por la existencia de una gran variedad de modelos de organización económica y una limitada movilidad de capitales y de mano de obra. En el último cuarto del siglo XX se consolidó una tercera fase de globalización, cuyas principales características son la gradual generalización del libre comercio, la creciente presencia en el escenario mundial de empresas transnacionales que funcionan como sistemas de producción integrados, la expansión y la considerable movilidad de los capitales, y una notable tendencia a la homogeneización de los modelos de desarrollo, pero en la que también se observa la persistencia de restricciones al movimiento de mano de obra.

Las raíces de este largo proceso se nutren de las sucesivas revoluciones tecnológicas y, muy en particular, de las que han logrado reducir los costos de transporte, información y comunicaciones.³ La disminución radical del espacio, en el sentido económico del término, es un efecto acumulado de la reducción de los costos y del desarrollo de nuevos medios de transporte, a lo que se une la posibilidad de transmitir información en “tiempo real”, cuya primera etapa es la invención del telégrafo y que se expande posteriormente con el teléfono y la televisión. En cambio, el acceso masivo a la información sólo se hace posible gracias a las tecnologías de información y comunicaciones desarrolladas en los últimos años, que han permitido disminuir drásticamente el costo de acceso, aunque evidentemente no ocurre lo mismo con el costo de procesamiento y, por consiguiente, de empleo eficaz de la información.

Los progresos registrados en el transporte, la información y las comunicaciones forman parte de un conjunto más amplio de innovaciones tecnológicas que hicieron posible adelantos sin precedentes en la productividad, el crecimiento económico y el comercio internacional. En los países europeos, los grandes capitales han estado vinculados al comercio internacional desde los orígenes del capitalismo moderno (Braudel, 1994). La internacionalización de la producción de las empresas se remonta a fines del siglo XIX y aparece como subproducto de la concentración económica en los países industrializados, que dio y sigue dando origen a las grandes empresas transnacionales. A partir de la década de 1970, se fue haciendo cada vez más común la subcontratación internacional de las tareas que suponen un uso más intensivo de mano de obra, como el ensamble o la maquila, que se vio facilitada por la reducción de los costos de transporte y las regulaciones comerciales adoptadas en los países industrializados. Éste constituyó el primer paso hacia el desarrollo de sistemas de producción integrados, que permiten la segmentación de la producción en distintas etapas (“desmembramiento de la cadena de valor”), y la especialización de plantas o empresas subcontratadas ubicadas en distintos países en la producción de determinados componentes, la realización de ciertas fases del proceso productivo y el ensamble de algunos modelos.

Estos cambios en la estructura de la producción y el comercio han realzado el protagonismo de las grandes empresas o conglomerados empresariales. De hecho, existe una estrecha relación entre el surgimiento de los sistemas integrados de producción, el aumento de las corrientes de comercio y de inversión extranjera directa, y el creciente protagonismo de las empresas transnacionales. El factor esencial ha sido indudablemente la liberalización del comercio, de los flujos financieros y de las inversiones en los países en desarrollo, que se ha acelerado en las dos últimas décadas. Estos fenómenos contribuyen a explicar la gran oleada de inversión extranjera y la notable concentración de la producción a escala mundial, que caracterizó al último decenio del siglo XX.

³ En efecto, este proceso sería inconcebible sin el ferrocarril, la navegación a vapor y el telégrafo en el siglo XIX; la construcción de canales interoceánicos (Suez en 1869 y Panamá en 1903); del automóvil, el avión, el teléfono y la televisión en el siglo XX; y, por supuesto, de la revolución tecnológica de la información y las comunicaciones en las últimas décadas del siglo XX.

