

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO - FUNAG
INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - IPRI



O Grupo do Rio e a Globalização

Grupo de Reflexão de Alto Nível

Organizadora
Heloisa Vilhena de Araujo

GRUPO DO RIO
GRUPO DE REFLEXÃO DE ALTO NÍVEL
SOBRE GLOBALIZAÇÃO

“A compreensão e a capacidade de dar resposta aos desafios da globalização em curso representam enorme desafio intelectual e político, que somente pode ser enfrentado mediante um pensamento crítico renovado. A elaboração deste pensamento deve reconhecer que a globalização não é um fenômeno natural, mas essencialmente social e que, portanto, ela pode ser modelada por meio da ação das instituições democráticas, em todos os seus níveis: o nacional, o regional e o global.

“De fato, os resultados do atual processo de globalização respondem a uma agenda incompleta e enviesada, que tem colocado uma ênfase muito maior na liberalização das forças do mercado do que na garantia de uma distribuição mais eqüitativa dos frutos do desenvolvimento, e que pouco fez para a superação das fortes assimetrias produtivas e tecnológicas, macroeconômicas e financeiras e de mobilidade dos distintos fatores de produção que caracterizam o mundo atual. Embora individualmente os países da nossa região tenham uma influência limitada na configuração da agenda internacional, a qualidade de sua inserção no mundo global depende, em cada caso, da natureza das respostas nacionais e, coletivamente, são capazes de desenvolver mecanismos regionais que melhorem a qualidade dessas respostas e incidam no desenho de uma melhor institucionalidade global.

(...)

“Diante das forças transnacionais que impulsionam a globalização e as enormes assimetrias que caracterizam o mundo atual, a fortaleza da integração regional desempenha um papel fundamental. Uma maior densidade

O Grupo do Rio e a Globalização
Grupo de Reflexão de Alto Nível

MRE

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado

Embaixador Celso Luiz Nunes Amorim

Secretário-Geral

Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães



Fundação Alexandre Gusmão - FUNAG

Presidente

Embaixadora Thereza Maria Machado Quintella



Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretora

Embaixadora Heloisa Vilhena de Araujo

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO - FUNAG
INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - IPRI

O Grupo do Rio e a Globalização Grupo de Reflexão de Alto Nível

CONTRIBUIÇÕES E DOCUMENTO FINAL

HELOISA VILHENA DE ARAUJO
ORGANIZADORA

Brasília, 2005

Elaboração

Subsecretaria-Geral da América do Sul - SGAS

Editora

Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG

Esplanada dos Ministérios Bloco H - Anexo II - Térreo

70.170-900 - Brasília - DF

Telefones: (61) 411 - 6033 / 411 - 6034 ou 411 - 6847

Fax.: (61) 322 - 2931 ou 322 - 2188

www.funag.gov.br

e-mail: publicacoes@funag.gov.br

Planejamento Editorial:

Carmen Lucia Gillet Lomonaco

Capa e Programação Visual:

Paulo Pedersolli

O Grupo do Rio e a globalização : Grupo de reflexão de alto nível : contribuições e documento final / Heloisa Vilhena de Araujo organizadora. – Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão : Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2005.

156 p.

ISBN 85-7631-026-0

1. América Latina – Relações exteriores. 2. América Latina – Política. 3. América Latina – Integração econômica. I. Araujo, Heloisa Vilhena de. II. Fundação Alexandre de Gusmão.

CDU: 327 (7/8)

