

Documentos

INFORME SOBRE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL GRUPO DE EXPERTOS DE ALTO NIVEL SOBRE OPORTUNIDADES Y RIESGOS DE LA GLOBALIZACIÓN

LORD CALLAGHAN OF CARDIFF*

OPORTUNIDADES Y RIESGOS DE LA MUNDIALIZACIÓN

Introducción

Desde la década de los sesenta, las extraordinarias transformaciones de la economía mundial han sido colectivamente denominadas mundialización. El vocablo describe el perfeccionamiento de los patrones tradicionales de la actividad económica internacional y su expansión a nuevos ámbitos: tecnología, comercio, producción, finanzas, inversión e información. Su alcance abarca nuevas regiones del mundo.

El primer acontecimiento de importancia es el progreso vertiginoso de la tecnología de la información en los últimos dos decenios. A medida que las telecomunicaciones y la informática adquirieron mayores niveles de sofisticación se acrecentó considerablemente la corriente de información entre zonas del planeta geográficamente distantes. Las empresas internacionales lograron descentralizar su producción en todo el mundo y mantener al mismo tiempo una estricta supervisión de sus actividades.

* Coordinador por encargo del Consejo InterAcción 18-22 de marzo de 1997, Washington, D.C., E.U.A.

El tercero de estos acontecimientos, y sobre el cual también la revolución de la información ejerció considerable influencia, es la incorporación de nuevas regiones del planeta a la economía mundial abierta. Con la transición de Rusia –de una economía socialista planificada a una economía capitalista de mercado abierto–, la creciente apertura a nuevos mercados de la economía china y la liberalización de otras economías menos desarrolladas, el sistema de economías de mercado ha adquirido por primera vez un alcance verdaderamente mundial, y ha atraído a sus filas un enorme acervo de nuevos recursos humanos.

Estos acontecimientos han logrado mayor integración de la economía mundial y, debido a que son más numerosos los participantes y más valiosas las apuestas, se ha intensificado la competencia entre los países. Es esta competencia acérrima la que ha transformado cualitativamente la faz del mercado, y exigido una mutación radical de las políticas económicas y de las estrategias comerciales.

Esta evolución es imposible de detener y, en el largo plazo, nos ofrece extraordinarias oportunidades para elevar el nivel de vida de los habitantes del planeta. Las economías de Asia y, cada vez más, de América Latina, que han aceptado esta transformación y han implantado estrategias comerciales abiertas orientadas a la exportación, han logrado atraer las inversiones extranjeras y penetrar los mercados, elementos vitales ambos que las han impulsado a un mayor desarrollo. En el mediano plazo el resultado será mayor influencia en el nivel político.

Por sí misma, la mundialización no logrará mejorar el bienestar económico de una nación. Potencialmente estos cambios implican un grave riesgo para la economía mundial. Vislumbramos los siguientes problemas:

a) El peligro de que si bien varios países han logrado aprovechar los beneficios de la mundialización, otros –particularmente aquellos que se localizan en África al sur del Sahara– no lo han hecho y se encuentran cada vez más marginados en esta nueva economía mundial de doble pista.

b) El peligro de que las economías desarrolladas no logren adaptarse a la creciente competencia en el ámbito económico internacional, lo que redundará en una oposición a la mundialización, por ende, en un desperdicio de las oportunidades que ésta ofrece.

Es menester saber manejar estos riesgos y superarlos. No debemos permitir que la realidad de la mundialización nos convenza de que nos es imposible enfrentar los retos que plantea.

Si acaso los estados-nación no son hoy día tan poderosos, aún conservan dentro de sus fronteras considerable libertad de acción y, gracias a la cooperación multilateral, lograrán recuperar sus antiguas capacidades. La mundialización es una oportunidad que debemos aprovechar, no una excusa para la inercia. El futuro bienestar de los habitantes del mundo no puede ser el mero reflejo de las fuerzas impersonales del mercado mundial. Se necesitarán líderes valientes y pujantes y una más estrecha cooperación.

Estabilización del sistema financiero internacional

El nivel de las corrientes financieras internacionales y el impacto de los movimientos especuladores, así como la celeridad y la amplitud de sus repercusiones, plantean el peligro de una seria perturbación de los mercados financieros.

No obstante, el declive de las instituciones de Bretton Woods y, más aún, la menor capacidad (y disposición) de Estados Unidos para desempeñar el papel de estabilizador hegemónico, han desahuciado a los mercados que ya no poseen las reglamentaciones necesarias para controlar estas perturbaciones y atenuar su posibilidad de desestabilizar otros sectores de la actividad económica.