Al igual que en el caso del comercio, las transacciones financieras internacionales se iniciaron en Europa junto con los orígenes mismos del capitalismo moderno (Kindleberger, 1984; Braudel, 1994). En el siglo XIX, Londres era el principal centro financiero internacional y bajo su hegemonía se consolidó el patrón oro como sistema de pagos internacionales y de regulación macroeconómica. París fue su competidor más cercano y, a comienzos del siglo XX, se sumó Nueva York. La suscripción de capital para grandes proyectos, especialmente de infraestructura y recursos naturales fueron, junto con la creación de un mercado internacional de bonos de deuda pública, las modalidades dominantes de los movimientos internacionales de capitales de largo plazo en la primera fase de la globalización. A ellas se sumó el financiamiento del comercio internacional, en torno al cual surgió una incipiente red bancaria internacional. Las modalidades de financiamiento de largo plazo estuvieron expuestas a crisis recurrentes y prácticamente desaparecieron como consecuencia de la depresión mundial de los años treinta, y el colapso del patrón oro y las moratorias masivas que la acompañaron. Los acuerdos de Bretton Woods, adoptados en 1944 con el fin de crear un sistema multilateral de regulación macroeconómica, basado en tipos de cambio fijos pero reajustables y la prestación de apoyo financiero a los países que enfrentaban crisis de la balanza de pagos, así como la aparición de la banca oficial de financiamiento internacional, tanto nacional (bancos de exportación e importación) como multilateral (Banco Mundial y, posteriormente, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros bancos regionales), fueron las respuestas a esta situación.

A su vez, la reaparición del financiamiento privado internacional de largo plazo a partir de la década de 1960 fue producto de la nueva fase de estabilidad económica mundial, pero también de una sucesión de factores: el excedente de dólares acumulado en ese decenio y de petrodólares en el siguiente; el abandono del esquema de paridades fijas de Bretton Woods y la flotación de las principales monedas a comienzos de los años setenta; el desarrollo acelerado del ahorro institucional en la década de 1980, encabezado por Estados Unidos y el Reino Unido, y el nacimiento de un mercado cada vez más amplio de derivados financieros en el último decenio del siglo XX, que permitió subdividir los riesgos de los distintos activos y pasivos financieros.

La globalización financiera ha sido más rápida que la comercial y productiva, y se puede argumentar, con razón, que vivimos en una era de hegemonía de lo financiero sobre lo real (CEPAL, 2001a). Ambos procesos tienen como telón de fondo un profundo reordenamiento institucional a nivel mundial, cuyo elemento esencial ha sido la liberalización de las transacciones económicas internacionales, corrientes y de capital. Sin embargo, el diseño de nuevas reglas económicas globales sigue siendo insuficiente y muestra claros vacíos institucionales.

En cambio, no ha habido una liberalización paralela de los flujos de mano de obra, que son objeto de una estricta regulación por parte de las autoridades nacionales (salvo entre los países miembros de la Unión Europea). Ésta es una de las grandes diferencias entre la primera y la actual fase de la globalización. La primera estuvo acompañada por dos grandes flujos de migración: de mano de obra europea hacia zonas templadas y de mano de obra, asiática en su mayor parte, hacia zonas tropicales. En conjunto estas corrientes migratorias abarcaron a cerca del 10% de la población mundial de entonces (Banco Mundial, 2002a).

A esto se suma el sesgo de la regulación de los flujos migratorios contra la mano de obra no calificada que, en consecuencia, tiende a movilizarse por canales irregulares. Este hecho expone a los inmigrantes al abuso de los traficantes de trabajadores, acentúa su indefensión ante las autoridades y genera otra presión a la baja de la remuneración del trabajo menos calificado en los países receptores. Estas modalidades de regulación de las migraciones absorben los recursos humanos más calificados, y relativamente escasos, de los países en desarrollo. Por lo tanto, la segmentación de la movilidad laboral está contribuyendo a acentuar las disparidades de ingreso por nivel de calificación, tanto en los países receptores como en los de origen.

Hay otros factores, íntimamente ligados a la esfera económica, que han adquirido una gran importancia a nivel mundial. Uno de ellos es la extensión de los problemas ambientales de carácter global. En los tres últimos decenios ha quedado en evidencia y se ha documentado científicamente una situación planetaria sin precedentes, derivada de la escala creciente y acumulativa de las actividades humanas, que tiene efectos de carácter mundial como el calentamiento global, el adelgazamiento de la capa de ozono estratosférica, la merma de la biodiversidad, y el avance de la desertificación y la sequía, que adquieren una dimensión perversa, la de “males públicos globales”. Esto ha puesto de manifiesto la mayor interdependencia ecológica de los países, que confiere un carácter singular al momento histórico actual (CEPAL/PNUMA, 2001). La reversión de estos procesos ha dado origen a nuevos imperativos y oportunidades de cooperación internacional, y la amenaza que representan para la sostenibilidad del crecimiento económico ha sido objeto de un amplio y largo debate. Sin embargo, las respuestas instrumentadas hasta ahora son claramente insuficientes ante la magnitud que han ido adquiriendo los problemas.

