



Anexo
**Por una Globalización
justa: crear oportunidades para todos**

Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización

Aportes, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año IX, Número 27, Septiembre-Diciembre de 2004

**Capítulo I. Globalización
para la gente: una visión del cambio**

La trayectoria actual de la globalización debe cambiar. Son demasiado pocos los que comparten los beneficios que de ella se derivan, y son demasiado numerosos los que carecen de voz para contribuir a la planificación de la misma e influir sobre su curso.

La globalización será lo que nosotros hagamos de ella. Sus resultados dependerán de las políticas, normas e instituciones que rijan su curso, de los valores que inspiren a sus actores, y de la capacidad de los mismos para influir sobre el proceso.

Nosotros, miembros de la Comisión Mundial, representamos una gran diversidad de opiniones e intereses, que se encuentran a menudo enfrentados en los debates públicos sobre la globalización. Pero nos hemos puesto de acuerdo sobre un objetivo común: una globalización justa que cree oportunidades para todos. Queremos que la globalización sea un medio para extender la libertad y el bienestar humanos, y para llevar la democracia y el desarrollo a las comunidades en las que vive la gente. Nuestro objetivo es crear un consenso para una acción común a fin de llevar esta visión a la

práctica, y propiciar que los propios actores, incluidos los Estados, las organizaciones internacionales, las empresas, los sindicatos y la sociedad civil, se sientan permanentemente comprometidos con dicho objetivo.

Nuestro mensaje es crítico y práctico a la vez. Creemos que se puede sacar un mayor partido a la globalización, repartir mejor sus beneficios, y resolver muchos de sus problemas. Se dispone de los recursos y de los medios para ello. Nuestras propuestas son ambiciosas pero viables. Estamos seguros de que es posible lograr un mundo mejor.

Buscamos un proceso que sea justo y que brinde a todos los hombres y mujeres los derechos, las oportunidades y la capacidad que necesitan para tomar sus propias decisiones y vivir una vida digna.

Reafirmamos la vigencia de ciertos valores y la importancia de los derechos humanos a la hora de orientar la gobernanza de la globalización y de definir las responsabilidades de sus actores.

Reivindicamos una gobernanza de la globalización que sea más integradora, con políticas destinadas a conciliar mejor el crecimiento económico, por una parte, y el

progreso social y la sostenibilidad medioambiental, por otra.

Tenemos que ser realistas. Aunque la globalización presenta distintos aspectos, nuestro mandato nos obliga a centrarnos en su dimensión social. Asimismo, somos conscientes de los distintos diálogos e iniciativas en curso, y queremos fomentarlos y sacar partido de ellos.

Se juzga a la globalización por sus resultados. Aunque muchos de los males que hoy afligen al mundo —pobreza, falta de trabajo decente, negación de los derechos humanos— existían mucho antes de la actual fase de globalización, en determinadas regiones del mundo se ha observado un aumento de la exclusión y de las privaciones. En opinión de muchos, la globalización ha acabado con los modos de vida tradicionales y con las comunidades locales, y representa una amenaza para la sostenibilidad medioambiental y la diversidad cultural. A medida que se acelera el actual proceso de interacción e interconexión transfronterizas, crece la polémica acerca de las desigualdades, no sólo entre los países, sino también dentro de los países, así como sobre sus repercusiones para la población, las familias y las comunidades. Estas inquietudes afectan a los fundamentos mismos de la política. El debate sobre la globalización se está convirtiendo rápidamente en un debate sobre la democracia y la justicia social en el seno de una economía globalizada.

Somos conscientes de que la globalización ha abierto las puertas a numerosos beneficios. Ha propiciado sociedades y economías abiertas, así como una mayor libertad para el intercambio de bienes, ideas y conocimientos. La innovación, la creatividad y la iniciativa empresarial han prolife-

rado en muchas regiones del mundo. En Asia Oriental, el crecimiento ha permitido sacar de la pobreza a más de 200 millones de personas en tan sólo diez años. La mejora de las comunicaciones ha propiciado la sensibilización respecto de los derechos y de las identidades, y ha permitido a las corrientes sociales movilizar a la opinión y reforzar la rendición de cuentas democrática. Como resultado de ello, comienza a configurarse una verdadera conciencia global, atenta a las desigualdades ligadas a la pobreza, la discriminación por razón de sexo, el trabajo infantil y la degradación medioambiental, donde quiera que se produzcan.

Sin embargo, existe una inquietud creciente acerca del rumbo que está tomando la globalización en estos momentos. Sus ventajas quedan fuera del alcance de muchos, mientras que los riesgos que implica no pueden ser más reales. Su volatilidad amenaza tanto a ricos como a pobres. Se están generando enormes riquezas, pero persisten los problemas fundamentales, que son la pobreza, la exclusión y la desigualdad. La corrupción se ha extendido. El terrorismo mundial amenaza a las sociedades abiertas, y el futuro de los mercados abiertos resulta cada vez más incierto. En definitiva, la gobernanza global está en crisis. Nos encontramos en un momento crucial, y tenemos que replantearnos con urgencia las actuales políticas e instituciones.

¿Cuál es la situación al día de hoy?

En el funcionamiento actual de la economía global se observan desequilibrios persistentes y profundamente arraigados, que resultan inaceptables desde un punto de vista ético e indefendible desde el punto de vista político. Surgen a raíz de un desequilibrio

fundamental entre la economía, la sociedad y la política. La economía se hace cada vez más global, mientras que las instituciones sociales y políticas siguen siendo fundamentalmente de alcance local, nacional o regional. Ninguna de las instituciones globales existentes proporciona un control democrático adecuado de los mercados globales, ni corrige las desigualdades básicas entre los países. Estos desequilibrios ponen de relieve la necesidad de mejorar los marcos institucionales y políticos si queremos que la globalización cumpla sus promesas.

El desequilibrio entre la economía y la sociedad está trastornando la justicia social.

- En la mayoría de las sociedades, existe una división cada vez mayor entre la economía global formal y la economía local informal, que no deja de crecer. La mayor parte de la población mundial, que vive y trabaja en la economía informal, sigue sin poder participar directamente en los mercados y en la globalización sobre una base justa igualitaria. Estas personas no disfrutan del derecho a la propiedad ni de otros derechos, y tampoco disponen de los medios y recursos necesarios para efectuar transacciones económicas productivas.
- Los beneficios de la globalización se han distribuido de forma desigual, tanto dentro de los países como entre ellos. Existe una polarización creciente entre ganadores y perdedores. La brecha entre países ricos y pobres se ha ensanchado. En el África Subsahariana y en América Latina, a finales de 1990 el número de personas que vivían en la pobreza era mayor que al co-

mienzo de ese mismo decenio.

- Las normas globales reflejan una falta de equilibrio. Las normas e instituciones económicas prevalecen sobre las normas e instituciones sociales; y las realidades globales del momento están poniendo a prueba la eficacia de las propias normas e instituciones actuales. Se ha liberalizado el comercio de los productos manufacturados, mientras que sigue el proteccionismo en el sector agrícola. Las mercancías y los capitales atraviesan las fronteras con mucha mayor libertad que la gente. En tiempos de crisis, los países desarrollados disponen de más opciones en materia de política macroeconómica que los países en desarrollo que deben atenerse a las exigencias en materia de ajuste. Con demasiada frecuencia las políticas internacionales se aplican sin tener en cuenta las especificidades nacionales. El desequilibrio de las normas globales puede agudizar las desigualdades iniciales. En la actualidad, las normas que rigen el comercio mundial favorecen con frecuencia a los ricos y poderosos, y pueden perjudicar a los pobres y débiles, ya se trate de países, empresas o comunidades.
- El cambio estructural, sin disposiciones sociales y económicas adecuadas para proceder al ajuste, ha sumido en la incertidumbre y la inseguridad a trabajadores y empresas de todo el mundo tanto en el Norte como en el Sur. Entre los más vulnerables figuran las mujeres, los pueblos indígenas y los trabajadores pobres sin calificaciones ni recursos. El desempleo y el subempleo continúan siendo una reali-

dad pertinaz para la mayoría de la población mundial.

El desequilibrio entre la economía y el sistema de gobierno esta socavando la rendición de cuentas democrática

En la actualidad, las instituciones de gobernanza—sean nacionales o internacionales— no responden de manera adecuada a las nuevas demandas de la población y de los países en materia de representación y de posibilidad de expresión.

- La globalización ha convertido a la opinión pública en una vigorosa fuerza política que, en estos momentos, ejerce presiones insistentes sobre todas las instituciones políticas establecidas— desde los Estados y los partidos políticos nacionales hasta las organizaciones internacionales—, lo que origina nuevas tensiones entre la democracia representativa y la democracia participativa. Las organizaciones internacionales, en particular las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y la Organización Mundial del Comercio (OMC) se ven sometidas a una enorme presión para desarrollar procesos de toma de decisiones más justos y reforzar la rendición de cuentas pública. Se aprecia en la opinión pública una verdadera desconfianza respecto del proceso de toma de decisiones global.
- Los mercados globales carecen de instituciones que ejerzan un control público y, en muchos países, ello es parte de legitimidad y estabilidad para los mercados nacionales. El actual proceso de globalización carece de medios para mantener el equilibrio entre los mercados y la democracia.

- En muchos países, la coacción que ejercen los mercados internacionales parece ir en detrimento de las opciones que presentan en términos de política económica nacional. Muchos son los que opinan que con ello se menoscaba la soberanía nacional y el poder se desplaza de los gobiernos electos a las empresas transnacionales y a las instituciones financieras internacionales.

En todas partes, han sido más las expectativas que las oportunidades, y el resentimiento ha empañado la esperanza. Al mismo tiempo, la gente reconoce la realidad de la globalización, y son muy pocos los que desean quedarse al margen o invertir el proceso. Todos están a favor de un intercambio más libre de ideas, conocimientos, bienes y servicios por encima de las fronteras. Lo que persiguen los hombres y las mujeres es el respeto de su dignidad y de su identidad cultural. Reivindican oportunidades para poder llevar una vida digna y albergan la esperanza de que la globalización les brinde ventajas concretas en su vida diaria y garantice un futuro mejor para sus hijos. Del mismo modo, desean desempeñar un papel en la gobernanza del proceso, incluidos el alcance y la naturaleza de la integración de sus economías y comunidades en el mercado global, y participar de un modo más justo de sus resultados.

Creemos que resulta esencial responder a estas aspiraciones. El potencial de la globalización debe aprovecharse para crear un mundo mejor.

¿Adónde queremos llegar?

Nuestra visión es la de un proceso de globalización cuya prioridad sean las personas, que respete la dignidad humana y que con-

sidere a todos los seres humanos iguales.

Perseguimos un proceso más integrador, que sea justo y benéfico y que brinde oportunidades reales a un mayor número de personas y de países; y un proceso que se rija de manera más democrática.

Buscamos una globalización con una dimensión social, que preserve los valores humanos y mejore el bienestar de la gente en términos de libertad, prosperidad y seguridad. Los hombres y mujeres juzgan la globalización en función de las oportunidades que les ofrece para encontrar un trabajo decente, para satisfacer sus necesidades esenciales, como son la comida, el agua, la sanidad, la educación y la vivienda, y para crear un entorno adecuado para vivir. Sin esta dimensión social, muchos continuarán percibiendo la globalización como una nueva variante de las formas de dominio y explotación anteriores.

Los aspectos fundamentales de esta dimensión social incluyen:

- Un proceso de globalización basado en valores universalmente compartidos, lo cual requiere que todos sus actores —incluidos los Estados, las organizaciones internacionales, la mano de obra, la sociedad civil y los medios de comunicación— asuman sus responsabilidades individuales. Exige, además, el cumplimiento de los deberes y obligaciones contraídos en virtud del derecho internacional, así como un desarrollo económico basado en el respeto de los derechos humanos.
- Un compromiso internacional que asegure para todo el mundo los recursos básicos y las demás condiciones que garantizan la dignidad humana y que se engloban en la Declaración Univer-

sal de Derechos Humanos. La erradicación de la pobreza y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio deberían considerarse como los primeros pasos hacia el establecimiento de unas condiciones socioeconómicas mínimas para la economía global.

- Una vía de desarrollo sostenible que ofrezca oportunidades para todos, proporcione empleo y medios de vida sostenibles, promueva la igualdad de género y reduzca las diferencias entre los países y entre la gente. Asimismo, es preciso que exista una mayor coherencia entre las políticas económicas, sociales y medioambientales.
- Una gobernanza más democrática de la globalización, que propicie una mayor escucha y participación, y que garantice la rendición de cuentas sin dejar de respetar la autoridad de las instituciones de la democracia representativa y el Estado de derecho.

Se trata de una visión que puede llevarse a la práctica. Se dispone de los recursos para superar los problemas más urgentes, que son la pobreza, las enfermedades y la educación. Mahatma Gandhi lo explicó de manera muy simple: «En la tierra, hay recursos suficientes para satisfacer las necesidades de todos, pero no puede haber recursos suficientes para satisfacer la avaricia de todos».

¿Cómo lograrlo?

Nuestro principal activo es el sistema multilateral de las Naciones Unidas, que resulta esencial para la acción global. Una serie de acontecimientos recientes ha subrayado de forma espectacular su importancia dentro

del mundo cambiante en el que vivimos. Los sucesos del 11 de septiembre y el terrorismo global han hecho patente nuestra vulnerabilidad común y la necesidad de una acción concertada. La degradación de la sociedad organizada, causada por las enfermedades, la lucha civil y el colapso de la gobernanza en muchas partes del mundo, ha reafirmado la necesidad de la cooperación multilateral y de la acción colectiva. Existe un reconocimiento creciente de que las soluciones a estos problemas han de buscarse en el contexto de un mundo interdependiente e inmerso en un proceso de globalización.

La globalización está haciendo que el multilateralismo resulte a la vez indispensable e inevitable. El sistema multilateral de las Naciones Unidas y organizaciones conexas proporciona la base para las políticas globales que se precisan en áreas como el desarrollo, el comercio, las finanzas y la paz y la seguridad internacionales, así como en multitud de campos técnicos y sociales. Sus declaraciones y pactos reflejan valores universales, y la participación universal otorga al sistema multilateral una legitimidad global que ningún Estado, por poderoso que sea, puede igualar. Proporciona un marco, que ha superado la prueba del tiempo, para guiar el proceso de globalización con arreglo a los principios del imperio de la ley en el plano internacional.

No existe ninguna alternativa duradera que pueda responder a las necesidades y aspiraciones de la gente en un mundo interdependiente. El multilateralismo garantiza la transparencia y ofrece cierta protección —aunque parezca inadecuada— contra las asimetrías de poder e influencia en la comunidad internacional. Sin embargo, la globalización también está haciendo del multila-

teralismo un valor en alza para los ricos y los poderosos, ya que ha demostrado ser esencial para su prosperidad y seguridad. En un mundo con centros de poder económico emergentes y vastas fuentes de demanda de consumo sin explotar, un sistema multilateral basado en normas es el único medio para garantizar una expansión justa y duradera de los mercados globales. En un mundo inestable, dicho sistema también permite evitar que los conflictos económicos bilaterales se traduzcan automáticamente en conflictos políticos bilaterales. Y la proliferación de exigencias en materia de seguridad global hace que la cooperación multilateral resulte indispensable para todos, incluso para los países más poderosos.