En este contexto, la falta de cooperación que observamos en la actualidad en relación con los asuntos financieros nos recuerda esa misma falta de cooperación en los años ochenta, en relación con los asuntos comerciales, con sus concomitantes corolarios de depresión, desocupación masiva y hasta desorden social.

No cabe duda, hoy día, de que existe una total desvinculación entre el poderío económico competitivo de algunos países y su tipo de cambio. Si bien, a corto plazo, podría parecer provechoso para algunos estados manipular los tipos de cambio y los escalafones impositivos con el fin de captar mayores oportunidades de inversión, en el largo plazo estos intentos inevitablemente tendrán ramificaciones negativas en el nivel sistémico. El requisito fundamental para manejar exitosamente los cambios inherentes a la mundialización es la cooperación entre las principales economías.

La estructura actual de instituciones internacionales es inadecuada para solventar las necesidades del próximo siglo y debe, por ende,

mejorarse y fortalecerse. Es menester incluir rápida y plenamente en su seno a las potencias anteriormente excluidas. En lo que atañe al Grupo de los 7, el mayor papel que Rusia desempeña es una señal positiva y sería conveniente concederle también esa misma condición a China. Ambas naciones debieran participar plenamente en todas las instituciones mundiales y nos incumbe ayudarlas a cumplir con las obligaciones que les permitan lograr esa integración.

En sus inicios el Grupo de los 7 cumplió una importante función de cooperación e información. Hoy día podría desempeñar el mismo papel cuando sus líderes se reúnen y logran abandonar la práctica actual de intercambio formal de posturas burocráticas, enunciadas principalmente para satisfacer a un público nacional.

Estas reuniones deben ser menos burocráticas, con una más reducida presencia de los medios de comunicación. En un futuro deberían permitir la participación de países como India y Brasil, así como de las pujantes economías asiáticas, a medida que éstas se desarrollan.

La moneda europea única, tal como lo prevé el Tratado de Maastricht, ayudará considerablemente a establecer un equilibrio más firme entre Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, poseedores de las tres principales unidades monetarias de reserva, al imponerse la disciplina a los estados en el nivel individual y sentar las bases para una genuina cooperación con miras a abordar los problemas sistémicos.

El requisito esencial de la estabilidad cambiaría es una política prudente en el nivel nacional, si bien por sí sola no es suficiente. Debemos celebrar consultas y coordinar nuestras posiciones respecto a la medida en que cada país puede manipular sus tipos de cambio para fines internos. *i)* Si bien reconocemos las dificultades implícitas en este esfuerzo, reiteramos la recomendación del informe del Consejo Inter-Acción de explorar la posibilidad de usar márgenes cambiarlos "con miras a crear un sistema financiero internacional estable" (Ginebra, marzo de 1996, párrafo 22). *ii)* Es menester disminuir la práctica que permite a los países acarrear su deuda externa en moneda nacional. Esta práctica le ha posibilitado a ciertos estados eludir las consecuencias de una política fiscal insensata mediante la adopción de políticas cambiarias destructivas. Estos países han acumulado un endeudamiento excesivo y, sin embargo, merced a la devaluación, han logrado exportar esta carga a otras naciones.

Otro ámbito de inquietud es el incremento de transacciones de instrumentos derivados. Si bien no cabe duda que estos instrumentos

desempeñan un papel importante en los mercados financieros internacionales, los participantes pueden verse expuestos a pérdidas considerables si se utilizan erróneamente, lo que desencadenará nefastas consecuencias para los mercados. Los ámbitos que requieren atención inmediata son: la medida en que debiera permitirse a las instituciones no bancarias negociar estos instrumentos, la imposición por ley de márgenes inferiores y la reglamentación de las transacciones libres.

Reintegrar las economías en desarrollo a la economía mundial

Muchos países en desarrollo no pueden aprovechar las oportunidades que les brinda la mundialización. Los problemas causados por su inadecuado nivel educativo, su ineficiente sistema de salud, su explosión demográfica excesiva y su bajo nivel de bienestar les impiden atraer la inversión extranjera necesaria para lograr su desarrollo. Otros factores, tales como una abultada deuda externa, un elevado nivel de gastos militares, estructuras públicas débiles y una corrupción endémica, inhiben asimismo un crecimiento saludable.

Como consecuencia hay ciertas regiones –particularmente en África al sur del Sahara– que cada vez están más marginadas respecto de una economía mundial de doble pista. El reto más importante que enfrentamos en relación con estas economías es reintegrarlas al mercado internacional.