Otra forma de “males públicos globales”, también vinculada al plano económico, es la expansión de la delincuencia internacional: la producción, el comercio y el consumo de estupefacientes, y su estrecha relación con el financiamiento del terrorismo, el tráfico de armas y la circulación internacional de capitales ilícitos, derivada del tráfico de estupefacientes y de diferentes formas de corrupción que trascienden las fronteras nacionales. La necesidad de controlar la circulación de estos capitales, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados y en los centros financieros extraterritoriales (*off-shore*), ha sido reconocida con rezago, porque exige limitar la vigencia del secreto bancario para dar paso a esquemas especiales de control de la circulación de fondos de origen ilícito. Lamentablemente, los sistemas que se han venido desarrollando no incluyen, hasta ahora, medidas destinadas a combatir la corrupción.

II. Las dimensiones no económicas

1. Dimensiones valóricas y culturales

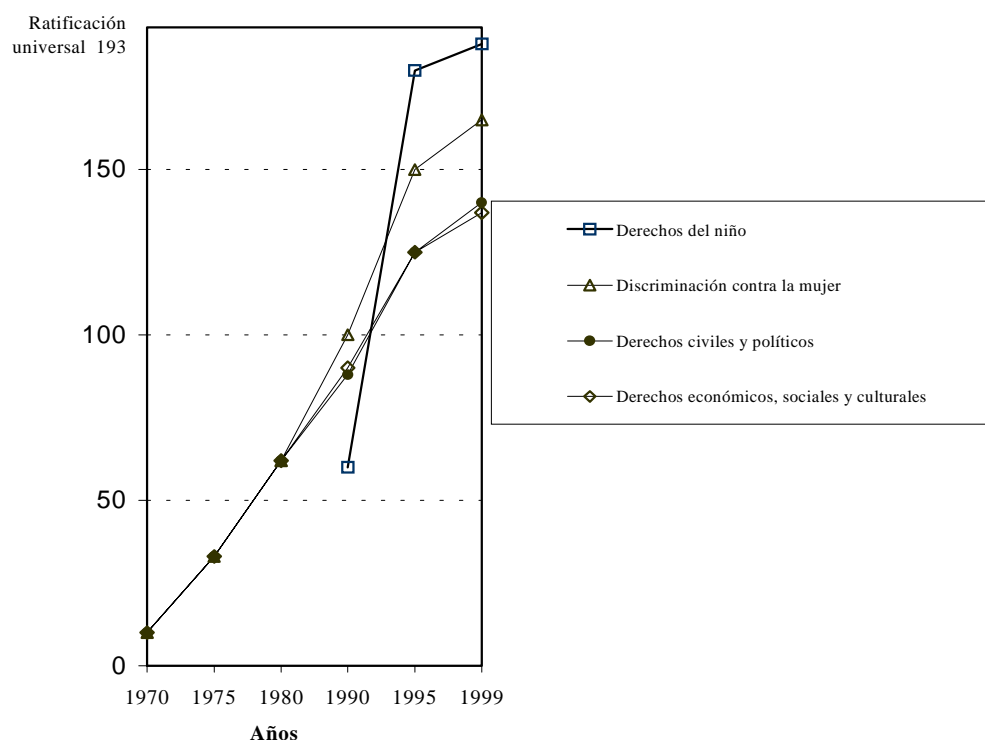
La globalización económica evoluciona simultáneamente a otros procesos que tienen su propia dinámica. Uno de los más positivos es el que la CEPAL ha denominado “globalización de los valores”, entendida como la extensión gradual de principios éticos comunes (CEPAL, 2000a) y cuya manifestación más cabal son las declaraciones sobre los derechos humanos, en sus dos dimensiones más importantes. En primer término, los civiles y políticos, que garantizan la autonomía del individuo ante el poder del Estado y la participación en las decisiones públicas. En segundo lugar, los derechos económicos, sociales y culturales, que responden a los valores de igualdad económica y social, solidaridad y no discriminación. Uno de sus principales reflejos ha sido la creciente adhesión a las convenciones de las Naciones Unidas sobre derechos humanos por parte de los gobiernos (véase el gráfico 1.1). Otra expresión de este fenómeno son las declaraciones de las cumbres mundiales sobre medio ambiente, desarrollo social, población, mujer y protección de los derechos del niño, entre otras, celebradas en el marco de las Naciones Unidas. La Declaración del Milenio (Naciones Unidas, 2000a) es una de las expresiones más acabadas de los principios consagrados en dichas cumbres.