Pese a todo, se pone en tela de juicio el multilateralismo justo cuando más se necesita. El conflicto en Oriente Medio y la persistencia de la pobreza y la desigualdad globales han demostrado la necesidad urgente de fundir las realidades contemporáneas que son el poder estatal y la opinión pública en una alianza duradera para la paz y el desarrollo.

Tanto el sistema de las Naciones Unidas como sus Estados miembros tienen que adaptarse al proceso de globalización del mundo. Las estructuras y los procedimientos actuales del sistema multilateral se basan en el equilibrio de poder entre los Estados miembros que se definió en la posguerra. Sin embargo, la globalización está modificando la configuración subyacente de los poderes político y económico, y las tensiones resultantes se dejan sentir en el sistema de las Naciones Unidas. El sistema multilateral también tiene que atender a las insistentes demandas de los países en desarrollo, que reivindican una mayor participa-

ción en la toma de decisiones, y a las de la sociedad civil, que exige mayor protagonismo y transparencia. Muchas de estas tensiones han ido creciendo a lo largo de los años. A medida que la globalización ha ido cobrando impulso, estas tensiones se han hecho patentes, dificultando las negociaciones internacionales, provocando la cólera y la frustración de todas las partes, y reduciendo la efectividad de las organizaciones internacionales.

Es preciso enfrentarse a esta situación. Como dijo Kofi Annan, necesitamos lograr «reforzar la solidaridad y la responsabilidad internacionales, junto con un aumento del respeto de las decisiones adoptadas colectivamente y una mayor determinación por darles efecto. La interrogante que inevitablemente se plantea es la relativa a saber si basta con exhortar a los Estados y a las personas a adoptar aptitudes más esclarecidas y hacer esfuerzos mayores, o si se necesita, también, una reforma radical de nuestras instituciones internacionales. Mi propia opinión es que los Estados miembros tienen, por lo menos, que examinar a fondo la ‘arquitectura’ actual de las instituciones internacionales y preguntarse si está en consonancia con las tareas que tenemos ante nosotros»¹. Nos sumamos plenamente a la opinión del Secretario General.

Tenemos que crear mejores instrumentos para la gobernanza de la globalización y el funcionamiento del sistema multilateral. En las Partes III y IV del informe se formulan propuestas concretas para introducir

mayor coherencia en las políticas internacionales y en la reforma institucional.

Debe construirse una globalización más justa, sobre la base de un sistema económico global que sea productivo y justo.

En la actualidad, suele reconocerse que una economía abierta de mercado constituye la base indispensable para el desarrollo, el crecimiento y la productividad. Ningún país puede situarse hoy al margen de la economía global. El desafío consiste en gestionar la interacción con los mercados globales, a fin de garantizar el crecimiento, el desarrollo y la igualdad. Para ello han de existir empresas rentables y responsables, que puedan crear empleos, riqueza e innovación y hacer una contribución a los recursos públicos, así como organizaciones de empleadores y de trabajadores que sean fuertes y representativas, para garantizar así un crecimiento sostenible y una justa distribución de sus resultados.

Para que los mercados sean eficaces, es preciso que haya Estados eficaces. Si los países quieren beneficiarse de la globalización, necesitan un Estado que pueda desarrollar las capacidades institucionales —tanto sociales como económicas— necesarias para lograr un crecimiento económico sólido y justo. La acción local es tan importante como la acción nacional y global. Unas autoridades y comunidades locales sólidas y democráticas constituyen el eje central de los Estados eficaces.

Una mejor gobernanza de la globalización tiene que multiplicar las oportunidades para que la política nacional pueda fomentar el desarrollo empresarial, la creación de empleo, la reducción de la pobreza y la igualdad de género. Tiene que reforzar la protección social y mejorar las calificacio-

¹ Naciones Unidas: *Aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas: Informe del Secretario General* (Asamblea General, 2003), documento A/58/323

nes y las capacidades. Asimismo, debe apoyar las acciones destinadas a remediar la informalidad, la desigualdad y la exclusión, y ayudar a cada país y a cada comunidad a trazar su propia senda de crecimiento y a alcanzar sus propios objetivos sociales y económicos. Una mejor gobernanza de la globalización que garantice el desarrollo duradero requiere una mayor coherencia entre las políticas económicas y sociales.

La buena gobernanza a todos los niveles de la sociedad —en términos de Estado de derecho, democracia, derechos humanos y justicia social— resulta esencial para lograr un proceso de globalización justo y productivo. Con ello se garantiza la responsabilidad pública de los actores privados y estatales, así como la eficacia de los mercados. Ningún país —ya sea rico o pobre, del Norte o del Sur— posee el monopolio de la buena gobernanza, y no existe un modelo institucional único para alcanzarla.

No buscamos el refugio utópico de un gobierno mundial. Reconocemos las realidades del poder y la desigualdad. Nuestra inspiración nace de la determinación de los hombres y mujeres que quieren ejercer un mayor control sobre su propio destino, así como de una globalización posible, más justa e integradora, que satisfaga sus necesidades.

¿Por dónde empezamos?

Un marco ético más sólido

La gobernanza de la globalización debe basarse en valores universalmente compartidos y en el respeto de los derechos humanos. La globalización se ha desarrollado en un vacío ético, donde la cuestión del éxito o el fracaso de los mercados tienden a convertirse en la norma última de comportamiento,

y donde la actitud basada en el lema «el ganador se lo lleva todo» debilita la estructura de las comunidades y las sociedades.

En la actualidad existe un deseo profundamente arraigado en la sociedad de reafirmar los valores éticos fundamentales de la vida pública, como lo demuestra, por ejemplo, la reivindicación de una «globalización más ética». Los valores son también el hilo conductor de las numerosas campañas públicas en favor de causas universales, que abarcan desde la abolición del trabajo infantil hasta la prohibición de las minas terrestres.

Los cimientos de toda sociedad que fomenta la cohesión son unos valores compartidos, que constituyen un marco ético y moral para la actividad pública y privada. La globalización aún no ha creado una sociedad global, pero la interacción creciente de las personas y de los países subraya la urgente necesidad de un marco ético que sirva de referencia común.

En gran medida, dicho marco ya puede encontrarse en las declaraciones y en los tratados del sistema multilateral de las Naciones Unidas. Sirvan como ejemplo la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y, más recientemente, la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Estos valores y principios universales representan la base común de creencias espirituales y seculares del mundo entero: sobre ellos debe cimentarse el proceso de globalización, deben quedar reflejados en las normas de la economía global, y deben servir de referencia a las organizaciones internacionales para la aplicación de sus mandatos.

Ciertos aspectos relativos a estos valores y principios universales se mencionan una y otra vez en el contexto del debate público sobre la globalización. Expresan las inquietudes de la gente en un momento de grandes cambios e incertidumbres:

- El respeto de los derechos humanos y de la dignidad de la persona, incluida la igualdad entre géneros. Este es uno de los compromisos fundamentales que la comunidad internacional ya ha asumido.
- El respeto de la diversidad de culturas, religiones y opiniones políticas y sociales, junto con el pleno respeto de los principios universales.
- La equidad. La equidad es una noción profundamente arraigada y reconocida por la gente de todos los países. Se trata de un baremo de justicia que muchos utilizan para juzgar la globalización y la distribución equitativa de sus beneficios.
- La solidaridad es el reconocimiento de la pertenencia a una misma humanidad y a una ciudadanía global, así como la aceptación voluntaria de las responsabilidades que ello conlleva. Representa un compromiso consciente para resolver las desigualdades entre los países y dentro de los mismos. Se basa en el reconocimiento de que, en un mundo interdependiente, la existencia de pobreza u opresión en cualquier lugar constituye una amenaza para la prosperidad y la estabilidad de todos.
- El respeto de la naturaleza exige que la globalización sea sostenible desde el punto de vista ecológico, respete la diversidad natural de la vida sobre la

tierra y la viabilidad del ecosistema del planeta, y garantice la igualdad entre las generaciones presentes y futuras.

Los valores y principios universalmente compartidos tienen que ser la base de la gobernanza democrática de la globalización. Abarcan todos aquellos valores que resultan esenciales para una economía de mercado abierta y eficaz, a saber, responsabilidad, iniciativa, respeto de la ley, honradez y transparencia.

Un mundo más justo y próspero resulta esencial para lograr un mundo más seguro. Con frecuencia, el terror se aprovecha de la pobreza, la injusticia y la desesperación para obtener legitimidad pública. La existencia de estas condiciones constituye un obstáculo para la lucha contra el terrorismo.

Se plantean problemas en cuanto a la manera de salvar la distancia entre la teoría y la práctica. La comunidad internacional contrae más obligaciones de las que está dispuesta a cumplir. El ejemplo más notorio del trecho que media entre la teoría y la práctica es la historia de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a los países más pobres del mundo.

La acción destinada a hacer realidad los valores de una economía global debe venir tanto de los actores individuales como de las instituciones.

Los actores de la globalización —Estados, sociedad civil, empresas, sindicatos, organizaciones internacionales y particulares— deben inspirarse en estos valores para aceptar sus propias responsabilidades, y rendir cuentas públicamente en lo que atañe al respeto de las mismas en todas sus transacciones. A los ricos y poderosos —sean Estados o empresas— les incumben respon-

sabilidades especiales, dado que sus acciones tienen mayor repercusión sobre el bienestar global.

Existen varias iniciativas voluntarias que es preciso reforzar. Entre éstas cabe citar la responsabilidad social de la empresa; los movimientos que se encargan de sensibilizar éticamente a los consumidores e inversores; las campañas sindicales de promoción de las normas del trabajo, y las campañas de la sociedad civil para informar y movilizar a la opinión respecto de distintos asuntos públicos.

A las instituciones multilaterales del sistema de las Naciones Unidas les corresponde un papel especial, puesto que formulan y promueven normas y políticas internacionales. Los valores universales y la supremacía de la ley deben servir de guía al establecer los términos en que se produce la intervención internacional, y para los sistemas de gobernanza nacional y global.

Consideramos que la globalización ha hecho imprescindible un mejor diálogo internacional acerca de los valores universalmente compartidos. Los valores se han convertido en una cuestión esencial en muchas negociaciones políticas, como consecuencia de la propia dinámica de la globalización. El ajuste estructural provoca a menudo tensiones internas y sospechas en cuanto a si todos los países actúan aplicando las mismas normas éticas. Esto se aprecia, por ejemplo, en los debates internacionales en materia de comercio, finanzas, derechos humanos y ayuda al desarrollo. Dichas tensiones van en detrimento de la solidaridad entre las personas, tanto en los países ricos como en los pobres.

La cultura es un poderoso símbolo de identidad y de pertenencia. La globaliza-

ción debería desembocar en la diversidad multicultural, y no en una homogeneización, una integración forzada o una conservación estática. Debe ser un proceso de redefinición creativa, en el que se encuentren las tradiciones y los modos de vida globales y locales, para que dé lugar a nuevas formas en todos los planos. Deben reconocerse la integridad y autonomía de las distintas culturas nacionales y locales como fuente de confianza y de energía para que la gente adopte comportamientos creativos que trasciendan las fronteras nacionales.

En último término, un compromiso común respecto de una globalización justa e integradora debe basarse en una visión de humanidad compartida y de un planeta común. Esta visión constituye la base sobre la que se asientan la estabilidad de los Estados y de las comunidades nacionales. Tenemos una economía cada vez más global, pero distamos mucho de ser una comunidad global. No obstante, comienzan a surgir algunos elementos que es preciso promover y fomentar.

Hacia una comunidad global reforzar el diálogo y la gobernanza

El orden que se estableció en la posguerra partía de una comunidad internacional de naciones. Los Estados eran los actores principales, si bien ciertos actores no estatales, como las empresas y los sindicatos, han estado representados en la OIT desde 1919.

En la actualidad, una multitud de actores, estatales y no estatales, desempeña un papel crucial a la hora de configurar la evolución de la globalización. Entre estos actores se incluyen, además de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas,

los parlamentarios y las autoridades locales, las empresas multinacionales, los sindicatos, los grupos empresariales, las cooperativas, los grupos religiosos, las universidades, los consejos económicos y sociales, las fundaciones y asociaciones benéficas, las organizaciones comunitarias y las organizaciones no gubernamentales (ONG), así como los medios de comunicación. En las redes globales se reúnen grupos tan diversos como las asociaciones de jóvenes y de consumidores, los agricultores, los científicos, los profesores, los abogados y los médicos, las mujeres y los pueblos indígenas.

Estas redes emergentes se relacionan cada vez más entre sí a través de lazos de intereses o convicciones comunes. Ya se han puesto en marcha muchas iniciativas para abordar problemas comunes. Estas abarcan desde la gestión de Internet hasta las cuestiones relativas a la igualdad de género, la migración, la salud y la seguridad de las personas.

Ya pueden distinguirse algunas características propias de estos procesos. Suelen definirse en función de problemas específicos. Implican una gran variedad de actores, estatales y no estatales, que interactúan desde el ámbito local hasta el global. Y, en todo caso, se caracterizan por la ampliación de la participación y el diálogo públicos. Las nuevas tecnologías y las redes que se basan en ellas están creando las condiciones adecuadas para que surjan nuevas modalidades de interacción creciente.

Sin embargo, aún es demasiado pronto para decir que este conjunto de actores constituye una comunidad global, pues dista mucho de ser una unidad. Siguen existiendo grandes desigualdades en términos de poder e influencia. Se dan diferencias de

opiniones e intereses que resultan a menudo explosivas. Se trata de un conjunto fragmentado e incompleto, que apenas afecta a los millones de personas que viven en el umbral de la subsistencia.

No obstante, las interacciones humanas se están multiplicando, y las redes se vuelven cada vez más densas. Se trata de una evolución encabezada por la propia globalización, por la creciente integración del comercio y de la producción, y por la expansión de las comunicaciones, los viajes y el intercambio de ideas.

En la actualidad, la posibilidad de lograr un sistema de gobernanza global que sea más participativo y democrático depende de estas redes crecientes de personas e instituciones más que de los proyectos de gobierno mundial o de la reorganización institucional global. Estas redes completan —y rebasan— el actual sistema de organizaciones internacionales. Pueden ser el semillero de una futura comunidad global dotada de intereses compartidos y objetivos comunes.

La manera de avanzar consiste en fomentar más diálogos sistemáticos en terrenos específicos en el seno de estas redes emergentes de actores estatales y no estatales y entre ellas. Dicho diálogo amplía la participación, propicia el consenso y define las necesidades desde la perspectiva de quienes se ven afectados de forma más directa. Además, sirve para mediar en las inevitables tensiones que surgen de la transición económica y el ajuste global, y proporciona un mecanismo para que los valores se traduzcan en acción a través de la definición de objetivos comunes y responsabilidades individuales. Estos diálogos han de producirse en todos los niveles, pues constituyen la base de una acción más coherente para

vincular el crecimiento económico al progreso social.

Este informe constituye una incitación a la acción basada en el diálogo como fundamento de una verdadera comunidad global del futuro. Aunque los intereses son con frecuencia divergentes, creemos que existe una coincidencia cada vez mayor en todo el mundo respecto de la necesidad de lograr una globalización más justa e integradora. Esta convergencia se basa en una conciencia creciente de nuestra interdependencia y del peligro que entraña el no hacer nada. La propia globalización se encarga de difundir y reforzar esta conciencia. Nuestra confianza respecto del futuro se basa en el poder de esta realidad.

Confiamos en que, si se adoptan en un plazo razonable las recomendaciones que proponemos, es posible que la globalización, tal y como la conocemos hoy, cambie para mejor, trayendo consigo prosperidad y estabilidad a un mayor número de personas y de países.