SUMÁRIO

Apresentação IX

Globalización, Desarrollo y Densidad Nacional

Un Abordaje de la Experiencia de América Latina - *Aldo Ferrer* 1

Colonialidad del Poder, Globalización y Democracia - *Aníbal Quijano* .. 13

 Introducción 15

 Las Cuestiones Centrales de la “Globalización” 20

 Capitalismo y Globalización 22

 Capitalismo y Estado 31

 Capitalismo, Globalización y Moderno Estado-Nación 32

 El Bloque Imperial Mundial y los Estados Locales 34

 La Re-Privatización del Control de la Autoridad Colectiva 36

 Colonialidad del Poder y Estado-Nación 38

 La Globalización Capitalista: una Contrarrevolución Global 41

 ¿ Qué es esto de la “Globalización” ? 45

 ¿De la Perspectiva Nacional a la Global ? 46

 Colonialidad y Estado-Nación en América Latina 48

 La Cuestión de la Democracia 50

 Globalización y Democracia 54

 Las Perspectivas: Conflictividad y Violencia 58

 Las Opciones Alternativas 61

A Nova Lógica Global e o Impasse da América Latina

Documento base preparado para o *Grupo de Reflexão de Alto*

<i>Nível do G-Rio</i> - Gilberto Dupas	69
Prólogo	71
Introdução	73
Uma Síntese do Impasse Latino-Americano	76
O Novo Jogo Global e seus Atores	80
O Caso Paradigmático do México na NAFTA	85
A Imposição das Regras Hegemônicas	88
A Exigência de Renovação da Política em Bases Transnacionais ..	91
Síntese Conclusiva	98
Anexos	105
Bibliografia	110

Globalización, Desarrollo y Democracia - <i>José Antonio Ocampo</i>	113
I. Introducción	115
II. Desigualdades y Asimetrías Económicas Mundiales	117
1. <i>Las Disparidades Históricas Mundiales</i>	117
2. <i>Las Asimetrías Económicas del Orden Global</i>	119
3. <i>Las Asimetrías Globales y el Ordenamiento Económico</i> <i>Internacional</i>	121
4. <i>La Responsabilidad Nacional</i>	125
III. Una globalización más equilibrada	128
1. <i>El difícil camino hacia una mejor gobernabilidad global</i> ..	128
2. <i>Globalización y democracia</i>	130
3. <i>La exigibilidad de los compromisos sociales</i> <i>internacionales y la asistencia oficial para el desarrollo</i> ..	132
Referencias	135

Relatório da Reunião do Grupo de Peritos de Alto Nível	
Convocado pelo Grupo do Rio	139
Introdução	141
I. Melhorar a Qualidade das Respostas Nacionais	143
II. Levar a Sério o Nosso Regionalismo	145
III. Convergir para uma Política Externa Comum	148

Informe de la Reunión del Grupo de Expertos de Alto Nivel	
Convocado por el Grupo de Rio	153
Introducción	155
I. Mejorar la Calidad de las Respuestas Nacionales	157
II. Tomar en Serio Nuestro Regionalismo	159
III. Convergir hacia una Política Externa Común	162

Report on the Meeting of the High Level Reflection Group	
Convened by the Rio Group	167
Introduction	169
I. Improving the Quality of National Responses	171
II. Approaching our Regionalism Seriously	173
III. Moving Toward a Common Foreign Policy	176



Apresentação

O Grupo do Rio e a Globalização Grupo de Reflexão de Alto Nível

Contribuições e documento final

A Declaração Final da XVII Cúpula do Grupo do Rio (Cusco, maio de 2003), determinou, por iniciativa do Brasil, a criação de um “Grupo de Reflexão de Alto Nível”, que deveria elaborar relatório sobre o processo de globalização e seus efeitos nos países-membro do Grupo.

O Governo peruano, como Secretaria Pro-Tempore do Grupo em 2003, realizou, em Lima, 11 e 12 de dezembro de 2003, o “Seminário de Especialistas sobre o Processo de Globalização”, que elaborou uma lista de temas a serem propostos para exame do futuro Grupo de Reflexão de Alto Nível: revitalização do multilateralismo; desenvolvimento de mecanismos financeiros inovadores; eliminação de políticas de subsídios; revisão dos critérios de contabilidade aplicados aos países-membro pelos organismos financeiros internacionais; integração regional e desenvolvimento da infra-estrutura física; combate à fome e à pobreza; geração de emprego; investimento na área de educação; fortalecimento da democracia e da participação da sociedade civil. Segundo o documento resultante do seminário, o Grupo deveria abordar, como tema substantivo, “a inclusão da América Latina no processo de globalização”, levando em conta que o “nível de vida dos pobres no mundo constitui o núcleo do debate sobre globalização”. Caberia, assim, ao Grupo, segundo os especialistas, “assentar as bases para o desenvolvimento de um novo paradigma de política econômica e uma nova agenda para a América Latina”.