La política de desarrollo

Un crecimiento rápido y sostenible, debe ser la máxima prioridad y el elemento esencial de las políticas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Si bien, por ejemplo, las preocupaciones fiscales y ambientales, así como el papel de la mujer, son temas prioritarios, la eliminación de la pobreza no se logrará adoptando estas medidas aisladamente. La población rural constituye el sector demográfico mayoritario de estos países; por ende, para estimular un crecimiento más acelerado, sería menester tener como objetivo prioritario un precio razonable para sus productos.

En el pasado el cambio constante de prioridades, objetivos y metas por parte de los donantes, al impedir la adopción de una estrategia coherente en el largo plazo, ha sido uno de los principales obstáculos para alcanzar un desarrollo sustentable. La tendencia a subordinar el crecimiento a otros

objetivos ha ignorado el hecho de que, sin desarrollo, otros problemas permanecerán insolubles. Solamente cuando el crecimiento se convierta en el objetivo prioritario, los países en desarrollo lograrán adquirir los recursos necesarios para resolver por sí mismos los problemas que los acosan.

Inversión

Para alcanzar un crecimiento rápido y sostenible, es absolutamente fundamental tener la capacidad de atraer capitales extranjeros. Las instituciones multilaterales tienen un papel central que desempeñar: crear las condiciones propicias para atraer dichas inversiones, mediante la promoción de un gobierno eficiente y la reforma de sus sistemas jurídico y bancario, así como mediante el desarrollo de los mercados de capital.

La Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)

Continúa siendo una herramienta esencial para promover el crecimiento, aunque adolece de ciertos defectos. Es menester realizar tres tipos de reformas: *i)* La AOD debiera tener mayor selectividad. El enfoque actual tipo *tiro al aire* es demasiado poco selectivo como para producir resultados. *ii)* La AOD debiera retirarse de aquellos países que se rehúsan a recortar sus gastos de defensa excesivos ya que, de otra forma, se convierte en un sustituto para los recursos que se asignan al sector defensa. *iii)* Debiera focalizarse la AOD en aquellos países que realizan los esfuerzos apropiados para controlar su explosión demográfica y elevar los niveles de bienestar de sus poblaciones. Hasta que no se aborde este problema, será sumamente difícil alcanzar un crecimiento real en el nivel de ingreso por habitante, independientemente del nivel de ayuda concedido.

Dentro de los programas de AOD debiera hacerse mayor hincapié en cuatro ámbitos esenciales: *iv)* La educación. Para que las economías en desarrollo puedan participar plenamente en la economía mundial, es esencial que estén equipadas con las destrezas necesarias para enfrentarse en pie de igualdad a sus competidores extranjeros. *v)* La salud. En África al sur del Sahara, por ejemplo, las enfermedades transmisibles (particularmente el sida) y parasitarias (particularmente el paludismo) causan 53% de la mortalidad entre la población de 15 a 44 años de

edad. Además de la asistencia médica que ya reciben estos países, se lograrían enormes avances con asistencia biomédica. vi) El papel de la mujer. Para que los programas de planificación familiar cumplan con su cometido, es fundamental que los anteceda y los suceda un programa de educación adecuado, sobre todo para la mujer, y una reforma jurídica apropiada para que esté capacitada para participar activamente en la economía. vii) La protección social. Además de los programas de planificación familiar, la red de protección social nos permitirá atacar algunas de las raíces de la explosión demográfica, pues habilitará a las familias para tener menos hijos sin temor a verse desprovistas durante la vejez.

El comercio

Los actuales términos de intercambio discriminan contra muchas economías en desarrollo, particularmente contra los estados al sur del Sahara. Existe grave peligro de que, a medida que el mundo se organiza en bloques preferenciales y dominios privilegiados, estos estados se vean efectivamente excluidos del sistema comercial internacional. Es menester resolver esta desigualdad y establecer términos de intercambio más justos.

En este sentido, dado que en dichas economías la mayoría de la población trabaja en el sector agrícola, los países desarrollados podrían hacer una gran contribución al desarrollo reduciendo, y luego eliminando, los subsidios que actualmente proporcionan a sus propios sectores agrícolas. Estos subsidios no solamente socavan las economías en desarrollo, sino que representan una grave distorsión interna en los países que los emplean. Si bien reconocemos que la eliminación de los subsidios podría tener un impacto perjudicial para las zonas rurales, éste se vería más que compensado si una parte del dinero ahorrado se invirtiera en proyectos de revitalización rural.

Restructurar las economías desarrolladas para enfrentar el desafío de la mundialización

Muchas economías desarrolladas no logran adaptarse a las nuevas condiciones creadas por la mundialización. En varios países existen algunos sectores de la economía que se encuentran en una posición de desventaja debido a prácticas laborales inflexibles, a programas educa-

tivos inadecuados y a una capacitación inapropiada, lo que desincentiva las nuevas inversiones.