Capítulo II. La Globalización y sus efectos *Opiniones y percepciones*

Una prioridad clave para la Comisión consistió en examinar la globalización desde muy diversas perspectivas en regiones de todo el mundo: cómo había afectado a la vida de la gente; qué esperanzas, temores y preocupaciones había provocado; y qué pensaba la gente que debería hacerse para aumentar las oportunidades y reducir las inseguridades que presenta.

Con este objetivo, pusimos en marcha un amplio programa de diálogos y consultas de ámbito nacional, regional y global. Entre los participantes figuraron más de dos mil actores sociales y responsables de la toma

de decisiones implicados en las cuestiones de la globalización, entre ellos, ministros de gobierno y administradores, políticos locales y parlamentarios, dirigentes nacionales de asociaciones de empleadores y de trabajadores, representantes de la sociedad civil y líderes religiosos, asociaciones de mujeres y pueblos indígenas, personalidades del mundo académico y periodistas². Los diálogos estuvieron diseñados para ser interactivos y los participantes intercambiaron ideas y las compartieron con los miembros de la Comisión.

Aunque no se pretendía que los participantes representaran a toda la opinión pública, estos diálogos nos han permitido contemplar la globalización a través de los ojos de la gente³. Aunque se reconocieron ampliamente los beneficios de la globalización, los diálogos estuvieron marcados por una corriente de opinión claramente crítica. Presentamos este resumen no porque este-

² En total, se mantuvieron unos 26 diálogos nacionales y regionales. Además de las consultas regionales en África, los Estados árabes, Asia, Europa, América Latina y el Caribe, se mantuvieron diálogos y consultas de ámbito nacional en los siguientes países: Alemania, Argentina, Brasil, Chile, China, Costa Rica, Egipto, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, India, México, Polonia, Federación de Rusia, Senegal, Sudáfrica, Tailandia, República Unida de Tanzania, Uganda y Uruguay. Se organizaron nueve consultas especiales para recabar las opiniones de grupos internacionales de empresarios, de trabajadores y de la sociedad civil. Se proporciona información más detallada en un anexo al informe. Para completar esta información, también tuvimos en cuenta los resultados de algunas encuestas de opinión llevadas a cabo por otras organizaciones.

³ Los informes completos de los diálogos pueden consultarse en: www.ilo.org/wcsdg/consulta/index.htm.

mos de acuerdo con todo lo que se dijo —de hecho, entre los distintos participantes hubo opiniones divergentes o contradictorias—, sino porque esta diversidad de opiniones nos ayuda a comprender las preguntas y las preocupaciones que se están planteando, los intereses que están en juego y los valores y objetivos que suscriben las personas. Ante todo, se puso de manifiesto la importancia de mejorar el proceso de diálogo entre los diferentes actores sociales para lograr que la globalización sea más justa.

Terreno de entendimiento

Las opiniones y percepciones de la gente varían en función de quiénes son, dónde viven y qué poseen. Sin embargo, pese a la variedad de opiniones manifestadas en los diálogos, también hubo muchos puntos de convergencia.

En todas partes se dejaba sentir el poder de la globalización, ya estuviera impulsado por la tecnología, por la economía o por la política. «*Dormíamos en la orilla, cuando nos alcanzó una ola gigante*», dijo un participante en el diálogo celebrado en Egipto. La globalización podía ser amedrentadora, estimulante, arrolladora, destructiva o creativa, según el punto de vista de cada uno.

Se apreció un sentimiento generalizado de inestabilidad e inseguridad. Un participante en el diálogo de Costa Rica declaró: «*Existe el sentimiento creciente de que vivimos en un mundo extremadamente vulnerable a cambios que no podemos controlar; un sentimiento creciente de fragilidad compartido por gente común, países y regiones enteras*». Los inestables sistemas financieros tenían efectos devastadores. En todas partes del mundo se alzaban voces que reivindicaban sistemas más sólidos de protec-

ción social y de seguridad de los ingresos.

Otra preocupación común fue el impacto de la globalización en la cultura y la identidad. Algunos opinaron que dicho impacto constituía una «*amenaza para instituciones tradicionales como la familia o la escuela*» o para el modo de vida de comunidades enteras. Otros consideraron beneficioso darle un giro a las tendencias tradicionales y desarrollar actitudes más modernas. También hubo constantes referencias a las repercusiones de la igualdad de géneros, tanto positivas como negativas.

La cuestión que se destacó en repetidas ocasiones fue la del empleo y los medios de vida. Aun estando mayormente a favor de sociedades más abiertas e interconectadas, las personas no se mostraban tan positivas cuando se les pregunta sobre la repercusión de la globalización en sus empleos e ingresos⁴. Un participante en el diálogo de

⁴ Las encuestas de opinión realizadas en varios países reflejan conclusiones similares. Por ejemplo, una media del 48 por ciento de los encuestados por Environics International en siete países opinaba que la globalización mejoraba la calidad de vida y el desarrollo económico. Sin embargo, sólo el 38 por ciento opinaba lo mismo sobre el empleo y los derechos de los trabajadores (el informe completo de las encuestas puede consultarse en «Global issues Monitor 2002», Toronto, Environics International, mayo de 2002). Otra encuesta realizada en diversos países reveló que «por lo general, la gente considera que el crecimiento del comercio exterior, de la comunicación mundial y de la cultura popular internacional es positivo para ellos y sus familias», mientras que, al mismo tiempo, opinan que «muchos aspectos de su vida —incluidos los afectados por la globalización— están empeorando», como «la disponibilidad de empleos bien remunerados». (Véase la encuesta «Views of a changing world», Washington DC, realizada por The Pew Research Center for the People and the Press, junio de 2003, pág. 10.)

Filipinas manifestó: «*Una globalización que reduce el precio del calzado infantil pero que provoca el desempleo de los padres carece de sentido*». Se hizo referencia a menudo a las dificultades a las que se enfrentaban las pequeñas empresas para obtener beneficios de la globalización, a pesar de que, paradójicamente, eran ellas las que creaban más puestos de trabajo. Las economías rural e informal permanecían al margen, y el resultado era la persistencia de la pobreza. Otros participantes mostraron su inquietud por la pérdida de empleos como resultado de la reestructuración industrial emprendida ante la competitividad de los mercados globales, y del deterioro de las condiciones laborales y de los derechos de los trabajadores, en Europa y América del Norte, así como en los países con ingresos medios y en los países en transición.

Puesto que la globalización es tan sólo uno de los muchos factores que afectan a la vida de la gente, los diálogos suscitaron un debate más amplio sobre el papel del mercado en la sociedad y sobre el modo en que pueden expresarse y satisfacerse las necesidades y aspiraciones de la gente en sus propias comunidades. Se adujo de forma generalizada que las reglas injustas de la economía global impedían el progreso, favorecían a los ricos y poderosos y pasaban por alto la repercusión social de las políticas económicas. En ocasiones, los efectos adversos eran sorprendentemente similares en diferentes partes del mundo. Por ejemplo, el daño ocasionado por los subsidios agrícolas fue objeto de quejas idénticas en los diálogos mantenidos en el Brasil y en la República Unida de Tanzania, ya que en ambos se puso de manifiesto que la importación de leche en polvo de Europa estaba desplazan-

do la demanda de leche nacional, al mismo tiempo que suponía la introducción en el mercado de un producto inferior.

No obstante, las reglas justas no se traducían automáticamente en un resultado justo. Era preciso esforzarse por ayudar a quienes se encontraban en una posición más débil a «*subirse al tren del desarrollo*». Se consideró que el programa en vigor estaba demasiado centrado en el comercio y la inversión y no lo suficiente en los derechos humanos y el medio ambiente, en parte debido al «déficit democrático» en el ámbito internacional.

Hubo también un acuerdo generalizado en torno a la necesidad de renovar el papel del Estado, de forma que se base en el imperio del derecho y las instituciones democráticas y colabore con otros actores sociales. Aun si el concepto de un Estado que lo abarcaba todo había caído en descrédito, la globalización había debilitado demasiado dicha figura. Con el fin de responder de manera eficaz a la globalización, el Estado tenía que poder desarrollar capacidades nacionales, regular la actividad económica, fomentar la equidad y la justicia, proveer los servicios públicos esenciales y participar efectivamente en las negociaciones internacionales.

Una opinión recurrente fue que, para aprovechar las oportunidades de la globalización, la gente y los países tenían que invertir en educación, calificaciones y capacidades tecnológicas de forma global. Los sistemas educativos tenían que reformarse y se había de abordar el problema del analfabetismo.

La migración fue otra de las grandes preocupaciones expresada tanto por los países de inmigración como por los países

de emigración. Muchos países con ingresos bajos criticaron las barreras a la migración a gran escala hacia los países industrializados y manifestaron su preocupación por el «éxodo intelectual», que menoscababa los esfuerzos por construir capacidades nacionales. Con frecuencia, los migrantes de todas las regiones — sobre todo las mujeres — se veían obligados a dedicarse a actividades económicas ilegales en los países de destino, lo que los hacía más vulnerables a la explotación. Era esencial crear un marco más justo para la circulación de personas, y en el diálogo regional europeo se afirmó que *«toda política de restricción debería estar ligada a una política de liberalización del comercio y cooperación para el desarrollo»*.

En todo el mundo, la integración regional se veía como el camino hacia una globalización más justa e integradora. Los países pueden enfrentarse mejor a los retos sociales y económicos de la globalización mediante un trabajo conjunto. Ello requiere una mejor integración de las políticas económicas y sociales en el proceso de integración regional, lo que había sido el objetivo de la Unión Europea (UE), la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre otros.

En repetidas ocasiones se manifestó el apoyo a las Naciones Unidas y al sistema multilateral por ser los mejores medios de responder a los retos de la globalización.

Un último ámbito de entendimiento: la mayoría de los participantes en los diálogos opinaron que era posible encontrar soluciones, y muchos ya las estaban buscando o promoviendo de manera activa. A pesar de los aspectos negativos del presente modelo

de globalización, se reconoció que la globalización era una realidad, que era necesario ajustar las prioridades de las políticas para enfrentarse a ella (*«el mundo exterior puede prescindir de nosotros; pero nosotros no podemos prescindir de él»*) y, sobre todo, que se podían y se tenían que encontrar respuestas. Un participante en el diálogo mantenido en Polonia comparó la globalización con una fuerza que podía aprovecharse en los siguientes términos: *«Si la globalización es un río, debemos construir presas para generar energía»*.

Aparte de las creencias y preocupaciones comunes, también hubo mucha diversidad. Sin pretender reproducir la riqueza de los debates, a continuación ofrecemos una selección de perspectivas procedentes de distintas regiones del mundo.

África

Nadie puso en duda que durante los últimos veinte años de globalización, África había salido mucho peor parada que otras regiones. Sin embargo, la cuestión de hasta qué punto se podía culpar a la globalización de los problemas de África seguía siendo objeto de debate. En el mejor de los casos, África se sentía marginada y en el peor, maltratada y humillada.

En un extremo, un participante en el diálogo de Senegal comparó la globalización con *«la recolonización de nuestros países»*. La globalización era un fenómeno no deseado, extraño e impuesto a África.

Otro participante en el diálogo de Senegal manifestó que el impacto de la globalización en las empresas africanas era un *«combate desigual que acabaría en una muerte segura»*. Según un dirigente de la sociedad civil, África necesitaba *«desarro-*

llar una cultura de resistencia» a la globalización para no quedar reducida a la condición de «economía mendicante».

Los participantes en el diálogo de Uganda reconocieron que la globalización podía conducir a una expansión de la democracia, la educación y el empleo. Fuera cual fuese el efecto de la globalización en el continente, en el diálogo regional quedó claro que la gente no creía que África pudiera avanzar aislándose del proceso.

El fuerte sentimiento crítico que prevaleció en los diálogos se debió a la larga lista de aspectos negativos que los participantes atribuyeron al modelo actual de globalización. En los primeros puestos de la lista se encontraban las políticas agrarias y arancelarias de los países ricos. Malí no tenía por qué respetar las reglas del comercio cuando el precio de una de sus pocas exportaciones competitivas —el algodón— se había abaratado debido a los subsidios. Los aranceles occidentales continuaban discriminando la elaboración local de mercancías, convirtiendo a los productores en rehenes del descenso del precio de las materias primas. El precio del café crudo era el más bajo de la historia, según comentó un participante en el diálogo de la República Unida de Tanzania, pero el precio de una taza de café en Nueva York, Tokio o Ginebra no había disminuido.

Un tema común fue la frustración en torno a las políticas de las principales organizaciones internacionales. Los negociadores africanos carecían de la información y los recursos necesarios para promover sus intereses en la OMC. Se acusó al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial de arrogantes, de hacer caso omiso de las condiciones locales y de aplicar polí-

ticas «únicas a todos los casos». Dichas instituciones imponían políticas fiscales restrictivas que recortaban los fondos para la educación y el gasto social. Tan sólo se había materializado una mínima parte de la inversión extranjera prometida para después de la liberalización. Por encima de todo, la deuda externa excesiva estaba causando estragos, a pesar de los esfuerzos realizados incluso por los gobiernos mejor dirigidos.

El VIH/SIDA, la pobreza y la emigración se encontraban entre las cuestiones prioritarias del programa de África. Se expresó especial preocupación por el elevado costo de los medicamentos patentados para el tratamiento del VIH/SIDA y otras enfermedades. Al mismo tiempo, la emigración y el VIH/SIDA estaban agotando la ya escasa provisión de trabajadores calificados en África.

No obstante, los africanos no sólo culpaban a los demás de sus problemas. También se sintieron responsables por no haber fortalecido el comercio, no haberse integrado en otras economías y no haberse beneficiado de los aspectos positivos de la globalización. Reconocieron que, a menudo, la regresión económica se debía tanto a un mal gobierno como a las influencias exteriores. Mientras tanto, los escasos recursos fiscales se malgastaban en armamento y conflictos devastadores. Aunque sobre el papel existían muchos acuerdos comerciales y otros acuerdos de cooperación regional, había una falta bien de voluntad política, bien de infraestructura física, que impedía que estos acuerdos funcionaran. En cualquier caso, la integración regional podría ser un vehículo eficaz para la integración de África en la economía global. Quedaba

mucho por hacer con miras a crear las condiciones necesarias para reducir la pobreza. Las iniciativas locales y «*las soluciones de África a los problemas de África*» eran la mejor opción. Sin embargo, la cooperación exterior era esencial para garantizar la inclusión de África en el progreso global.

Mundo árabe

En el mundo árabe, las percepciones de la globalización estaban ensombrecidas por la guerra y el continuo conflicto árabe-israelí. Estas percepciones estaban condicionadas por dos factores: la tendencia actual de integración con el resto del mundo, dominada por las exportaciones de petróleo y la emigración, y el miedo al impacto de la globalización en la identidad cultural y las tradiciones locales.

Se consideraba que el petróleo tenía sus ventajas e inconvenientes. Gracias a él se financiaban proyectos de infraestructura y se había incrementado enormemente el consumo público y privado; sin embargo, también había socavado el crecimiento de la industria y la agricultura locales y había aumentado la desigualdad tanto dentro de los países de la región como entre unos y otros. Los Estados ricos habían llegado a depender de trabajadores procedentes de dentro y fuera del mundo árabe. La importancia global del petróleo había fomentado la interferencia política de fuerzas externas.