O Seminário recomendou, ainda, que o Grupo fosse composto por número reduzido de membros, os quais deveriam, idealmente, ser latino-

americanos, oriundos de setores diversos da sociedade, e apresentar equilíbrio geográfico, cultural e de gênero. A presidência do Grupo caberia a uma personalidade latino-americana, sem responsabilidades de governo. Formou-se consenso em torno do nome de José Antonio Ocampo, Secretário-Geral Adjunto das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais.

Tendo assumido a Secretaria Pro-Tempore em 2004, o Brasil reuniu o Grupo em Brasília, de 2 a 4 de agosto daquele ano, com uma composição de oito membros. Foram eles, além do seu Presidente, José Antonio Ocampo (Colômbia), Aldo Ferrer (Argentina), Marco Aurélio Garcia (Brasil), Carlos Ominami Pascual (Chile), Juan Alberto Fuentes (Guatemala), Norman Girvan (Jamaica), Rosario Green (México) e Anibal Quijano (Peru). O relator do Grupo foi Gilberto Dupas, da Universidade de São Paulo. Juan M.F.Martín, do Instituto Latino-americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social (ILPES/CEPAL), assessorou o Presidente do Grupo.

Seus trabalhos tiveram, como contribuições de base para os debates, textos apresentados pelos representantes da Argentina, Aldo Ferrer, e do Peru, Anibal Quijano. O presidente do Grupo encaminhou, igualmente, texto sobre o tema para servir de apoio aos trabalhos. Ainda outro texto foi solicitado pelo Brasil ao Senhor Gilberto Dupas, da Universidade de São Paulo. Os participantes consultaram, ainda, o documento da Cepal 2002 “Globalização e Desenvolvimento”, bem como o relatório da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização, dado a público pela OIT em 24 de fevereiro de 2004.

A presente publicação reúne, nessas circunstâncias, as contribuições dos Senhores José Antonio Ocampo, Aldo Ferrer, Anibal Quijano e Gilberto Dupas, bem como o documento final elaborado pelo Grupo, em suas versões em português, espanhol e inglês.

IPRI, dezembro de 2004.



**Globalización, Desarrollo y
Densidad Nacional**

**Un Abordaje de la Experiencia
de América Latina**

Globalización, Desarrollo y Densidad Nacional

Un abordaje de la experiencia de América Latina

*Aldo Ferrer**

La globalización. Constituye un sistema de redes en las cuales se organizan el comercio, las inversiones de las corporaciones transnacionales, las corrientes financieras, el movimiento de personas y la circulación de información que vincula a las diversas civilizaciones. Es asimismo el espacio del ejercicio del poder dentro del cual las potencias dominantes establecen, en cada período histórico, las reglas del juego que articulan el sistema global. Uno de los principales mecanismos de la dominación radica en la construcción de teorías y visiones que son presentadas como criterios de validez universal pero que, en realidad, son funcionales a los intereses de los países centrales.

Las redes de la globalización abarcan actividades que transponen las fronteras nacionales. Su peso relativo en el conjunto de la economía mundial ha crecido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, las actividades que se desarrollan dentro de cada espacio nacional constituyen la inmensa mayoría de la actividad económica y social. Las exportaciones representan el 20% del producto mundial del cual el 80% se destina a los mercados internos. Las filiales de empresas transnacionales generan alrededor del 10% del producto y de la acumulación de capital fijo en el mundo lo que indica que el 90% del producto se realiza por empresas locales y otro tanto de las inversiones se financia con el ahorro interno. Las personas que residen fuera de sus países de origen representan el 3% de la población mundial, vale decir, que el 97% de los seres humanos habitan en los países en los cuales nacieron.