De manera que, si bien estos países en términos globales se están beneficiando de las nuevas condiciones, estos beneficios se distribuyen en forma desigual y un sector cada vez más amplio de sus sociedades, predominantemente de mano de obra poco capacitada, está siendo marginado. Al mismo tiempo, muchos de estos estados —particularmente los de Europa Occidental— enfrentan cada vez más dificultades en financiar adecuadamente sus servicios sociales, los cuales durante el periodo de posguerra representaban la base misma de su contrato social. Esta situación acarrea la posibilidad de una postura contraria a la mundialización, con lo cual se desperdiciarían las oportunidades que ésta ofrece.

Para corregir esta situación, lo primero que se debe hacer es que los líderes políticos de las economías desarrolladas dejen de usar la competencia de las economías con salarios bajos como chivo expiatorio de sus problemas internos. En el momento actual no tenemos la información suficiente como para sustentar el supuesto vínculo que existe entre las economías con salarios bajos y la creciente desigualdad, y el elevado nivel de desocupación en los países desarrollados. De hecho, la relación general entre los niveles de salarios y los niveles de productividad sugiere que dicho vínculo probablemente no exista en la mayoría de los sectores de la economía. Los problemas del mundo desarrollado debieran considerarse ante todo como el resultado de las condiciones imperantes en dicho mundo.

Por lo tanto, la tarea primordial que le compete a estos estados no es proteger sus economías de la competencia causada por los salarios bajos, sino más bien elevar sus niveles de productividad para que superen los niveles de ingreso. Las economías desarrolladas lograrán recuperar su competitividad solamente cuando logren incrementar sus niveles de productividad. Esto implica: *i*) Un esfuerzo de reestructuración del mercado de trabajo con miras a crear un sistema más flexible de prácticas laborales. *ii*) Un intento de mejorar las capacidades educativas, vocacionales y de capacitación básicas, particularmente en lo que atañe al empleo de tecnologías nuevas.

Al mismo tiempo, sin embargo, debiera hacerse un esfuerzo por aliviar algunas de las más nefastas consecuencias de la transición, por contrarrestar las desigualdades entre la mano de obra capacitada y no capacitada dentro de los países desarrollados y por atenuar las repercusiones del cambio de poder que está ocurriendo entre un capital cada vez más móvil y una mano de obra casi estática. Los gobiernos deben ofre-

cer una red de seguridad para las personas que quedan desocupadas por causa de este cambio, proporcionándoles oportunidades de capacitación con el fin de permitirles volver a integrarse en el mercado laboral.

Es esencial que estas medidas se incluyan en un contexto más amplio, es decir dentro de un esfuerzo por construir una nueva democracia industrial basada en el entendimiento social y en la precolonización del consenso. El contrato social que apuntaló a las democracias industriales avanzadas durante los últimos 50 años necesita rediseñarse para adaptarse a las nuevas circunstancias producidas por el proceso de mundialización. Este nuevo contrato no solamente es fundamental para protegerse de las reacciones extremistas ante la mundialización, sino que también representa los cimientos que le permitirán a esos países continuar funcionando con base en una política de consenso. La contrapartida de exigirle a la población arreglos salariales responsables debe ser el reconocimiento de la responsabilidad de apoyar a los que se verán perjudicados por el proceso de mundialización.

CONCLUSIÓN

A guisa de conclusión debemos observar que en última instancia es imposible considerar los problemas económicos causados por la mundialización aisladamente del contexto geopolítico más amplio en el que ocurren. Si deseamos aprovechar las oportunidades que nos ofrece la mundialización, es menester, como condición previa, contar con un entorno estratégico relativamente estable.

No obstante, esto no es algo que esté tan garantizado como pareció indicarlo el triunfalismo que surgió al final de la Guerra Fría. En muchas regiones del mundo, tales como la antigua Unión Soviética, los Balcanes, el Medio Oriente, el subcontinente Indio y el Lejano Oriente, existe aún ese potencial de conflicto que, dejado a su libre albedrío, podría tener consecuencias graves para nuestras posibilidades de enfrentarnos a los retos de la mundialización.

Parecería esencial, por ende, que la estructura de sana gestión económica que propugnamos aquí se viera complementada por una estructura más amplia de buena gobernabilidad. La forma precisa que debiera tener dicha estructura podría llevarnos más allá del ámbito de este grupo de trabajo, ya que incluiría la consideración de

otros elementos, tales como el futuro de las Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad, la relación entre la OTAN y Rusia, la solución del conflicto en el Medio Oriente y otros problemas regionales. Lo que sí sabemos es que existe una necesidad urgente de celebrar consultas y lograr una mayor cooperación en aras de realzar la estabilidad en esas zonas del mundo.