Es importante destacar que, al igual que en el plano económico, esta “globalización de los valores” tiene una larga historia, que está vinculada a las luchas de la sociedad civil internacional. Su manifestación más reciente es la conformación de una “sociedad civil global”, cuya capacidad de información y movilización se ha multiplicado con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Los antecedentes de esta sociedad se remontan al internacionalismo liberal, surgido de las revoluciones de Estados Unidos y Francia a fines del siglo XVIII, cuya expresión más concreta es la Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano de la revolución francesa. Como bien se sabe, estos valores ejercieron una gran influencia en las luchas por la

independencia en América Latina y el Caribe, que se iniciaron con la revolución haitiana de 1791, como efecto directo de la revolución francesa.

Mientras los derechos civiles y políticos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas tienen su origen en los movimientos liberales de fines del siglo XVIII, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el producto de los movimientos sociales de los siglos XIX y XX; su principal expresión política ha sido la organización Internacional Socialista en sus sucesivas manifestaciones. Por su parte, el internacionalismo feminista ejerció una influencia determinante a lo largo del siglo XX en el reconocimiento de la igualdad de derechos de las mujeres, mientras que el internacionalismo ambientalista ha venido jugando un papel destacado a partir de la década de 1960 en la incorporación en las agendas nacionales e internacionales de los principios de desarrollo sostenible (desde Estocolmo en 1972 hasta la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Rio de Janeiro en 1992, y la sucesión posterior de convenciones ambientales globales). El surgimiento de un internacionalismo étnico en los últimos decenios es el capítulo más reciente de esta larga historia de movimientos de la sociedad civil internacional.

Gráfico 1.1
RATIFICACIÓN DE LAS CONVENCIONES SOBRE DERECHOS HUMANOS
 (Total de países)



Fuente: Naciones Unidas, *Treaty Series. Cumulative Index*, N° 25, Nueva York, 1999.

Sin embargo, cabe destacar que esta "globalización de los valores" se enfrenta en algunos casos con una globalización de carácter diametralmente opuesto, que surge de la penetración de los valores de la economía de mercado en las relaciones sociales (productivas, culturales e, incluso, familiares). En efecto, la tensión que se produce entre esos principios éticos comunes y la extensión de las relaciones de mercado a la esfera de los valores, implícita en el concepto de "sociedad de mercado", es otro elemento distintivo del proceso de globalización. Esta tensión suele alcanzar ribetes conflictivos, debido a que el marco internacional no cuenta con los mecanismos de mediación que en el plano nacional ha proporcionado históricamente la política.

La prolongada historia de los movimientos sociales ha adquirido en los últimos años una nueva dimensión: la lucha por el derecho a la identidad de pueblos y grupos sociales que se sienten amenazados por la tendencia a la homogeneización cultural que impone la globalización. Este "derecho a ser diferente" interactúa de diversas maneras con los derechos humanos en el sentido tradicional, que reconocen la igualdad de los ciudadanos, entre sí y ante el Estado. Igualdad e identidad tienen, por lo tanto, una compleja relación en el plano global.

La globalización ataca y fomenta, a la vez, la diversidad cultural. De hecho, segmentos enteros de la humanidad sienten amenazadas sus historias irrepetibles y los valores que rigen sus comunidades. Pero, al mismo tiempo, la globalización estrecha las relaciones entre tradiciones culturales y modos de vida distintos, y propicia una pluralidad de interpretaciones sobre el orden global.

El dinamismo de este proceso plantea problemas sin precedentes. Por una parte, amenaza con convertir el enriquecedor diálogo de culturas en un monólogo. Por otra, la interacción abre oportunidades culturales a nuevos y variados grupos y personas, incluidas las relacionadas con la mezcla de distintas culturas. Esta incorporación a través de mecanismos de participación y exclusión se expresa en nuevas formas de organización. Nuevas redes, virtuales o no, sustituyen a las tradicionales formas de organización de los movimientos contestatarios.