Mucha gente de la región asociaba la globalización a la injerencia de las potencias extranjeras en sus asuntos económicos y políticos, lo que socavaba su soberanía y fomentaba un gasto militar excesivo. Asimismo, había quien opinaba que los intereses occidentales no apoyaban suficiente-

mente la democratización de la región por miedo a la popularidad del Islam político o para mantener el régimen existente en el sector petrolífero. Estos sentimientos se exacerbaban a causa de la situación crítica de los palestinos y de las muchas preocupaciones sobre la repercusión de los medios de comunicación y los valores occidentales. También fue generalizada la inquietud en torno a la pérdida de empleos que podría resultar de la liberalización del comercio y la inversión, así como de la competencia de otros países en desarrollo con costos laborales más reducidos.

Otros argumentaban que la modernización económica a través de la globalización podía ser el camino para lograr una fuerza mayor y la independencia de las potencias extranjeras. Las encuestas de opinión muestran un creciente apoyo a la integración regional, tanto entre los países árabes como con Europa. Este podría ser un medio para recoger algunos de los beneficios de la globalización y hacer frente a la competencia de los productores de bajo costo de Asia.

Asia

En los diálogos mantenidos en Asia se puso de relieve la diversidad del continente. La mayoría de los participantes percibía un funcionamiento selectivo de la globalización: beneficioso para algunos pero no para otros. El avance más destacado había sido la reducción de la pobreza asociada a la apertura de China y la India. Sin embargo, alrededor de mil millones de personas en la región apenas habían obtenido alguna recompensa. El proceso debía dirigirse de tal forma que fuera más integrador.

En el diálogo mantenido en China se destacó que las oportunidades y los benefi-

cios de la globalización compensaban los riesgos. La globalización había estimulado el crecimiento económico y la productividad industrial y había ayudado a China a hacer frente al principal problema del país: el empleo. Sin embargo, también había socavado los medios de vida agrícolas tradicionales, modificando los sistemas tradicionales de protección social y aumentando las desigualdades entre las zonas rurales y urbanas y entre las regiones. Ciertas inversiones multinacionales estaban agravando la degradación medioambiental y generaban presiones para lograr una mano de obra más barata y flexible con el fin de mantener la competitividad. Como consumidores, los chinos apreciaban los precios bajos y los bienes y servicios de calidad; como trabajadores, sin embargo, deseaban oportunidades de empleo mejores y más seguras.

En la India, el mensaje era más complejo. Había habido ganadores y perdedores. La globalización había enriquecido la vida de las personas ricas y formadas. El sector de las tecnologías de la información (TI) se había visto especialmente favorecido. Sin embargo, los beneficios todavía no habían llegado a la mayoría, y habían surgido nuevos riesgos para los perdedores, es decir, los socialmente desfavorecidos y los pobres del medio rural. Un gran número de pobres «temporales», que habían trabajado duro para escapar de la pobreza, estaban perdiendo lo que habían ganado. Los participantes en el diálogo temían que la globalización pudiera erosionar valores como la democracia y la justicia social. El poder estaba trasladándose de las instituciones locales electas a organismos transnacionales no responsables. Las ideas occidentales, que dominaban los medios de comunica-

ción, no se correspondían con las perspectivas locales; fomentaban el consumismo en medio de la pobreza extrema y amenazaban la diversidad cultural y lingüística.

Tal y como se recalcó en el diálogo de Filipinas, la experiencia de la globalización consistía a menudo en «*hablar mucho de los mercados, cuando en realidad el acceso a los mismos era muy limitado; hablar mucho de los empleos, cuando éstos se encontraban en otros lugares; y hablar mucho de una vida mejor, pero para otros*». Una razón fundamental era la falta de reglas de juego uniformes, ya que el proteccionismo de los países industrializados negaba a otros el camino que ellos mismos habían seguido para crecer. El éxito de China en atraer la inversión extranjera directa también se percibía como una amenaza, a pesar de que los participantes en el diálogo de China rechazaron la idea de que su país estuviera encabezando una «carrera hacia niveles mínimos». En el diálogo mantenido en Filipinas, los pueblos indígenas destacaron el aumento de los conflictos entre sus comunidades y las empresas mineras, debido a la liberalización de las inversiones mineras.

La volatilidad económica de los países en proceso de globalización fue una cuestión clave en el diálogo regional. Un participante tailandés describió el cambio brusco de los flujos de capital durante la crisis asiática como un «*castigo desproporcionado por los pecados cometidos*». La reforma de los mercados de capital era necesaria, pero había de realizarse en el marco de una secuenciación prudente de la liberalización y de una protección social adecuada. Los participantes japoneses resaltaron que la cooperación regional en el comercio y las

finanzas podían aumentar la estabilidad.

También era necesario un régimen más liberal para hacer frente al creciente desplazamiento de personas a través de las fronteras nacionales. El tráfico de mujeres y niños constituía una de las violaciones más graves de los derechos humanos y requería una acción concertada.

América Latina y el Caribe

Los diálogos mantenidos en América Latina tuvieron lugar en una época de crisis en la región debido a la incidencia de los problemas económicos de Argentina en los países vecinos. En consecuencia, muchos se mostraron bastante escépticos sobre los beneficios del aumento del comercio y la interacción globales.

Sin embargo, los participantes en los diálogos mostraron por lo general una actitud más matizada. La globalización requería una reforma para responder a las necesidades de la gente, pero la región también necesitaba una reforma para beneficiarse de la globalización. La población y las sociedades de la región deberían ocupar un lugar central en los esfuerzos destinados a crear una globalización más «humana». En el diálogo mantenido en el Brasil se destacó la inclusión de la erradicación del hambre, la educación universal y el trabajo decente como cuestiones clave en el nuevo programa, para contrarrestar los aspectos comerciales, financieros y tecnológicos que habían prevalecido hasta el momento.

Había que aceptar el reto de la globalización. Un aspecto positivo es que dicho fenómeno se asociaba a la expansión de la democracia en la región y a una creciente concienciación pública sobre cuestiones como la igualdad de género, los derechos

humanos y el desarrollo sostenible. En la actualidad, la existencia de un mundo global «más pequeño» facilitaba el intercambio fecundo y la circulación de ideas. Como señalaron los participantes en el diálogo de Chile, la globalización estaba contribuyendo a dar forma a una nueva ética global basada en valores y principios universales compartidos por todo el mundo. El desafío que se planteaba en ese momento era la forma de poner en práctica el nuevo programa de derechos.

Para muchos, la globalización no estaba cumpliendo sus promesas, especialmente en relación con el trabajo decente⁵. Según declaró un dirigente sindical, «*los trabajadores difícilmente pueden confiar en el actual modelo de globalización cuando cada día son testigos del crecimiento de la economía informal, del descenso de la protección social y de la imposición de una cultura autoritaria en el lugar de trabajo*». No obstante, incluso en un país tan próspero como Costa Rica, los participantes en el diálogo opinaron que la mayoría de los ciudadanos, con independencia de su nivel de ingresos y situación social, percibían más amenazas que oportunidades en la globalización. En particular, la inestabilidad

⁵ De acuerdo con una encuesta realizada por Latino Barómetro (Santiago, Chile) en 2002, más del 40 por ciento de la población de América Latina consideraba que el desempleo, la inestabilidad del mercado laboral y los bajos salarios eran sus problemas principales. En esta misma encuesta se señalaba que la mayoría de los encuestados responsabilizaban de estos problemas a la política económica del gobierno, frente al 22 por ciento que culpaba a la globalización y el 23 por ciento que culpaba al FMI. (Para consultar las tabulaciones especiales de la encuesta regular de Latino Barómetro, visite www.latinobarometro.org.)

de los mercados financieros globales había tenido consecuencias sociales desastrosas en muchos países, debido a las políticas gubernamentales inadecuadas y al escaso entendimiento de las condiciones locales por parte del FMI y de los bancos extranjeros. Las clases medias de la Argentina y el Uruguay se habían visto especialmente perjudicadas.

Desde numerosos sectores se reivindicó la renovación del papel del Estado. Como dijo el Primer Ministro de Barbados en el diálogo de los Estados del Caribe, «*no podemos dejar el desarrollo centrado en las personas a la suerte de las fuerzas del mercado. En lugar de retirarse, el Estado debe establecer nuevas alianzas estratégicas con el sector privado y las instituciones de la sociedad civil*». El diálogo regional celebrado en Lima se hizo eco de esta reivindicación, que abogaba no sólo por servicios públicos más eficientes, sino también por una relación armoniosa entre el sector privado, como generador de riqueza y empleo, por un lado, y el sector público como promotor de un entorno competitivo, por otro. La competitividad tenía que impulsarse por medio de la inversión y el desarrollo del capital humano, y no mediante la reducción salarial o el incremento de los aranceles proteccionistas. En toda la región era particularmente necesario elaborar políticas que favorecieran a las pequeñas y medianas empresas y que se opusieran a la expansión de la economía informal.

La cuestión de la emigración había adquirido gran importancia en toda la región, desde México —donde uno de cada cinco trabajadores residía fuera del país— hasta Argentina, donde muchos jóvenes calificados se trasladaban a los países de los que habían emigrado sus abuelos en busca de prosperidad.

Se albergaba una gran esperanza en torno a la integración regional como medio para alcanzar los objetivos políticos y sociales. En particular, cabría ampliar el Mercosur. En el Caribe ya se habían puesto en marcha instituciones regionales de amplio alcance que era necesario reforzar. La solidaridad regional también podía ser un medio para que la región en su conjunto participara activamente en la construcción de la globalización.

Países en transición de Europa y Asia Central

En general, no se culpó a la globalización en sí de las dolorosas convulsiones sociales acontecidas durante la transición del comunismo en la antigua Unión Soviética y en Europa Oriental. Los participantes en los diálogos desconfiaban de los peligros de la globalización, pero se mostraban reacios a reinstaurar los viejos sistemas cerrados. Manifestaron ser totalmente conscientes de los costos del cambio, en particular cuando no existían nuevas redes de seguridad social que reemplazasen las que se habían rechazado.

Pocos países habían aprovechado mejor que Polonia las nuevas posibilidades de integrarse en el mundo globalizado. Su acercamiento paulatino a la Unión Europea (UE) era un buen ejemplo de cómo la cooperación regional podía conducir a una integración positiva en la economía global. Sin embargo, el Ministro de Finanzas polaco declaró que, «*a pesar de estar estrechamente implicados en la corriente de globalización, siempre existe la oportunidad y la obligación de aplicar una política nacional de desarrollo socioeconómico*». El pasado comunista de Polonia legó al país el

sentimiento arraigado de que el Estado tiene obligaciones ante la sociedad. Y pese a los muchos beneficios del cambio, la gente estaba frustrada por la persistencia de altos niveles de desempleo y los problemas que entrañaba la reestructuración de las antiguas industrias y del amplio sector agrícola. En Lodz —el mayor centro de producción textil del país—, casi 100.000 trabajadores —principalmente mujeres— habían perdido sus puestos de trabajo debido a la competencia de Asia.

En el diálogo mantenido en la Federación de Rusia se hizo hincapié en las oportunidades y los retos de la globalización: el incremento de las corrientes de inversión, la expansión de los mercados de exportación y las nuevas posibilidades de alcanzar un mayor crecimiento y un mayor nivel de vida. No obstante, todavía se tenían que realizar muchos ajustes, y era esencial proceder a una distribución justa de los costos y los beneficios de la reforma. Debían minimizarse los costos sociales derivados del ingreso del país en la OMC, y era necesario mejorar y aplicar la legislación laboral, generar más empleo y reformar el sistema educativo.

La cultura y la diversidad nacionales debían protegerse de la globalización. Se manifestó especial preocupación por el incumplimiento de la ley y las normas laborales por parte de las empresas multinacionales. Otro problema grave era la emigración, tanto el éxodo de trabajadores calificados debido a las malas condiciones locales como los desplazamientos ilegales. A pesar de estas preocupaciones, los participantes consideraron que la integración en el proceso de la globalización era inevitable, al mismo tiempo que resaltaron la necesidad de dirigir

dicho proceso de un modo más responsable desde el punto de vista social.

Europa Occidental y América del Norte

Se culpó a la creciente competencia internacional —impulsada por la liberalización del comercio y el capital— del aumento de las disparidades de ingresos en los países industrializados, que afectaba especialmente al trabajo poco cualificado en las antiguas industrias, al ser éstas las primeras en trasladarse a los países de bajo costo. Sin embargo, la exportación de empleos como consecuencia de la globalización era tan sólo una de las numerosas causas del desempleo. Los participantes en el diálogo de Alemania mostraron especial preocupación por el efecto de la movilidad de capitales en la política fiscal. Asimismo se sostuvo que la competencia fiscal internacional estaba imponiendo límites estrictos a la financiación del Estado de bienestar⁶.

En toda Europa la migración era una cuestión crítica. La gente reaccionaba enérgicamente, y, a menudo, las consecuencias políticas eran impredecibles. Sin embargo, esta cuestión debía abordarse en el contexto del envejecimiento de la población en Europa y de la cohesión social en que se basaba el sistema social europeo.

Europa estaba construyendo un modelo social que, según algunas opiniones, podría reproducirse en cierto modo en otros lugares. El diálogo celebrado en Finlandia ofreció un ejemplo de cómo la adopción de políticas económicas y sociales integradas y

⁶ Preocupaciones similares quedaron reflejadas en el informe de la Comisión Flamenca sobre la Dimensión Social de la Globalización; véase www.ilo.org/wcsdg/consulta/flemish/index.htm

de un enfoque de asociación habían contribuido a crear una sociedad de la información moderna y competitiva. La construcción de la propia UE era una expresión de ese mismo modelo y, a la vez, una respuesta a las presiones de la globalización. Pese a tratarse de un proceso histórico único, contenía elementos que podían inspirar una gestión mejor y más integradora de la economía global.

En los diálogos se puso de manifiesto que, en principio, los europeos se mostraban comprensivos con respecto a muchas de las quejas de los países en desarrollo sobre el modelo de globalización. Se reconoció que era el mundo industrializado el que establecía las reglas de la globalización, y que si ésta había de ser más integradora, los países en desarrollo deberían tener mayor voz. Asimismo se reconoció de forma generalizada la importancia de prestar más asistencia para el desarrollo a los países más pobres. Algunos reconocieron también la repercusión negativa de la Política Agrícola Común en los países en desarrollo, pero añadieron que existían claros obstáculos políticos que impedían su reforma.

Se disponía de una enorme cantidad de información acerca de la percepción del impacto de la globalización en los Estados Unidos, de la que se obtenían conclusiones en ocasiones contradictorias. Algunos importantes estudios recientes reflejaban en general actitudes altamente positivas respecto de la globalización, aunque existía al mismo tiempo una preocupación por los puestos de trabajo. Según un reciente trabajo de investigación académica, un importante grupo de votantes americanos se mostraba reticente a una mayor participación en

la globalización⁷. Según esta investigación, las percepciones de la globalización eran tanto más positivas cuanto mayor era el nivel de educación y calificación.

En los Estados Unidos también se mantuvieron algunas consultas con grupos específicos en el transcurso del trabajo de la Comisión. Las personas consultadas no dudaban de que la economía global había experimentado un cambio radical durante los últimos veinte años. La globalización estaba ejerciendo nuevas presiones sobre las empresas para que fuesen más competitivas, recortando los salarios y provocando fusiones empresariales. Algunos empleos nacionales se habían trasladado a otros países, pero en general el proceso estaba generando mayor riqueza y bienestar. Se veía a los Estados Unidos como el principal impulsor de la globalización, y esto se consideraba positivo. Sin embargo, se reconoció que también se habían producido efectos adversos, como el impacto en el medio ambiente y la marginación de los países de África y Oriente Medio que no podían o no querían participar.