*Profesor Titular Consulto Universidad de Buenos Aires



En el plano real de los recursos, la producción, la inversión y el empleo, el espacio interno tiene un peso decisivo. Sin embargo, en la esfera virtual de las corrientes financieras y de la información, la dimensión global es dominante y contribuye a generar la imagen de que se habita en una aldea global sin fronteras. Según ella, los acontecimientos estarían determinados por el impacto de las nuevas tecnologías y, por lo tanto, por fuerzas ingobernables e incorregibles por la acción pública o de organizaciones de la sociedad civil. Una de las expresiones de esta postura es la teoría de las *expectativas racionales* según la cual los actores económicos anticipan e inhiben las decisiones del Estado que pretenden interferir en el funcionamiento natural de los mercados. Esta imagen *fundamentalista* de la globalización es funcional a los intereses de los países y de los actores económicos que ejercen posiciones dominantes en el orden global. En realidad, la aparente ingobernabilidad de las fuerzas operantes en el seno de la globalización no obedece a fenómenos supuestamente indominables sino a la desregulación de los mercados, que es una expresión transitoria del comportamiento del sistema mundial.

El desarrollo. La globalización no ha cambiado la naturaleza del proceso de desarrollo económico. Este continúa descansando en la capacidad de cada país de participar en la creación y difusión de conocimientos y tecnologías y de incorporarlos en el conjunto de su actividad económica y relaciones sociales. El desarrollo económico sigue siendo un proceso de transformación de la economía y la sociedad fundado en la *acumulación* de capital, conocimientos, tecnología, capacidad de gestión y organización de recursos, educación y capacidades de la fuerza de trabajo y de estabilidad y permeabilidad de las instituciones, dentro de las cuales, la sociedad transa sus conflictos y moviliza su potencial de recursos. El desarrollo es *acumulación* en este sentido amplio y la *acumulación* se realiza, en primer lugar, dentro del espacio propio de cada país.

El desarrollo implica la organización y la integración de la creatividad y de los recursos de cada país para poner en marcha los procesos de *acumulación* en sentido amplio. El proceso es indelegable

en factores exógenos los cuales, librados a su propia dinámica, solo pueden desarticular un espacio nacional y estructurarlo en torno de centros de decisión extranacionales y, por lo tanto, frustrar los procesos de acumulación, es decir, el desarrollo. Un país puede crecer, aumentar la producción, el empleo y la productividad de los factores, impulsado por agentes exógenos, como sucedió con la Argentina en la etapa de la economía primaria exportadora. Pero puede crecer sin desarrollo, es decir, sin crear una organización de la economía y la sociedad capaz de movilizar los procesos de acumulación inherentes al desarrollo o, dicho de otro modo, sin incorporar los conocimientos científicos y sus aplicaciones tecnológicas en el conjunto de su actividad económica y social.

Las relaciones. La globalización y el desarrollo económico de cada país guardan estrechas relaciones. La globalización ofrece oportunidades como, por ejemplo, la ampliación de los mercados o el acceso a inversiones y tecnologías. Pero plantea también riesgos y amenazas. La globalización no es en sí misma buena o mala. Su influencia en el desarrollo de cada país depende de las vías por las cuales el mismo se vincula a las redes de la globalización. Por ejemplo, en el comercio internacional, a través del estilo de vinculación con la división internacional del trabajo. El desarrollo requiere que las exportaciones e importaciones guarden un balance entre sus contenidos de tecnología y valor agregado para permitir que la estructura productiva interna pueda asimilar y difundir los avances del conocimiento y la tecnología. En relación a las inversiones de filiales de empresas transnacionales, es preciso que su presencia no debilite las capacidades endógenas de desarrollo tecnológico. A su vez, el financiamiento internacional debe ser consistente con la capacidad de pagos externos y el equilibrio de los pagos internacionales. En resumen, el resultado, desde la perspectiva de cada país, radica en el estilo de inserción en el orden global o, dicho de otro modo, en la *calidad de las respuestas* a los desafíos y oportunidades de la globalización.