Recuadro 1.1

INCLUSIÓN E IDENTIDAD: LA CUESTIÓN ÉTNICA

América Latina y el Caribe es un crisol de culturas donde diversidad y universalidad se mezclan y combinan. En la región viven más de 400 pueblos indígenas, unos 50 millones de personas que, paulatinamente, han ido fortaleciendo su capacidad de organización política, de reivindicación de su identidad étnica y de defensa de su cultura. Cinco países agrupan casi el 90% de la población indígena regional: Perú (27%), México (26%), Guatemala (15%), Bolivia (12%) y Ecuador (8%). Por su parte, la población negra y mestiza afrolatina y afrocaribeña alcanza casi 150 millones de personas, que se ubican especialmente en Brasil (51%), Colombia (21%), la subregión del Caribe (16%) y Venezuela (12%).

A principios del nuevo milenio los pueblos indígenas, afrolatinos y afrocaribeños presentan los peores indicadores económicos y sociales y tienen escaso reconocimiento cultural y acceso a instancias de decisión pública. América Latina y el Caribe enfrenta aquí un gran desafío: la integración social requiere del reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural. Esto implica que los Estados, gobiernos y sociedades reconozcan los derechos de las diferentes etnias, los incorporen a la legislación y provean los medios necesarios para su ejercicio real. Asimismo, las políticas de desarrollo deben abrir espacios que permitan a estas poblaciones desarrollar sus potencialidades y compartir códigos básicos de la modernidad, sin que ello conlleve la pérdida de su identidad.

El inusitado desarrollo de los medios de comunicación condiciona estos procesos de una manera singular y también da origen a nuevos problemas. En primer término, agiganta la brecha entre los cánones culturales privilegiados por las cadenas globales y las bases culturales y artísticas de los países y regiones. En segundo lugar, su control a nivel nacional e internacional, está concentrado en pocas manos. Esta situación atenta contra el ideal de diversidad cultural, ya que el manejo del intercambio simbólico incide en la construcción de la identidad, de las opiniones y de las convicciones.⁴ Tercero, el desarrollo de medios audiovisuales se traduce en un notable aumento de las expectativas personales. El acceso a la información no siempre guarda relación con las posibilidades de trabajo e ingreso seguros y, por ende, de bienestar y consumo. El “efecto de demostración” trasciende hoy más que nunca las fronteras nacionales. Por último, la integración o marginación del intercambio informático se ha transformado en un elemento crucial para el ejercicio de la ciudadanía, lo que plantea un problema fundamental: cómo evitar la brecha entre los informatizados y los que sufren de “invisibilidad electrónica”.

2. La dimensión política

Las relaciones políticas internacionales también han sufrido cambios de gran envergadura en los últimos decenios. El fin de la guerra fría marcó un fuerte vuelco en el clima imperante entre Estados soberanos, en tanto que la exacerbación de varios conflictos localizados y su mayor visibilidad provocaban tensiones internacionales de naturaleza muy distinta a las del período anterior. Si bien estas tendencias ya se hacían notar desde la década de 1970, en el último decenio del siglo XX se consolidaron, en especial debido a las profundas transformaciones ocurridas tras la caída del Muro de Berlín. La acentuación de la primacía estadounidense, los esfuerzos europeos por crear un bloque capaz de tener un papel protagónico en la economía y la política mundial, el rezago de Japón, el surgimiento de China y de India y la abrupta transición de los países socialistas fueron sus rasgos más sobresalientes.

Estos profundos cambios políticos acaecidos en el mundo otorgaron a la democracia representativa una preponderancia nunca vista. La aceptación de los principios de pluralismo y de alternancia en el poder, de vigencia de la división de poderes del Estado, de elección de autoridades como base de la legitimidad, y de reconocimiento de la mayoría y respeto de las minorías orientaron el discurso político y comenzaron a aplicarse en forma mucho más generalizada.