Las opiniones estaban divididas entre los que pensaban que la globalización continuaría y los que opinaban que ésta se vería obstaculizada por el creciente nacionalismo. Era necesario que las organizaciones internacionales—oficiales y de otro tipo—contribuyeran a guiar el proceso, como el FMI, las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la OMC, la OIT, y otros organismos especializados, así como empresas, sindica-

⁷ Kenneth F. Scheve y Mattheu J. Slaughter: *Globalization and the Perceptions of American Workers* (Washington DC, Institute for International Economics, marzo de 2001).

tos, iglesias y ONG. También se precisaba una mejor gobernanza a todos los niveles.

Empresas, trabajo y sociedad civil

En los diálogos que la Comisión mantuvo con las empresas, los directores ejecutivos no se consideraban a sí mismos como los principales impulsores de la globalización. En su opinión, las empresas no crearon la globalización, sino que reaccionaron ante ella. Para algunas empresas la tarea resultó especialmente difícil. A las empresas de los países pobres y a las pequeñas empresas de todo el mundo les costó hacer frente a la competencia global sin ayuda pública. Para las compañías más grandes, en el medio global «*la clave de la eficacia reside en la gestión de la diversidad*», esto es, la diversidad de mercados, proveedores y mano de obra.

Los líderes empresariales también rechazaron la idea de que estaban imponiendo modelos únicos en sus operaciones por todo el mundo: «*Cuanto más globales seamos, más trabajaremos en el ámbito local*», dijo un participante. Las empresas podrían incluso actuar como una vía bidireccional, transfiriendo nuevas tecnologías al Sur, por un lado, y dando a conocer en sus países de origen los problemas y preocupaciones de los países en desarrollo, por otro.

Una cuestión fundamental para la dimensión social de la globalización era alcanzar una mejor diseminación de la IED. Esto suponía crear entornos estables y libres de corrupción que favoreciesen el compromiso a largo plazo de las empresas.

El establecimiento de una normativa predecible y de un marco de valores acordado era esencial para el buen funcionamiento de los mercados. Los gobiernos tenían la

responsabilidad absoluta de garantizar el respeto de las normas acordadas. Sin embargo, un afán regulador excesivo no era deseable cuando los mercados podían corregir automáticamente muchas alteraciones. «*Necesitamos más diálogo y un cambio de conducta; no más normas y reglamentos.*» Se hizo hincapié en la importancia del respeto de los valores. Las empresas progresistas estaban firmemente comprometidas con la responsabilidad social voluntaria. La buena ciudadanía empresarial era cada vez más importante para el desarrollo de las empresas.

Sin embargo, el debate que la Comisión mantuvo con el Foro Económico Mundial en Davos reveló que los escándalos empresariales habían minado la confianza de las empresas. Existía preocupación por una posible reacción contra la globalización y los efectos perjudiciales que podría entrañar. También se consideró que un debate con el Foro Social Mundial podría beneficiar a ambas partes.

Los participantes en el diálogo que la Comisión mantuvo con los sindicatos consideraron que las políticas de los países industrializados, las instituciones financieras internacionales y la OMC estaban debilitando progresivamente la base económica de los países en desarrollo. Expresaron su preocupación por la importancia que se seguía otorgando a la privatización de servicios como el agua, la electricidad y la atención sanitaria que estaba agravando la pobreza. También se mostraron preocupados porque la explotación de las trabajadoras en las zonas francas industriales (ZFI) se había expandido de manera espectacular. Dicha explotación consistía en el pago de salarios bajos, la intimidación de las trabajadoras

que intentaban sindicarse, la violencia y el hostigamiento sexual.

Era especialmente importante garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores y las normas laborales en la economía global. Los dirigentes sindicales pensaban que la OIT podría desempeñar un papel destacado, trabajando en estrecha colaboración con otras organizaciones internacionales —como las instituciones financieras internacionales y la OMC—, los gobiernos nacionales y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Los dirigentes sindicales de los países industrializados mantuvieron que el descontento con la gobernanza empresarial había alcanzado un punto álgido. Había llegado «*el momento de salvar a las empresas de sí mismas*». La desreglamentación y la importancia que se daba al valor del accionista habían ido demasiado lejos. La creciente competencia global animaba a los empleadores a «*tomarse a la ligera las prácticas laborales*», incluso mediante la sustitución del empleo decente por el trabajo inseguro, informal, eventual y en régimen de subcontratación. Para muchas empresas, la responsabilidad social voluntaria de las empresas era «*un mero intento de mejorar la imagen*», sin ningún efecto real en las actividades empresariales ordinarias.

Lo que se requería era un sistema global de relaciones laborales que incluyera comités de empresa globales, auditorías sociales de empresas y mecanismos para controlar y verificar la aplicación de los códigos de conducta adoptados por las empresas multinacionales.

Los grupos de la sociedad civil también estaban preocupados porque los intereses económicos y empresariales dominaban el

modelo de globalización, y porque no había suficiente responsabilidad. El efecto negativo de las industrias de extracción tanto en los pueblos indígenas como en las comunidades y los medios locales fue un tema común. Otro tema fue el impacto adverso de las normas internacionales sobre los derechos de propiedad intelectual, que daba vía libre a la privatización del conocimiento indígena. Muchos denunciaron el aumento de la influencia política de las empresas, incluso mediante una fuerte concentración de la propiedad de los medios de comunicación en manos del sector privado.

Esto formaba parte de una crítica más amplia de un modelo económico que se impuso a los países, especialmente a través de la condicionalidad de las instituciones financieras internacionales. Ello era evidente en la OMC, que promovía un paradigma de competencia en el que el débil tenía que competir con el fuerte. «*Una conversación entre un gato y un ratón no es una conversación.*» Así, se producía el abandono de metas sociales y medioambientales y, por tanto, a un modelo insostenible de crecimiento que imponía altos costos a las personas y a las comunidades. «*Es un sistema profundamente antidemocrático y que resta poder*», dijo un participante.

Las organizaciones de la sociedad civil difieren en cuanto a sus intereses y actividades y en cuanto al grado y objeto de su enfado, pero pocas rechazan la idea de un mundo más interconectado. Para muchas de ellas, la meta consiste más bien en cambiar los principios en los que se basa la economía global. El eslogan del Foro Social Mundial es «otro mundo es posible».

Muchas organizaciones de la sociedad civil hicieron hincapié en los derechos hu-

manos y en el respeto de valores como la justicia, la solidaridad y la igualdad de género. En su opinión, seguía habiendo una dualidad de criterios entre la retórica y la conducta de muchos actores globales. Entre las propuestas de políticas figuraba la de someter todas las acciones de las organizaciones internacionales a un examen previo que evaluase su conformidad con los derechos humanos universales. Otra reivindicación generalizada fue la búsqueda de una solución global a la crisis de la deuda, preferiblemente mediante la simple condonación de la misma.

Había un sentimiento de frustración por no haber cumplido los compromisos asumidos por los Estados miembros en los foros de las Naciones Unidas durante los últimos decenios. Algunos creían que sistemáticamente se había tratado de dejar fuera a las Naciones Unidas en cuestiones de justicia económica, paz y desarrollo, y solicitaron que se les otorgase una mayor autoridad en relación con las políticas internacionales, tanto económicas como de otro tipo. Se puso de relieve la preocupación por el aparente debilitamiento de las soluciones a los problemas de la globalización, así como de los enfoques multilaterales de las mismas, preocupación que se puso de manifiesto en muchos otros debates.

Fueron muchos los que sostuvieron que una parte fundamental de la solución residía en dar voz a los que no la tenían. Se necesitaba un marco más amplio, participativo y democrático en todos los niveles, local, nacional y global. Las mujeres seguían estando insuficientemente representadas en la mayoría de los órganos encargados de la adopción de decisiones. Muchas organizaciones de la sociedad civil sostenían que las

políticas públicas y los sistemas económicos debían reflejar las necesidades y decisiones locales. Al mismo tiempo, el funcionamiento del sistema multilateral —particularmente el de las organizaciones de Bretton Woods y el de la OMC— debería ser más democrático.

* * *

En términos generales, este programa de diálogos y consultas nos ha infundido mucho ánimo para seguir desarrollando nuestro trabajo. Hay muchas diferencias de opinión, pero también existe la creencia compartida de que la globalización puede y debe satisfacer las necesidades y aspiraciones de las personas y las comunidades de todo el mundo. Para alcanzar esto, es preciso tomar medidas correctivas urgentes en los ámbitos local, nacional e internacional. Como dijo un participante, «*Nos encontramos en un punto crítico en el que las decisiones que adoptemos nos pueden llevar a lo mejor o a lo peor en las próximas décadas*». Los debates subrayaron cómo nosotros, como comunidad global, compartimos un destino común, y nos recordaron que este destino está en nuestras manos.

II.2. Globalización: naturaleza e impacto

Introducción

La globalización es un fenómeno complejo que ha tenido efectos de gran alcance. Por lo tanto, como es lógico, el término «globalización» ha adquirido muchas connotaciones emotivas y se ha convertido en una cuestión muy controvertida en el discurso político actual. Por un lado, la globalización se ve como una fuerza benigna e irresistible que puede ofrecer prosperidad económica a las personas en todo el mundo. Por

el otro, se le culpa de ser la fuente de todos los males contemporáneos⁸.

No obstante, se suele reconocer que las características fundamentales de la globalización han sido la liberalización del comercio internacional, la expansión de la IED y la aparición de flujos financieros masivos transfronterizos. Se produjo un aumento de la competencia en los mercados globales. Asimismo, son muchos los que opinan que esto ocurrió por el efecto combinado de dos factores subyacentes: las decisiones políticas de reducir las barreras nacionales a las transacciones económicas internacionales y el impacto de las nuevas tecnologías, especialmente en los ámbitos de la información y las comunicaciones. Estos acontecimientos crearon las condiciones propicias para el inicio de la globalización.

La incidencia de las nuevas tecnologías ha imprimido además un carácter distintivo al proceso de globalización actual respecto de episodios similares del pasado. Las barreras naturales del tiempo y del espacio se han reducido enormemente. El costo de la circulación de información, personas, bienes y capital a través del globo ha caído en picado, y la comunicación global es cada vez más barata e instantánea. Con ello ha aumentado enormemente la viabilidad de las transacciones económicas en todo el

mundo. Ahora los mercados pueden tener un alcance global y abarcar una variedad cada vez mayor de bienes y servicios.

Otra característica distintiva del proceso de globalización actual está relacionada con lo que brilla por su ausencia. A diferencia de anteriores episodios de la globalización, caracterizados por movimientos transfronterizos masivos de personas, el proceso actual excluye este movimiento en gran medida. A diferencia de lo que ocurre con las personas, los bienes, las empresas y el capital pueden circular libremente entre los países.

En esta sección, destacamos las características relevantes de la evolución de la globalización, exponemos sucintamente el nuevo marco institucional que la gobierna y, por último, evaluamos el impacto que este proceso ha tenido sobre los países y las personas.

Comercio

El comercio mundial se ha expandido rápidamente en los dos últimos decenios. Desde 1986 ha crecido de forma sistemática a un ritmo considerablemente más rápido que el producto interior bruto (PIB) mundial. En el decenio de 1970, la liberalización del comercio dentro del marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) fue modesta y gradual, y afectó a los países industrializados mucho más que a los países en desarrollo. Sin embargo, desde principios de los años ochenta en adelante, el alcance de la liberalización del comercio, especialmente en los países en desarrollo, empezó a acelerarse.

Esta expansión del comercio no tuvo lugar de manera uniforme en todos los países, sino que se produjo en su mayor parte en los países industrializados y en un grupo

⁸ El término globalización no se hizo popular hasta el decenio de 1990. El informe final de la Comisión de Estudio del Bundestag alemán, titulado «Globalization of the World Economy: Challenges and Answers» (Globalización de la Economía Mundial: Retos y Respuestas) (14.º período legislativo, junio de 2002), señala que el número de veces que se usó la palabra globalización en un importante periódico alemán —*Frankfurter Allgemeine Zeitung*— aumentó de 34 en 1993 a 1.136 en 2001

de 12 países en desarrollo. En contraste, la mayoría de los países en desarrollo no experimentaron una expansión importante del comercio. Es más, la mayor parte de los países menos adelantados (PMA)—un grupo que incluye la mayoría de los países en el África Subsahariana—experimentó un descenso proporcional en su participación en los mercados mundiales, a pesar del hecho de que muchos de estos países habían puesto en práctica medidas de liberalización del comercio.

Inversión extranjera directa (IED)

Durante los primeros años del decenio de 1980, la inversión extranjera directa se aceleró, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB. Desde 1980, el marco normativo en todo el mundo ha facilitado el crecimiento de la IED. En el año 2000, más de 100 países habían adoptado importantes medidas de liberalización para atraer la IED. En efecto, son pocos los países que no tratan activamente de atraer la IED. Sin embargo, muchas de estas expectativas no se han hecho realidad. A pesar del rápido crecimiento de los flujos de la inversión extranjera directa en los países en desarrollo, la inversión sigue estando muy concentrada aproximadamente en 10 de estos países.

Además de haber aumentado el volumen de estas inversiones, también ha cambiado su naturaleza. La revolución de la tecnología de la información y la comunicación (TIC), unida a la disminución de los costos del transporte, hizo técnica y económicamente posible el crecimiento de una extensa producción de bienes y servicios con sede en muchos países. Los procesos de producción podían disociarse y ubicarse en todo el mundo para explotar las ventajas económi-

cas derivadas de las diferencias en los costos, la disponibilidad de factores y la idoneidad del clima de inversión. Los componentes y las piezas se pueden transportar fácilmente por todo el mundo y ensamblar cuando se quiera. La revolución de las comunicaciones ha hecho posible la coordinación y el control de estos sistemas de producción dispersos.

Flujos financieros

El elemento más espectacular de la globalización en los dos últimos decenios ha sido la rápida integración de los mercados financieros. El sistema de Bretton Woods, creado tras la Segunda Guerra Mundial, se basó en cuentas de capital cerradas y tipos de cambio fijos. Por lo tanto, en contraste con el comercio y la IED, donde la liberalización gradual se había puesto en marcha, la globalización financiera ni siquiera se incluía en el programa político en aquel momento. El mundo vivía con un sistema de mercados financieros nacionales independientes.

Esta situación empezó a cambiar en 1973 con el colapso del sistema de Bretton Woods. Sin embargo, no se procedió a liberar las cuentas de capital de forma inmediata ya que el cambio no se inició en los países industrializados hasta principios del decenio de 1980, con el correspondiente aumento de sus flujos de capital.

Como ya se ha señalado, «el sistema monetario mundial sufrió tres revoluciones al mismo tiempo: liberalización, internacionalización e innovación»⁹. La liberalización

⁹ Philip Turner: «Capital Flows in the 1980s: A Survey of Major Trends», *Documentos Económicos del BPI, núm.30* (Basilea, Banco de Pagos Internacionales, abril de 1991).

financiera creó el marco normativo idóneo para la expansión de la movilidad del capital. Pero el aumento de los flujos de capital estuvo impulsado en gran medida por la revolución de las TIC. Esto permitió conocer mejor y más rápido los mercados extranjeros, el desarrollo de transacciones financieras «en todo el mundo las 24 horas del día», y la aparición de nuevos instrumentos financieros, especialmente derivados.