En el transcurso de los últimos doscientos años, las asimetrías crecientes en el desarrollo económico de los países resultan del ejercicio

del poder por las potencias dominantes pero, en última instancia, dependen de la aptitud de cada sociedad para participar en las transformaciones desencadenadas por el avance de la ciencia y de sus aplicaciones tecnológicas. En este último sentido puede decirse que cada país tiene la globalización que se merece. Es claro que el ejercicio efectivo de la soberanía es un requisito para que un país pueda dar respuestas propias al escenario global. En el pasado, los países subordinados a la condición colonial estuvieron sujetos a las decisiones de sus metrópolis y su estilo de inserción con el orden global respondió a los intereses de las mismas. Pero aún en situaciones de dependencia colonial, como por ejemplo, en las trece colonias británicas de América del Norte o en los dominios británicos de Canadá y Australia, fueron posibles, por sus propias condiciones internas y estilo de vinculación con la metrópolis, respuestas a la globalización compatibles con el desarrollo y la acumulación en esos territorios, antes de su independencia. En sentido contrario, países soberanos como los de América Latina, que conquistaron su independencia en los albores de la revolución industrial a principios del siglo XIX, desde entonces hasta ahora, no lograron erradicar el atraso y generar respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización consistentes con su propio desarrollo.

Las respuestas. El orden global proporciona un marco de referencia para el desarrollo de cada país. Pero la forma de inserción en su contexto externo depende en, primer lugar, de factores endógenos, propios de la realidad interna del mismo país. La historia del desarrollo económico de los países puede relatarse en torno de la calidad de las respuestas a los desafíos y oportunidades de la cambiante globalización a lo largo del tiempo. Este enfoque es aplicable, por ejemplo, al estudio de la formación de la economía en el actual territorio argentino, desde los tiempos fundacionales de la conquista hasta la actualidad.

¿Cuales son entonces los factores endógenos que determinan aquellas respuestas? ¿Qué circunstancias determinan el éxito, vale decir

su desarrollo? El análisis comparado de casos exitosos¹ contribuye a responder a tales interrogantes. La muestra incorpora países que, al inicio de su despegue, estaban relativamente atrasados respecto de la economía y potencia líder de la época. En el transcurso del Segundo Orden Mundial durante el siglo XIX, a países grandes (Estados Unidos, Alemania y Japón) y pequeños (Suecia y Dinamarca), que estaban rezagados respecto de la potencia hegemónica al principio del período, Gran Bretaña. En la segunda mitad del siglo XX, los tres casos probablemente más notables son la República de Corea, Malasia y la provincia china de Taiwan, que figuraban entre los más atrasados al concluir la Segunda Guerra Mundial.

La muestra abarca dos épocas distintas de la globalización y países muy diferentes por la dimensión de su territorio y población, disponibilidad de recursos naturales, tradición cultural y organización política. Sin embargo, en todos los casos se verifica la existencia de condiciones endógenas, internas, necesarias, que resultaron decisivas para que esos países generaran progreso técnico y lo difundieran e integraran en su tejido productivo y social, vale decir, para poner en marcha procesos de acumulación en sentido amplio inherentes al desarrollo. Este conjunto de circunstancias endógenas, insustituibles y necesarias al desarrollo, pueden resumirse en el concepto de *densidad nacional*.

La densidad nacional. Entre esas condiciones figuran la integración de la sociedad, liderazgos con estrategias de acumulación de poder fundado en el dominio y la movilización de los recursos disponibles dentro del espacio nacional, la estabilidad institucional y política de largo plazo, la vigencia de un pensamiento crítico no subordinado a los criterios de los centros hegemónicos del orden mundial y, consecuentemente, políticas económicas generadoras de oportunidades para amplios sectores sociales, protectoras de los intereses nacionales y capaces de arbitrar los conflictos distributivos para asegurar los equilibrios macroeconómicos.

¹ Ferrer. *El capitalismo argentino*, Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires - 1998.



En los casos *exitosos*, la totalidad o mayoría de la población participó en el proceso de transformación y crecimiento y en la distribución de sus frutos. Esos países no registraron fracturas abismales en la sociedad fundadas en causas étnicas o religiosas, ni en diferencias extremas en la distribución de la riqueza y el ingreso. En todos los casos, la mayor parte de la población participó de las oportunidades abiertas por el desarrollo.

Los países considerados en la muestra contaron con liderazgos empresarios y sociales que gestaron y ampliaron su poder por medio de la acumulación fundada en el ahorro y los recursos propios y de la preservación del dominio de la explotación de los recursos naturales y de las principales cadenas de agregación de valor. Los núcleos dinámicos del desarrollo en cada etapa, fueron reservados para empresas nacionales o sujetas a marcos regulatorios que integraban a las filiales de empresas extranjeras en el proceso de desarrollo endógeno. Los liderazgos promovieron relaciones de sus países con el resto del mundo no subordinadas y, en el caso de aquellos que se convirtieron en grandes potencias, dominantes.