Sin embargo, las transformaciones en curso plantean cuestionamientos al conjunto de instituciones democráticas respecto de su funcionamiento en sociedades donde la información, el peso de la imagen y el poder del dinero desempeñan un papel fundamental. Estas críticas se extienden a los partidos políticos, a los parlamentos, a la relación entre electores y representantes e incluso al sentido de la política, sobre todo en las regiones del mundo en desarrollo marcadas por la exclusión y la pobreza, aunque no sólo en ellas. Aunque la democracia concita una adhesión mayoritaria, en no pocos casos las opiniones respecto de su funcionamiento y eficacia para responder a las necesidades de la población son negativas. Así como no se han obtenido beneficios significativos del dividendo de la paz después de la guerra fría, tampoco ha sido posible un pleno aprovechamiento del “bono de la democracia”.

A pesar de estas dificultades, se sigue reconociendo que la democracia es la mejor manera de establecer una agenda de desarrollo (Sen, 1999) y que el buen gobierno se caracteriza por un perfeccionamiento del diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas, entendidas como la unidad analítica y operativa del gobierno (Lahera, 1999). Pese a esto, los gobernantes y los dirigentes políticos se ven sometidos a la tensión de conseguir un amplio apoyo local y,

⁴ Ninguno de los primeros veinte grupos multimedia existentes en el mundo es iberoamericano y cuatro de los cinco conglomerados más grandes provienen del mundo anglosajón. En 1999, cuatro agencias controlaban el flujo internacional de noticias escritas. Si estas cifras tienen correlación con el grado de influencia simbólica, ¿cuán audible y visible es América Latina y el Caribe en el mundo?

simultáneamente, respetar las rígidas reglas derivadas de formas específicas de globalización. En tal sentido, se podría afirmar categóricamente que no tiene sentido fomentar la democracia como valor universal si no se permite que los procesos nacionales de representación y participación influyan en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social, y ejerzan una mediación eficaz de las tensiones propias del proceso de globalización.

La menguada capacidad del Estado afecta el papel que puede desempeñar el sector público en la reducción del costo de los procesos de “destrucción creativa”, asociados a la acelerada transformación estructural, e incluso acentúa las dificultades que plantea la modernización del Estado. Sin embargo, es poco realista postular simultáneamente las virtudes de la globalización y de la desintegración del Estado. El papel del Estado social y generador de externalidades tecnológicas e institucionales es y seguirá siendo importante. En un mundo de riesgos globales, la consigna de sustituir la política y el Estado por la economía es cada vez menos convincente. Por consiguiente, conviene recordar la categórica advertencia de Polanyi (1957) en su análisis del colapso de la primera fase de globalización: si el mercado pretende subordinar a la sociedad, terminará por destruir sus propios cimientos.

III. Oportunidades y riesgos

En el acceso a las nuevas tecnologías, al igual que en el ámbito comercial, la globalización de los mercados ofrece a los países en desarrollo amplias oportunidades de mejor integración en la economía mundial. En ese sentido, puede decirse que el crecimiento sostenido del comercio internacional, y el fortalecimiento de las reglas multilaterales y de los mecanismos de solución de controversias, en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), son elementos propicios. También lo es el regionalismo, si se entiende en los términos positivos propuestos por la CEPAL, es decir como un regionalismo abierto (CEPAL, 1994). Pero estos procesos favorables se enfrentan a la apertura incompleta de las economías desarrolladas, reflejo de las prácticas proteccionistas que siguen predominando en el mundo, así como a la sobreoferta de determinados bienes en el comercio internacional, sobre todo de materias primas. Los países en desarrollo encaran, además, el reto de adecuar sus políticas a los mecanismos institucionales que exige la OMC, tarea que no ha resultado fácil y que incluso puede tener consecuencias más restrictivas de lo conveniente. De hecho, como veremos más adelante, cuando no existe una auténtica igualdad de oportunidades a nivel internacional, las normas globales sólo generan mayores disparidades.