Desde finales del decenio de 1980 ha habido una tendencia global hacia la liberalización financiera. Esta comprendía desde medidas relativamente sencillas, como la unificación de los tipos de cambio y la supresión de controles de la asignación de crédito en el mercado interior, hasta la liberalización total del sector financiero, que incluía la apertura de cuentas de capital. En el mundo en desarrollo, este último tipo de reforma estuvo limitado inicialmente a un grupo de países de ingresos medios con una variedad relativamente mayor de instituciones de intermediación financiera que incluía mercados de obligaciones y de valores. La acción en lo que respecta al crecimiento explosivo de los flujos financieros privados de Norte a Sur se centró en estos «mercados emergentes».

Entre estos flujos figuraban por ejemplo inversiones en los mercados de valores de estos países a través de fondos de inversión (en su mayor parte se hicieron en nombre de fondos de pensiones), créditos bancarios al sector empresarial y flujos especulativos a corto plazo, especialmente en mercados de divisas. Los préstamos a través del mercado internacional de obligaciones también aumentaron en el decenio de 1990, tras la globalización financiera.

Tecnología

Los países industrializados fueron la fuente de la revolución tecnológica que facilitó la globalización, pero dicha revolución también tuvo una onda expansiva en el resto de la economía global. A cierto nivel, las nuevas tecnologías cambiaron las ventajas comparativas internacionales al convertir el conocimiento en un factor importante de la producción. Las industrias de alta tecnología y de alto nivel de conocimientos son los sectores de crecimiento más rápido en la economía global, y un desarrollo económico próspero requerirá en definitiva que los países sean capaces de entrar y competir en estos sectores. Esto implica que tendrán que hacer hincapié en las inversiones en educación, capacitación y difusión de conocimientos.

La difusión de estas nuevas tecnologías ha tenido efectos más directos en los países en desarrollo. Esto ha ocurrido sobre todo, aunque no únicamente, gracias a las actividades de las empresas multinacionales (EMN). Sin embargo, como en el caso del comercio y de la IED, existen importantes desequilibrios entre el Norte y el Sur en cuanto al acceso al conocimiento y a la tecnología. Casi todas las nuevas tecnologías tienen su origen en el Norte, donde tiene lugar la mayor parte de la investigación y el desarrollo. Se trata de una importante fuente de poder de las empresas multinacionales en los mercados globales, que refuerza también su capacidad de negociación frente a gobiernos de países en desarrollo.

Los efectos de estas nuevas tecnologías se han extendido bastante más allá del campo de la economía, muy extenso de por sí. La misma tecnología que hizo posible la rápida globalización económica también ha sido

explotada para uso general de los gobiernos, la sociedad civil y los individuos. Con la difusión de Internet, el correo electrónico, los servicios telefónicos internacionales a bajo costo, los teléfonos móviles y las conferencias electrónicas el mundo está hoy más interconectado. Ahora se puede acceder desde cualquier lugar del mundo mediante Internet a un vasto y creciente volumen de información, desde las ciencias a trivialidades. Esto puede transmitirse y analizarse con la misma facilidad. Al mismo tiempo, la televisión por satélite y la prensa electrónica han creado un auténtico cuarto estado global.

Interrelaciones

Estos cambios en el comercio, la IED, los flujos financieros y la difusión tecnológica forman cada vez más parte de un nuevo todo sistémico. Un factor común básico consiste en que todos estos elementos evolucionaron necesariamente en el contexto de una creciente apertura económica y con la influencia cada vez mayor de las fuerzas del mercado globales. Este es un cambio profundo, que afecta tanto al papel del Estado como al comportamiento de los agentes económicos.

El comercio y la inversión extranjera directa se han ligado más estrechamente a medida que el sistema de producción global desarrolla cada vez más modalidades de comercio, especialmente a través del rápido crecimiento del comercio intraempresarial de piezas o componentes. Actualmente, se estima que las empresas multinacionales representan dos tercios del comercio mundial, mientras que el comercio intraempresarial, entre multinacionales y empresas afiliadas, representa aproximadamente un

tercio de las exportaciones mundiales. Al mismo tiempo, ha aumentado el comercio de componentes y bienes intermedios. Los cambios cualitativos de la estructura del comercio mundial —en particular, un aumento del comercio de componentes e insumos intermedios— son quizás tan importantes como el aumento cuantitativo del comercio. Al mismo tiempo, las inversiones de cartera y otros flujos financieros son factores cada vez más determinantes del entorno macroeconómico que configura las modalidades de comercio e inversión en la economía real. De forma similar, la difusión de las nuevas tecnologías también ha tenido un profundo efecto en la ventaja comparativa, la competitividad de las empresas, la demanda de mano de obra, la organización del trabajo y la naturaleza del contrato de trabajo.

El marco normativo

Uno de los factores subyacentes a la creciente globalización fue el cambio de planteamiento económico, que se acentuó en el decenio de 1980. Mientras los países industrializados estaban experimentando estancamiento, un número considerable de países en desarrollo había caído en una crisis de la deuda y experimentaba un retroceso económico. Esto provocó un replanteamiento de los modelos económicos existentes tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. Un elemento de este replanteamiento en los países en desarrollo estaba relacionado con las políticas de importación/sustitución, que por aquel entonces habían empezado a perder ímpetu. Esto contrastaba con el éxito evidente de las políticas de industrialización orientadas a la exportación de las economías de reciente

industrialización (ERI) de Asia Oriental.

El recurso generalizado de los países en desarrollo endeudados a los préstamos de las instituciones de Bretton Woods destinados al ajuste estructural en el período que siguió a la crisis de la deuda de principios de los años ochenta desempeñó un papel fundamental en la redefinición de las estrategias del comercio y de la industrialización. Cabe destacar, entre las condiciones a las que estaban sujetos estos préstamos, la liberalización de políticas en favor del comercio y la IED. Esto coincidía con la influencia cada vez mayor de las doctrinas económicas pro mercado durante este período. En el marco de estos programas de ajuste estructural, hubo un aumento importante del número de casos de liberalización del comercio y de las inversiones en muchos países en desarrollo.

Tal como se dijo en la sección anterior acerca de las opiniones sobre la globalización, muchos sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, así como algunos analistas políticos y gobiernos de países en desarrollo, mantienen que las instituciones financieras internacionales han impuesto una condicionalidad excesiva a los países en desarrollo. En su opinión, esta política ha resultado perjudicial tanto por recluirlas en las limitaciones de una política neoliberal inadecuada como por imponerles grandes costos sociales.

El aumento de doctrinas económicas pro mercado en los últimos veinte años desempeñó un papel clave a la hora de preparar el terreno para la aparición de la globalización. La caída del comunismo en Europa en 1989-1990 fue un momento crucial. De un golpe, 30 países ex comunistas con una población conjunta de 400 millones de personas se sumaron a la economía de libre

mercado global.

Para algunos analistas, el fin del mundo bipolar también significó la desaparición de cualquier alternativa sistémica a la economía de mercado. Como resultado, según esta opinión, la globalización del libre mercado arrancó en 1990. Casualmente, ésta también fue la época en que se produjo el crecimiento espectacular de Internet, que resultó en una propulsión tecnológica inesperada del proceso.

El contexto institucional

El sistema de comercio multilateral

Entretanto, el contexto institucional para las relaciones económicas internacionales también empezó a cambiar. Una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales iniciada en 1986 estableció el marco para la transformación del GATT en la OMC en 1995. Un cambio fundamental fue la ampliación del programa de las negociaciones comerciales bastante más allá del cometido del GATT, limitado a reducir los aranceles aduaneros y otras barreras directas al comercio. Cuestiones que hasta entonces no se habían tomado en consideración desde una perspectiva comercial, como los servicios, los derechos de propiedad intelectual, las medidas de inversión y las políticas en materia de competencia (cuestiones que van más allá de las fronteras), ahora se incluían dentro del ámbito de las negociaciones comerciales.

Esto se explica porque estas medidas también constituían impedimentos para la libre circulación de bienes y servicios a través de las fronteras. La armonización de las políticas nacionales en estas esferas se consideró esencial para una liberalización más profunda del comercio mundial. Esta

misma lógica también se podía aplicar a otros aspectos de la política y la normativa nacionales, especialmente cuando el objetivo del libre comercio se amplía para englobar asuntos concernientes al comercio equitativo y sostenible. Por lo tanto, ha habido tensiones continuas sobre la conveniencia de ampliar esta lista de cuestiones «que van más allá de las fronteras».

En retrospectiva, muchos gobiernos de países en desarrollo percibieron que los resultados de la Ronda Uruguay no habían sido equilibrados. Para la mayoría de los países en desarrollo (algunos sí obtuvieron beneficios), el quid del acuerdo desfavorable residía en las limitadas concesiones de acceso al mercado que obtuvieron de los países desarrollados a cambio de los altos costos que ahora son conscientes de haber contraído al comprometerse a adoptar las nuevas normas del comercio multilateral.

Sistemas de producción global

La aparición de sistemas globales de producción que trajeron los crecientes flujos de inversión extranjera directa ha creado nuevas oportunidades para el crecimiento y la industrialización en los países en desarrollo. Unas 65.000 empresas multinacionales, con aproximadamente 850.000 empresas afiliadas extranjeras, son los actores clave detrás de estos sistemas globales de producción. Estas empresas coordinan las cadenas de suministro global que conectan a las empresas en todos los países, incluso a los subcontratistas locales que trabajan fuera del sistema industrial formal y que subcontratan a trabajadores a domicilio¹⁰.

¹⁰ M. Carr y M. Chen: «Globalization, social exclusion and work: with special reference to infor-

El crecimiento de estos sistemas de producción global ha sido más pronunciado en las industrias de alta tecnología (componentes electrónicos, semiconductores, etc.) y en bienes de consumo que requieren mano de obra intensiva (textiles, vestido y calzado). También está adquiriendo importancia en el sector de los servicios, en donde los avances tecnológicos han permitido la prestación de servicios tales como el desarrollo de programas informáticos, financieros y centros de llamadas —entre otros— desde diferentes países de todo el mundo. Las industrias de alta tecnología han experimentado el crecimiento más rápido y ahora constituyen el mayor componente individual de las exportaciones manufacturadas de los países en desarrollo¹¹ En estas industrias, la producción de piezas y componentes se lleva a cabo por filiales de las empresas multinacionales situadas en países en desarrollo. La mayor parte de la investigación y el desarrollo (I+D) y otras funciones tecnológicamente avanzadas se realizan en los países industrializados.

En las industrias de consumo con alta densidad de mano de obra, el panorama es totalmente distinto. Las empresas multinacionales diseñan el producto, especifican la calidad de éste, etcétera, y luego subcontratan su producción a empresas locales en países en desarrollo. También ejercen el control sobre la calidad y el tiempo de producción, que a menudo está sujeto a cambios de diseño y volumen. La fuerza

mal employment and gender», documento de referencia preparado para la Comisión Mundial, Ginebra, 2003.

¹¹ S. Lall: The employment impact of globalization in developing countries, mimeografiado de la OIT (Ginebra, octubre de 2002).

motriz es la flexibilidad y prontitud para ajustarse a los cambios de la demanda del consumidor con los mínimos costos de existencias. Es un sistema de producción global «justo a tiempo». Las empresas multinacionales también controlan la comercialización del producto; las marcas y los logotipos son una fuente importante de poder de mercado y, por cierto, de grandes fortunas.

Una característica destacada del crecimiento de estos sistemas de producción global es que se ha producido sin el desarrollo paralelo de normas multilaterales para regular su elemento clave, la IED. Esto ha dado lugar a una serie de asuntos que serán tratados en la parte III.

El sistema financiero global

La estructura de gobernanza del sistema financiero global también se ha visto transformada. A medida que los flujos financieros privados fueron eclipsando los flujos oficiales, el papel y la influencia de los actores privados, tales como bancos, fondos de inversión especulativos, fondos en títulos y organismos de clasificación, aumentaron considerablemente. Como resultado, estos organismos financieros privados ejercen ahora un enorme poder sobre las políticas económicas de los países en desarrollo, especialmente en las economías de mercado emergentes. Los organismos de clasificación determinan si los países pueden tener acceso a un préstamo supremo y, si es así, el costo de éste. Las valoraciones de los analistas de valores tienen una gran influencia en el flujo de fondos en los mercados bursátiles, mientras que las decisiones de los gestores de fondos especulativos afectan a menudo a las divisas nacionales.

Dentro de la lógica de los mercados

perfectos, no habría nada de malo en estos avances. La creciente influencia de los actores privados en el sistema financiero global debería dar lugar a una mayor eficacia en la distribución mundial de los recursos financieros, así como al beneficio asociado de ejercer una mayor, y muy necesitada, disciplina de mercado sobre los gobiernos de los países en desarrollo. Sin embargo, los mercados financieros, incluso de ámbito nacional, son típicamente uno de los mercados más imperfectos. Existen graves problemas de deficiencias de información, especialmente asimetrías en la información.

Estos problemas se multiplican en el ámbito de los mercados financieros globales, donde las entidades crediticias internacionales pueden tener información poco fiable y limitada sobre los prestatarios locales. Por ejemplo, se han planteado preocupaciones por las operaciones de los fondos especulativos y los organismos de clasificación, y la probidad de algunos grandes inversores internacionales a la luz de los recientes escándalos empresariales. Esto conduce a una concesión excesiva de créditos, incluso a bancos y empresas locales poco seguros. La idea de que hay garantías implícitas en la invariabilidad de los tipos de cambio y en las ayudas financieras a entidades en dificultad agrava este proceso.

Una causa de fallos aún más importante de este mercado financiero global es la ausencia, a ese nivel, de instituciones eficaces que lo supervisen, tales como las que existen dentro del ámbito nacional.

Por lo tanto, el sistema financiero global ha estado siempre asolado por diversas crisis financieras con una frecuencia y gravedad cada vez mayores. Estas crisis han tenido efectos devastadores, al destruir los

beneficios acumulados durante años de progreso económico e imponer elevados costes sociales que se traducen en un aumento del desempleo y de la pobreza.

Sin embargo, sólo una pequeña minoría de países en desarrollo forman parte de este nuevo sistema financiero global. Como en el caso de la inversión extranjera directa, estos flujos financieros privados se han concentrado en gran medida en los mercados emergentes. Por consiguiente, la gran mayoría de los países en desarrollo, incluidos casi todos los PMA, apenas recibe flujos financieros privados.

Para los países de ingresos bajos que dependen de ayuda, localizados en su mayoría en el África Subsahariana, la marginación de los mercados financieros significa que están privados de cualquier medio para mitigar los efectos del importante descenso de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). En consecuencia, unos dos decenios después, muchos de estos países continúan atrapados por la deuda que contrajeron a principios de los años ochenta.

Los efectos de la globalización

El efecto combinado e interactivo de esta evolución del comercio, de la inversión extranjera directa, de las finanzas y de la tecnología se ha dejado sentir mucho y de muy diversas formas en los diferentes sectores económicos, tipos de empresas, categorías de trabajadores y grupos sociales. En esta sección se señalan algunos de los cambios más trascendentales que han tenido lugar.

Inquietudes fundamentales

Comenzaremos por definir la perspectiva desde la cual evaluaremos los efectos de la

globalización. Nuestras inquietudes fundamentales son que la globalización debería beneficiar a todos los países y que debería aumentar el bienestar de las personas de todo el mundo. Esto implica que la globalización debería aumentar la tasa de crecimiento económico en los países pobres y reducir la pobreza mundial, y que no debería incrementar las desigualdades o minar la seguridad socioeconómica dentro de los países.

Por lo tanto, se suele reconocer que para que el actual proceso de globalización pase la prueba de fuego tiene que impulsar de manera significativa la aceleración del desarrollo y la reducción de la pobreza absoluta en el mundo, y garantizar la sostenibilidad económica, social y ambiental.

Los efectos sociales de la globalización no se limitan a los países que han sido marginados del proceso o que han tenido menos éxito en sus esfuerzos por integrarse en la economía global. Incluso en los países en los que la globalización ha tenido un éxito relativo, los costos sociales son considerables y adoptan la forma de costos de ajustes de transición, en algunos casos bastante importantes. China, por ejemplo, a pesar de su alto crecimiento sostenido, se ha enfrentado a problemas de desempleo de transición que probablemente se intensifiquen a medida que avance el proceso de reforma de las empresas estatales. Del mismo modo, como mostró la crisis financiera asiática, incluso los países con un historial ejemplar de actuaciones económicas pueden sufrir importantes costos sociales.

Repercusiones en el crecimiento económico

Una medida básica a la hora de evaluar los efectos de la globalización consiste en ob-

servar el comportamiento de las tasas de crecimiento económico tanto en el ámbito global como en el nacional. Resulta sorprendente que el crecimiento del PIB global haya sido más lento desde 1990, período en que la globalización ha sido más pronunciada. Cuando menos, este resultado discrepa de las predicciones más optimistas de un aumento del crecimiento gracias a la globalización.

El crecimiento también se ha distribuido de modo irregular entre los países, tanto entre los países industrializados como entre los países en desarrollo. En términos de crecimiento de la renta per cápita, sólo 16 países en desarrollo crecieron más de un 3 por ciento por año entre 1985 y 2000. En contraste, 55 países en desarrollo crecieron menos de un 2 por ciento por año y, de estos países, 23 presentaron un crecimiento negativo.

Al mismo tiempo, la diferencia de ingresos entre los países más ricos y los más pobres aumentó considerablemente.

Este modelo desigual de crecimiento está dando forma a una nueva geografía económica global. El cambio más sorprendente es el rápido crecimiento económico de China en los últimos dos decenios, junto con una mejora más gradual pero importante de los resultados del crecimiento económico de la India, dos países que juntos representan más de un tercio de la población mundial.

Efectos desiguales en los diferentes países

Si bien constituye un dato significativo, el crecimiento de China e India es sólo parte de un cuadro más amplio que revela una distribución muy desigual de los beneficios de la globalización entre los distintos países. Los países industrializados, dotados de una sólida base económica inicial, de abundante

capital y mano de obra cualificada y liderazgo tecnológico, estaban en muy buena situación para obtener beneficios sustanciales de la creciente globalización de la economía mundial.

Los mercados globales en expansión de bienes y servicios les proporcionaron nuevas salidas para sus exportaciones, mientras que la aparición de sistemas de producción globales y normas de inversión liberalizadas generaron nuevas oportunidades para sus empresas multinacionales e incrementaron su alcance global y su poder de mercado. Del mismo modo, el crecimiento de los mercados financieros globales ofreció nuevas oportunidades para las inversiones de mayor rendimiento en los mercados emergentes. Además, su liderazgo tecnológico, junto con el fortalecimiento de las normas internacionales relativas a los derechos de propiedad intelectual a través de la OMC, incrementó sus ganancias por regalías y derechos de licencia. No obstante, estos beneficios se contrarrestaron en parte debido a los problemas internos de ajuste que generaron pérdidas para algunos trabajadores.

El otro grupo diferenciado de países que obtuvieron importantes beneficios fue el de una minoría de países en desarrollo que han logrado satisfactoriamente incrementar sus exportaciones y atraer grandes entradas de IED. En este grupo destacan las economías de reciente industrialización de Asia Oriental, que se han acercado a los niveles de ingresos y las estructuras económicas de los países industrializados. Otros países de Asia de ingresos medianos, los países candidatos a la adhesión a la UE y países latinoamericanos como México y Chile también parece que están en vías de lograrlo.

La mayoría de estos países disponían de

unas condiciones iniciales relativamente favorables en términos de industrialización previa, nivel de desarrollo de recursos humanos, infraestructura de transportes y comunicaciones y calidad de las instituciones económicas y sociales. Sin embargo, no todos han seguido las mismas estrategias de desarrollo. En particular, China, India y Viet Nam, países con grandes mercados nacionales, no han recurrido a estrategias ortodoxas de liberalización, mientras que la República de Corea, por ejemplo, se ha basado en una fuerte intervención del gobierno para dar el primer impulso a su desarrollo industrial.

En el otro extremo, la exclusión de los PMA, incluida la mayor parte de África Subsahariana, de los beneficios de la globalización continúa siendo una realidad inquebrantable. Los PMA están atrapados en un círculo vicioso de obstáculos encadenados, entre los que se incluyen la pobreza y el analfabetismo, la lucha civil, los inconvenientes geográficos, una mala gobernanza y economías inflexibles que dependen, en gran medida, de un único producto. Además, muchos tienen que cargar también con una deuda externa elevada, aparte de verse gravemente perjudicados por el continuo descenso del precio de las materias primas. Estos problemas se han agravado como consecuencia del continuo proteccionismo agrícola en los países industrializados. Esto restringe el acceso al mercado, mientras que la subvención de las importaciones actúa en detrimento de los productores agrícolas locales.

Consecuencias de la liberalización del comercio, la inversión y las finanzas
Es posible recabar más información sobre

el modo en que los elementos clave de la globalización han afectado a los países, gracias al creciente volumen de estudios realizados por los propios países sobre estas cuestiones. Una gran generalización que se desprende de estos estudios es que las consecuencias han sido dispares.

Por ejemplo, un conjunto de estudios realizados recientemente por la OIT sobre la repercusión del comercio en el empleo y los salarios del sector manufacturero mostró los efectos radicalmente opuestos entre los países¹². En las tres economías emergentes asiáticas analizadas, el crecimiento del comercio tenía un efecto generalmente favorable sobre el empleo y los salarios de dicho sector. En cambio, en países de América Latina, como Brasil y México, el empleo en el sector manufacturero no ha experimentado ningún cambio significativo o bien ha disminuido. Los salarios reales de los trabajadores no calificados han tendido a disminuir y la diferencia salarial entre trabajadores calificados y no calificados ha aumentado de forma relativamente brusca.

Estos y otros estudios similares sugieren que entre la liberalización y el crecimiento del comercio y el empleo existe «una relación supeditada, que depende de una multitud de países y de las características externas»¹³. Es probable que las diferentes circunstancias de los países (por ejemplo, el nivel de ingresos, o si un país tiene una ventaja comparativa en materias primas o

¹² Ajit Ghose: *Jobs and Incomes in a Globalizing World* (Ginebra, OIT, 2003).

¹³ F. Rodríguez y D. Rodrik: «Trade Policy and Economic Growth: A Sceptic's Guide to the Cross-National Evidence», en B. Bernanke y K. Rogoff: *NBER Macroeconomics Annual 2000* (Cambridge, MA, MIT Press, 2000)

en manufacturas) justifiquen distintas estrategias de liberalización del comercio. Por lo tanto, no existe una receta simple que sea universalmente válida sobre el mejor enfoque de la liberalización del comercio.

Con respecto a la IED, los hechos indican que, en general, la inversión extranjera aumenta el crecimiento. Aunque en principio esto debería tener una incidencia positiva en el empleo, pudiere no ser así por los efectos de desplazamientos de las empresas locales, incapaces de competir, y por la introducción de tecnología con gran intensidad de capital por parte de las empresas extranjeras. No obstante, los datos de que se dispone sobre la repercusión de la IED en el empleo son escasos y no permiten generalizar.

Las inversiones transfronterizas también pueden provocar un incremento de la tasa de crecimiento, si se obtienen beneficios indirectos de la transferencia de tecnología y calificaciones a la economía local. En este caso, la inversión aumenta la productividad y los ingresos y, por consiguiente, ejerce un efecto positivo en el crecimiento y en el empleo. Una vez más, los datos de que se dispone revelan diversos resultados. Si bien en países como Singapur e Irlanda ha habido importantes efectos indirectos, éste no ha sido el caso en todos los países. La lección principal que hemos extraído de los casos de éxito es que la presencia de empresas locales capaces de adoptar las nuevas tecnologías y responder a las nuevas demandas es una condición esencial. Asimismo, son de vital importancia las políticas destinadas al desarrollo de sistemas locales de educación, formación y tecnología, así como a la construcción de redes de abastecimiento e instituciones de apoyo.

Sin embargo, los datos de que se dispone sobre la repercusión de la IED en el crecimiento y el empleo proporcionan únicamente una respuesta parcial a la compleja cuestión de qué beneficios netos han obtenido de la IED los países receptores. Para realizar una evaluación completa, deberán sopesarse los siguientes factores: la repercusión de la IED en las pequeñas y medianas empresas y en los productores pobres; los posibles conflictos de intereses entre las empresas extranjeras y los países de acogida; y la repercusión de la IED en la estructura del comercio y la balanza de pagos. Cómo se equilibran los costos y los beneficios depende, en gran medida, de las características y las políticas nacionales, aunque también influyen las tendencias internacionales. Entre éstas se encuentran la creciente flexibilidad de localización de la IED y el aumento de la influencia de las empresas multinacionales en ámbitos como el de la propiedad intelectual y el de las corrientes comerciales y financieras de la economía global.

Con respecto a la liberalización de las cuentas de capital, existe la creciente convicción de que los beneficios de crecimiento que se derivan de ella son escasos. Incluso dejando a un lado los estragos económicos y sociales causados por las crisis, los beneficios que los países en desarrollo han obtenido de su participación en el actual sistema financiero global han sido cada vez más cuestionados. A menudo, los beneficios potenciales derivados del mayor acceso a los mercados financieros internacionales se han visto reducidos o negados por la inestabilidad. Este problema es especialmente grave en los países en los que los sistemas financieros están poco regulados.

Un defecto estructural básico ha sido la

prominencia de flujos especulativos a corto plazo dentro del sistema. Esto ha dado lugar a que se produzca un fuerte aumento de las entradas de capital cuando las cuentas de capital están abiertas, produciéndose rápidamente el proceso contrario. Esto responde, en gran medida, a la búsqueda de beneficios especulativos a corto plazo que, no sólo no ha contribuido al incremento de la inversión productiva, sino que también ha creado nuevas limitaciones para la política de desarrollo.

En ocasiones, la apertura financiera también ha dado lugar a una mala asignación de recursos y al incremento del coste real del capital. La asignación inadecuada se produce cuando la falta de información lleva a los prestamistas extranjeros a financiar inversiones poco seguras. El costo real del capital también aumenta cuando los gobiernos suben los tipos de interés, con el fin de mantener un tipo de cambio estable. Otros efectos secundarios de la apertura financiera son la necesidad de mantener un nivel de reservas de divisas mucho más elevado y la mayor vulnerabilidad a la evasión de capitales nacionales.

Lo que es más importante, la apertura financiera ha limitado la posibilidad de aplicar una política macroeconómica contracíclica. El motivo es que, con la apertura financiera, los países deben renunciar a su autonomía sobre el tipo de cambio, o bien sobre la política monetaria. Con las cuentas de capital abiertas, el mantenimiento de un tipo de cambio fijo implica renunciar a la libertad de fijar los tipos de interés nacionales, mientras que el control sobre éstos sólo puede recuperarse permitiendo un tipo de cambio flotante. Además, el campo de aplicación de las políticas fiscales expansionis-

tas suele estar extremadamente restringido por las demandas de los financieros extranjeros.

La globalización también afecta a las finanzas públicas. Se han reducido especialmente los tipos impositivos sobre los factores de producción relativamente más móviles. En los 30 países más ricos del mundo, el nivel medio del impuesto sobre las sociedades cayó del 37,6 por ciento en 1996 al 30,8 por ciento en 2003. Los incentivos fiscales destinados a atraer la IED contribuyeron al descenso del promedio de los tipos impositivos. Un fenómeno similar puede observarse en la imposición de las personas con altos ingresos, quienes gozan también de una movilidad relativamente mayor. Entre 1986 y 1998, el tipo impositivo marginal más alto sobre la renta de las personas físicas descendió —en muchos casos de forma considerable— en la gran mayoría de los países, ya fueran de ingresos altos o de ingresos bajos¹⁴. Estos cambios en los tipos impositivos no reducen necesariamente los ingresos fiscales en su totalidad, ya que la reducción de los tipos impositivos también puede disminuir la evasión fiscal y aumentar los incentivos a la producción. No obstante, los efectos de la distribución de dichas reducciones en los tipos impositivos de los factores de producción móviles es un motivo de preocupación. Un mayor recurso a los impuestos indirectos y a los impuestos sobre factores relativamente inmóviles como la mano de obra confiere a los sistemas fiscales una menor progresión en un período

¹⁴ Raymond Torres: *Hacia una economía mundial socialmente sostenible: un análisis de los pilares sociales de la globalización*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2002

en que la desigualdad de los ingresos ha ido en aumento en varios países de ingresos altos y medianos.

Empleo, desigualdad y pobreza

Para valorar las repercusiones sociales de la globalización, es esencial ir más allá de los resultados económicos y examinar lo que ha sucedido con el empleo, la desigualdad de ingresos y la pobreza durante los últimos dos decenios de globalización.

Según las estimaciones más recientes de la OIT, en el último decenio ha habido un aumento del desempleo declarado en todo el mundo. En 2003, ascendía a cerca de 188 millones. Sin embargo, a lo largo de los dos últimos decenios, el comportamiento del empleo ha variado de unas regiones a otras. Cabe destacar también que, dentro del mundo en desarrollo, las tasas de desempleo han aumentado desde 1990 en América Latina y el Caribe y en Asia Sudoriental, y desde 1995, en Asia Oriental. Un factor que influyó en el aumento del desempleo en estas regiones fue la crisis financiera de finales de los años noventa. Por ejemplo, en algunos países afectados por la crisis, los índices de desempleo descendieron tras ésta, aunque, en muchos casos, no alcanzaron el nivel anterior a la crisis.

El porcentaje de empleo por cuenta propia, que para la mayoría de las regiones en desarrollo constituye un indicador significativo del tamaño de la economía informal, incrementó en todas las regiones en desarrollo, salvo en Asia Oriental y Sudoriental. No se dispone de datos directos sobre el empleo en la economía informal. Un incremento semejante generalmente está vinculado al estancamiento o crecimiento lento del empleo en el sector moderno y al consiguiente

aumento de la absorción de trabajo en la economía informal.

En los países industrializados, los resultados referentes al empleo también han sido diversos. Durante el último decenio, el Japón ha experimentado un aumento constante del desempleo, mientras que en algunas pequeñas economías abiertas europeas, así como en el Reino Unido, se ha registrado un acusado descenso del desempleo.

En los Estados Unidos también se experimentó un descenso del desempleo hasta la reciente recesión económica, y ello a pesar de la pérdida considerable de puestos de trabajo en algunas industrias manufactureras.