El explosivo desarrollo financiero mundial ha creado oportunidades de financiamiento y de cobertura de riesgos financieros, pero también ha dejado en evidencia los inmensos problemas que provoca la asimetría entre las fuerzas dinámicas del mercado y la debilidad de los marcos institucionales que lo regulan.⁵ La coexistencia de la globalización financiera y de políticas macroeconómicas nacionales, que siguen formulándose en función de intereses y contextos internos, crea no pocas tensiones para los países en desarrollo. Sus gobiernos están sujetos a la incertidumbre que generan las políticas macroeconómicas adoptadas por los países desarrollados, que no internalizan adecuadamente sus efectos sobre el resto del mundo y carecen de mecanismos de coordinación para garantizar su coherencia global. A ello se suman los problemas propios del mercado financiero, en especial la volatilidad y los fenómenos de “contagio”, que han afectado duramente a los países de América Latina y el Caribe en los últimos decenios. Estos fenómenos se vinculan a la incapacidad del mercado de distinguir adecuadamente entre distintos grupos de prestatarios, hecho que produce un efecto de “manada” en el comportamiento del mercado financiero, tanto en los períodos de bonanza como de crisis. Los países en desarrollo se enfrentan a una peligrosa globalización de la volatilidad financiera, que puede tener efectos negativos en términos de crecimiento económico y equidad (Ffrench-Davis y Ocampo, 2001; Rodrik, 2001b).

⁵ Véanse Naciones Unidas (1999), UNCTAD (1998, 2001) y CEPAL (2001a).

La inestabilidad financiera es la manifestación más evidente, aunque no la única, de la progresiva asimetría entre el dinamismo de los mercados y la inexistencia de una gobernabilidad económica adecuada. Otras de sus manifestaciones son la notable concentración económica que se viene observando en el mundo entero y las múltiples tensiones distributivas provocadas por el proceso de globalización, entre un país y otro y dentro de un mismo país.⁶ Este hecho refleja, entre otros fenómenos, las elevadas exigencias de educación y conocimiento que imponen las tecnologías y los mercados globales, y que amenazan con marginar a quienes no estén plenamente preparados y de concentrar aún más, en unos pocos países, grupos sociales y empresas, la disponibilidad de dichas tecnologías y el desarrollo de nuevos conocimientos. Este proceso forma parte de nuevas y antiguas amenazas a la seguridad económica y social de la población, que se enfrenta a un debilitamiento de los sistemas de protección, desde los de índole familiar hasta los de responsabilidad del Estado.

La globalización también puede contribuir al surgimiento y la valorización de ventajas comparativas ambientales, entre otras la utilización sostenible de capital natural de valor económico (forestal, pesquero, turístico), ecológico (sumidero de carbono y otros contaminantes) o bien de valor estético, histórico y científico. Esto puede dar origen a un sinnúmero de políticas vinculadas al desarrollo del ecoturismo, la investigación de nuevos fármacos, la utilización del conocimiento empírico sobre manejo de recursos naturales y propiedades económicas de la biodiversidad local, la utilización de la oferta ecológica regional (biomasa y recursos naturales, entre otros), el aprovechamiento productivo de nichos ecológicos únicos y la negociación internacional en torno a servicios ecológicos regionales de interés global. En el ámbito nacional, la globalización puede perfeccionar las políticas públicas, elevando el costo de instrumentación de estrategias no sostenibles que influyan negativamente en el desarrollo a largo plazo. Uno de los riesgos que se plantean en este ámbito es la posible pérdida de ventajas comparativas tradicionales, sin que necesariamente se logren otras nuevas.

Los procesos ambientales globales afectan por definición a todos los países, pero los países pequeños ubicados en zonas tropicales, en particular los insulares, son más vulnerables a los cambios ambientales globales, como bien lo ilustra la frecuencia e intensidad cada vez mayores de los desastres provocados por fenómenos naturales. Además, si no se adoptan políticas internacionales y nacionales específicas, cabe prever que irá en aumento la tendencia a la explotación excesiva de ciertos recursos naturales, a la subutilización de otros y al traspaso de los costos ecológicos desde los países que son grandes contaminadores a la región.

La globalización también ofrece oportunidades sin precedentes en el terreno no económico. Como se ha señalado, la expansión de los valores globales, la lucha por el derecho a ser diferente y la creación de mecanismos internacionales de defensa de la ciudadanía son adelantos notables, que se reflejan en la consolidación, sin duda insuficiente, de los derechos humanos, la democracia, la igualdad de género y el respeto de la diversidad étnica. La ruptura de estructuras arcaicas de dominación y el control del abuso de poder en los países deben considerarse como progresos de la era global, aunque subsisten las tensiones provocadas por la falta de canales que permitan, en algunos casos, legitimar las acciones internacionales y atenuar los inmensos desequilibrios de poder que se observan a nivel mundial. La globalización de los medios de comunicación y su concentración en pocas manos también plantea nuevos problemas, ya que crea grandes tensiones entre homogeneidad y diversidad cultural, y una enorme distancia entre integración simbólica al mundo global y escasa capacidad de integración material, debido a las marcadas desigualdades existentes.

Muchos de los problemas mencionados son un reflejo del carácter incompleto y asimétrico de la agenda de políticas que ha acompañado a la actual fase de globalización, en gran medida a causa

⁶ Véanse UNCTAD (1997), PNUD (1999), Cornia (1999), Rodrik (1997), Bourguignon y Morrison (2002) y el capítulo 3 de este informe.

de las disparidades de poder y organización de los actores internacionales que influyen en su formulación e instrumentación. En los términos utilizados en los debates financieros de los últimos años, todo esto subraya la necesidad de una nueva "arquitectura internacional" para la era de la globalización, basada en una agenda amplia y en un proceso de negociación representativo y plural.

En esta agenda global se debe incluir tanto la provisión de bienes públicos globales, como la corrección de las grandes desigualdades y asimetrías internacionales. La estructura internacional presenta, en primer lugar, un contraste entre el desarrollo dinámico de los mercados y el rezago en la estructuración de una gobernabilidad global, que ha conducido a una provisión subóptima de "bienes públicos globales" (Kaul, Grunberg y Stern, 1999). Una segunda categoría de problemas obedece a la falta de instrumentos internacionales eficaces que garanticen el logro de las metas de desarrollo reiteradas en forma periódica, más recientemente en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. La tercera categoría se relaciona con la corrección de las asimetrías que enfrentan los países en desarrollo en el orden global, en materia productiva y tecnológica, en las esferas financiera y macroeconómica, y a causa del contraste entre la alta movilidad internacional de los capitales y las estrictas restricciones impuestas al movimiento de mano de obra (Ocampo, 2001a).

En las primeras décadas posteriores a la segunda guerra mundial, se reconoció explícitamente la necesidad de corregir las asimetrías del sistema económico internacional. Los compromisos adquiridos en materia de asistencia oficial para el desarrollo y trato preferencial a los países en desarrollo en el área comercial fueron algunos de los resultados parciales, aunque relativamente frustrantes, de ese esfuerzo por construir un "nuevo orden económico internacional". Esta visión se ha erosionado radicalmente en los últimos decenios y ha sido sustituida por un paradigma alternativo, según el cual el objetivo básico del reordenamiento de la economía internacional debe ser el garantizar "condiciones igualitarias" que permitan el funcionamiento eficiente de las libres fuerzas del mercado. La evidencia de continua profundización de las desigualdades en el último medio siglo, que prolonga las tendencias de más larga data, demuestra que ambos enfoques han sido insuficientes.

El déficit de gobernabilidad global, que abarca todos estos temas, refleja otro conflicto profundo: el contraste entre problemas globales y procesos políticos locales. Esta discrepancia implica, fundamentalmente, que no existen mecanismos de toma de decisiones a nivel mundial que hagan posible una adecuada representación de los intereses de los países y de los sectores sociales menos poderosos. Evidentemente, esta situación provoca tensiones, debido a que los espacios para el ejercicio de la ciudadanía y la democracia siguen siendo nacionales y locales.⁷ De hecho, éste es el sentido más importante que sigue teniendo el concepto de nación en el mundo de hoy, aunque la globalización también acentúa las tensiones que enfrentan los gobiernos entre las demandas de la ciudadanía, acrecentadas por la democracia, y la restricción de sus márgenes de acción derivada de la misma globalización.

⁷ Hay, sin duda, espacios en que emerge una "ciudadanía global", que se manifiesta en la participación de la sociedad civil en las cumbres mundiales de las Naciones Unidas, en los debates globales sobre el medio ambiente y el comercio, como quedó demostrado claramente en el encuentro de la sociedad civil que tuvo lugar en torno de la Reunión Ministerial de Comercio de la Cumbre de las Américas (Toronto, 1999), y en los hechos conflictivos que rodearon la Conferencia Ministerial de la OMC realizada en Seattle (1999), la reunión anual del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en Praga (2000), la del Grupo de los Ocho en Génova (2001) y el Foro Social Mundial de Porto Alegre (2001 y 2002), entre otros.