La desigualdad de ingresos ha aumentado en algunos países industrializados, lo que se ha reflejado en el incremento de la participación de capital en los ingresos nacionales, así como en el incremento de la desigualdad salarial entre mediados de los años ochenta y mediados de los noventa. Sin embargo, fue incluso más llamativo el acusado aumento de la proporción de los ingresos que representa el 1 por ciento más rico de la población de los principales perceptores de ingresos en los Estados Unidos, Reino Unido y Canadá. En los Estados Unidos, este grupo representa el 17 por ciento de los ingresos brutos en el año 2000, un nivel que se registró por última vez en el decenio de 1920. El incremento de la concentración de la riqueza ha sido el factor principal del aumento de la desigualdad de ingresos en los Estados Unidos; el descenso de la parte correspondiente al decil más bajo de los asalariados ha sufrido el proceso contrario desde 1995.

La creación de riqueza es importante para el análisis de la globalización, puesto

que las ganancias excepcionalmente elevadas suelen ir ligadas al pago de compensaciones por parte de las multinacionales, al desarrollo de nuevas empresas de alcance global y al «estrellato» internacional. Una mayor concentración de la riqueza suele implicar un incremento del poder político y de mercado, tanto nacional como globalmente, para aquellos que se han beneficiado de ello. Asimismo, ejerce una gran influencia en las percepciones de la gente sobre la globalización.

Fuera de los países industrializados, también ha podido observarse la diversidad de los cambios relativos a la desigualdad de ingresos. Mientras la gran mayoría de los países ha sufrido un aumento de la desigualdad de los ingresos, todavía está por ver hasta qué punto podemos culpar de ello a la globalización.

La incidencia de la globalización en la pobreza también es difícil de valorar. El número de personas que viven en la pobreza absoluta en todo el mundo ha disminuido significativamente de 1.237 millones en 1990 a 1.100 millones en 2000. Sin embargo, esta mejora se debe en gran medida a los cambios acontecidos en sólo dos grandes países: China e India, donde vive el 38 por ciento de la población mundial. Solamente en China, el número de personas que viven en la pobreza descendió de 361 millones a 204 millones. En otros lugares, como el África Subsahariana, Europa y Asia Central, y América Latina y el Caribe, la pobreza ha crecido 82,14, y 8 millones, respectivamente. Sin embargo, los factores regionales y nacionales específicos, no relacionados con la globalización, fueron también factores clave en las diferencias relativas a la reducción de la pobreza.

Todo esto refleja una ambigüedad básica en la interpretación de los datos relativos a las tendencias de la pobreza global. Es obvio que el hecho de que la pobreza mundial haya disminuido, en conjunto, constituye un motivo de celebración; sin embargo, este dato no reconforta a aquellos que no pertenecen a los pocos países en los que se han concentrado estas mejoras.

Un problema adicional que plantea la interpretación de los datos es que pueden existir costes sociales reales incluso cuando los indicadores agregados, como la tasa de desempleo o el nivel de pobreza, no muestran empeoramiento alguno. El motivo es que la estabilidad de estas tasas podría ocultar una «agitación» considerable en los mercados de trabajo y movimientos hacia dentro y fuera de la pobreza. Existen algunas pruebas de que estos fenómenos se han vuelto más marcados con la creciente globalización. Sin embargo, para aquellos que han perdido su empleo o han caído en la pobreza no es un consuelo que los que han experimentado la suerte contraria hayan podido evitar engrosar las listas del desempleo o de la pobreza.

Este tipo de movilidad es una de las principales razones por las que la gente manifiesta opiniones diversas de las repercusiones sociales de la globalización. La experiencia personal (o la observación directa) de la pérdida de empleo o de ingresos por parte de localidades o grupos sociales concretos influye en las percepciones, con independencia de cuál sea la imagen global. Como resultado, al menos una parte del acalorado debate sobre las repercusiones sociales se centra en dichas diferencias de percepción y en el modo de interpretar los indicadores sociales globales.

La imagen variopinta que emerge del análisis de los resultados económicos y los cambios en el empleo, la desigualdad y la pobreza, hace extremadamente difícil generalizar sobre cuál ha sido el impacto de la globalización. En parte, esto se debe a que la globalización es un fenómeno complejo. Los resultados observados, como los cambios en el nivel de desempleo y de pobreza, responden a la combinación de un conjunto de factores del que la globalización, aun entendida en un sentido amplio, no es más que uno de ellos. Los factores estructurales internos, como el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos y la riqueza y la calidad de la gobernanza, suelen influir de forma decisiva en estos resultados. Es importante no caer en el error común de atribuir totalmente a la globalización todos los resultados observados, ya sean positivos o negativos.

El impacto sobre la población

Esta sección mira más allá de las variables económicas para centrarse en cómo la globalización ha afectado a la vida de las personas. La globalización implica cambios en la estructura económica, los precios relativos y las posibilidades y tendencias de consumo que, a su vez, afectan al trabajo, el medio de vida y los ingresos de la gente. Invariablemente, hay quienes han resultado perjudicados y quienes se han beneficiado de este proceso de cambio, a menudo intenso.

Los beneficios económicos y los costes sociales de la globalización no están distribuidos equitativamente entre los distintos grupos sociales. En muchos países industrializados y en desarrollo, algunos grupos de trabajadores se han visto perjudicados por la liberalización del comercio y el tras-

lado de la producción a economías con salarios bajos. Aunque esto ha afectado en primer lugar a los trabajadores no calificados, algunos trabajadores profesionales y calificados también se han visto perjudicados por medidas como la subcontratación del desarrollo de programas informáticos, el incremento del comercio de servicios profesionales y la creciente inmigración de profesionales calificados procedentes de países en desarrollo. Al mismo tiempo, los sindicatos de los países industrializados han aducido que la globalización ha beneficiado de forma desproporcionada a los intereses financieros y a las multinacionales.

Como en el caso de los países, entre las personas que más se han beneficiado de la globalización se incluyen aquellas asociadas a multinacionales de éxito (accionistas, directivos, empleados o subcontratistas) y a empresas nacionales competitivas internacionalmente. En general, se han beneficiado todos aquellos dotados de capital y otros activos, con capacidad empresarial, formación y calificaciones con una demanda en aumento.

Por el contrario, entre quienes han resultado perjudicados se incluyen aquellos asociados a empresas no competitivas que han sido incapaces de sobrevivir a la liberalización del comercio o a la entrada de compañías extranjeras. Entre estas empresas figuran aquellas que estaban altamente protegidas por las barreras comerciales, las empresas subvencionadas por el Estado, y las pequeñas y medianas empresas que tuvieron una capacidad limitada para ajustarse a la rápida liberalización de la economía. Los productores para la importación empobrecidos, tanto en la economía informal urbana como en la agricultura, han sido particular-

mente vulnerables a la entrada de importaciones baratas y a los cambios acusados en los precios relativos y la disponibilidad de insumos. Estos productores tampoco pueden aprovechar las nuevas oportunidades económicas generadas debido a su falta de capital y de acceso al crédito, a la información y a los servicios de divulgación.

Otras personas que han salido perdiendo, salvo en los países que han experimentado un rápido crecimiento, han sido los pobres, los que carecen de recursos, los analfabetos, los trabajadores no calificados y los pueblos indígenas. Esto ha sido el resultado no sólo del impacto económico primario de la globalización, sino también de sus efectos indirectos. Por ejemplo, la creciente movilidad del capital y los elevados índices de desempleo han debilitado la posición de negociación de los trabajadores en relación con los empresarios. Al mismo tiempo, el aumento de la competencia internacional para los mercados y la IED ha generado presiones tendentes a incrementar la flexibilidad del mercado de trabajo y deteriorar la protección laboral. En consecuencia, a pesar de los efectos positivos de la IED descritos más arriba y del hecho de que los trabajadores suelen ganar más en empresas extranjeras que en empresas locales, existe una preocupación creciente por la calidad deficiente del empleo en algunas partes del sistema de producción global. Esta situación del empleo se da especialmente en las empresas que actúan como subcontratistas para empresas multinacionales en sectores que requieren mucha mano de obra, como las industrias de la confección y del calzado. Esto ha puesto de relieve la importancia de la acción internacional en lo que respecta a la protección de los dere-

chos fundamentales de los trabajadores en todos los países.

Un grupo especialmente vulnerable es el de los pueblos indígenas. Cuando su integración en la economía global se ha producido sin su consentimiento libre, previo e informado y sin la protección adecuada de sus derechos, medios de vida, y cultura se han visto gravemente afectados. En tales casos, las inversiones en industrias extractivas, grandes centrales hidroeléctricas y plantaciones han dado lugar a desplazamientos masivos, a una desorganización de los medios de vida, a una degradación ecológica y a la violación de sus derechos humanos fundamentales.

De forma similar, se cree que la creciente competencia fiscal, junto con la nueva doctrina a favor de una reducción del papel del Estado, ha disminuido la capacidad fiscal de los gobiernos. En muchos casos, esto ha originado una reducción del gasto público, vital para los pobres, por ejemplo, en sanidad, educación, redes de seguridad social, servicios de divulgación agrícola y reducción de la pobreza.

Si se realizan de forma eficaz, dichos gastos son cruciales para reducir la pobreza y mejorar la capacidad de la gente para beneficiarse de la globalización. La educación, por ejemplo, es un elemento esencial dentro de una economía global en la que la formación, la calificación y el conocimiento tienen cada vez más importancia, ya no para el éxito, sino para la supervivencia económica. Sin embargo, el nivel de inversión en educación es totalmente insuficiente. De los 680 millones de niños en edad de recibir educación primaria en los países en desarrollo, 115 millones no están escolarizados, de los cuales 65 millones son niñas. Y de los

niños que comienzan la escuela primaria, sólo uno de cada dos la terminan.

En algunos países, la globalización ha provocado graves desequilibrios entre géneros. El alcance de este desequilibrio depende, en gran medida, del nivel de igualdad de género que prevalece en las normas, instituciones y políticas de un país en el momento de su integración en la economía global. Además, dentro de un mismo país, las mujeres de los diferentes grupos sociales se ven afectadas de distinta manera. No obstante, en muchos países en desarrollo, la desigualdad entre géneros histórica y profundamente arraigada ha supuesto que el coste social de la globalización recaiga de manera desproporcionada sobre las mujeres.

Existen ejemplos que ilustran las distintas formas en que un número considerable de mujeres se han visto afectadas por la globalización, tanto en términos absolutos como con relación a los hombres. Por ejemplo, la liberalización del comercio ha permitido a menudo la importación de productos agrícolas y bienes de consumo subvencionados que han acabado con el medio de vida de las mujeres productoras. La creciente instalación de compañías extranjeras ha causado un efecto parecido, por ejemplo, apartando de sus tierras a las mujeres agricultoras o dejándolas fuera de la competencia de las materias primas esenciales para sus actividades productivas. Asimismo, las mujeres productoras se enfrentan a enormes barreras para participar en las nuevas actividades económicas generadas por la globalización. Generalmente, esto se debe a la predisposición que existe en el entorno político y reglamentario en contra de las mujeres directamente, o bien en contra del sector de la microempresa y de las pequeñas em-

presas en el que predominan las mujeres. La medida en que dichos obstáculos afectan a las mujeres productoras se refleja en el hecho de que éstas poseen menos del 2 por ciento de la tierra en todo el mundo y reciben menos del 10 por ciento del crédito¹⁵.

Las mujeres se han visto más afectadas que los hombres durante las numerosas crisis financieras causadas por la globalización, y más desfavorecidas por los recortes en la protección social.

Al mismo tiempo, para muchas otras mujeres, la globalización se ha traducido en una mejora de su posición social y económica. Entre ellas se incluyen los millones de mujeres trabajadoras absorbidas por el sistema de producción global. El empleo asalariado les ha proporcionado mayores ingresos que los que percibían en su situación anterior, ya fuera la realización de tareas domésticas familiares o una situación penosa y precaria en la economía informal. El trabajo asalariado también les ha ofrecido la posibilidad de lograr una mayor independencia económica y ha mejorado su posición social, incluso dentro de las sociedades patriarcales más opresivas.

Efectos más amplios

Existen otras formas fundamentales en que la globalización ha afectado a la vida de la gente. Nos centraremos en dos aspectos esenciales: la creciente interconexión global y el aumento de las actividades transfronterizas ilegales.

El incremento masivo de la interconexión global está afectando a la vida de la gente de

¹⁵ FAO: *Women and sustainable food security* (SD Dimensions, SDWW, 2003); (<http://www.fao.org/sd/fsdirect/fbdirect/FSP001.htm>).

diferentes maneras, algunas predecibles y otras inesperadas. Un cambio importante es el desarrollo de una conciencia global. En la actualidad, la gente de todas partes está mucho más informada de los acontecimientos y los problemas que se producen en el mundo. Esto ha hecho que se difunda ampliamente la conciencia de las desigualdades globales en cuanto al nivel de vida y las oportunidades, y a las libertades y los derechos políticos y sociales.

Para las personas que habitan en zonas relativamente deprimidas del mundo, esto hace que aumenten sus expectativas y disminuya su tolerancia con respecto a su situación. Probablemente, éste haya sido un factor significativo en la expansión de la democracia y en el aumento de las demandas de libertades políticas en lugares donde éstas aún continúan negándose. La mayor disponibilidad de la información también ha creado electorados y grupos de presión mejor informados y más críticos, lo que supone una gran ayuda para la calidad de la democracia.

Para la gente de los países más ricos, la revolución de la información está ayudando a forjar un sentido más fuerte de comunidad global y solidaridad transnacional, como se ha podido comprobar en el crecimiento espectacular de coaliciones globales de actores no estatales en torno a cuestiones de carácter universal, como la propia globalización, el medio ambiente, los derechos humanos, la ayuda humanitaria y la explotación laboral.

Sin duda, la revolución global de la información ha afectado también a las culturas y los valores sociales. Sin embargo, los cambios de esta naturaleza son difíciles de concretar y documentar. Una cuestión

conflictiva es el impacto de la revolución de la información en las culturas y los valores locales en todo el mundo. Existe una inquietud generalizada en torno al dominio aplastante de la cultura y los valores de los Estados Unidos y de otros países occidentales en la industria del ocio y los medios de comunicación mundiales. Esto provoca el miedo a que la constante exposición a las imágenes de los modelos y los estilos de vida occidentales podría originar tensiones que desembocarían en división, tanto social como culturalmente. Otro efecto secundario de la globalización ha sido el gran aumento de las actividades transfronterizas ilegales, tales como la evasión de impuestos o la propagación de las bandas internacionales implicadas en el blanqueo de dinero, la trata de personas y el comercio del sexo y droga. Los mismos factores que facilitaron el crecimiento de transacciones económicas transfronterizas legales también han proporcionado los medios para realizar transacciones transfronterizas ilegales. La revolución de las TIC ha hecho más fácil la coordinación transfronteriza de las actividades ilegales, mientras que la liberalización financiera global ha facilitado la evasión de impuestos y el blanqueo de dinero. Del mismo modo, la fuerte caída del precio del transporte y el crecimiento del turismo masivo han ayudado a que el tráfico de drogas y de personas sea menos costoso y más difícil de detectar.

Esta facilidad involuntaria para la delincuencia transfronteriza se ha visto reforzada por otros dos factores. El primero es el aumento de los beneficios económicos de la delincuencia transfronteriza a través de la expansión de las oportunidades lucrativas de arbitraje entre mercados (por ejemplo, la aparición de centros financieros *off-shore* y

paraísos fiscales, y la creciente desigualdad de ingresos entre países ricos y pobres junto con los estrictos controles de inmigración). El segundo es la lentitud con que se desarrollan los acuerdos multilaterales destinados a detectar y erradicar estas actividades transfronterizas ilegales, lo que reduce los riesgos que entrañan. Todas las condiciones favorables mencionadas han fomentado dichas actividades.