En todos los casos considerados, prevalecieron reglas del juego político institucionales capaces de transar los conflictos inherentes a una sociedad en crecimiento y transformación. Bajo distintos regímenes de organización política, republicana o monárquica, federal o unitaria, el ejercicio del poder estuvo respaldado en la aceptación de las reglas del juego por todos los actores sociales y políticos involucrados. La interrupción de la paz interior por conflictos internos (como la guerra civil norteamericana, la unificación alemana bajo el II Reich y la eliminación del shogunato en Japón durante la Restauración Meiji) o la derrota militar y la ocupación extranjera (como en el caso de Alemania en las dos guerras mundiales del siglo XX y de Japón en la segunda), fueron sucesos transitorios y sucedidos posteriormente por la estabilidad del sistema político institucional en el territorio nacional de esos países. En los países exitosos, predominó en la sociedad un sentido de pertenencia y de destino compartido.

El análisis comparado revela que esos tres planos están íntimamente relacionados. La integración social contribuyó a formar liderazgos que acumularon poder dentro del propio espacio nacional conservando el dominio de las actividades principales e incorporando al conjunto o mayor parte de la sociedad al proceso de desarrollo. A su vez, la participación de la sociedad en las nuevas oportunidades viabilizó la estabilidad institucional y política y ésta afianzó los derechos de propiedad y la adhesión de los grupos sociales dominantes a las reglas del juego político e institucional.

Estas condiciones endógenas y necesarias del desarrollo, fueron acompañadas por otras también decisivas. Las ideas económicas fundantes de la política económica de los países exitosos nunca estuvieron subordinadas al liderazgo intelectual de países más adelantados y poderosos que ellos mismos. Respondieron siempre a visiones autocentradas del comportamiento del sistema internacional y del desarrollo nacional. Cuando aceptaron teorías concebidas en los centros lo hicieron adecuándolas al propio interés. Fueron visiones y enfoques funcionales a la puesta en marcha de procesos de acumulación en sentido amplio, fundados en la movilización de los recursos propios disponibles. Concibieron las empresas y préstamos extranjeros, como subsidiarios del proceso de acumulación asentado en la preservación del dominio de las actividades más rentables y fuente principal de la ampliación de la capacidad productiva.

El Estado fué el instrumento esencial para poner en práctica las ideas del desarrollo nacional y la vinculación soberana con el contexto externo. En virtud de las circunstancias propias de cada caso y cada época, el Estado intervino todo lo que hizo falta, raramente más de lo necesario, para regular los mercados, abrir o cerrar la economía e impulsar, orientando el crédito interno y por múltiples otras vías, las actividades consideradas prioritarias. El Estado fue un protagonista principal, con mayor o menor grado de vinculación con la actividad privada, según los casos, en el desarrollo de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología para promover la innovación y la incorporación de los conocimientos

importados en el propio acervo. La complejidad creciente de la actividad económica amplió y diversificó la demanda de tecnología que fué atendida en gran medida por la propia oferta de bienes complejos y conocimientos. La elevación de los niveles educativos y la promoción de la ciencia y la tecnología fueron objetivos importantes en la acción pública de los países exitosos mientras el propio desarrollo multiplicaba los incentivos para que el sector privado desarrollara sus propias actividades e investigación y desarrollo.

La convergencia de estas condiciones endógenas, necesarias, permitieron consolidar el derecho de propiedad asentándolo en espacios cada vez más amplios de rentabilidad y reducir los costos de transacción que facilitaron las actividades de los operadores privados. Permitieron, asimismo, mantener los equilibrios macroeconómicos de largo plazo incluyendo el presupuesto, el balance de pagos, la moneda y la estabilidad de precios. Los desvíos cuando ocurrieron, aún los casos extremos como la hiperinflación alemana de la década de 1920, fueron transitorios. En ningún caso se instalaron desequilibrios sistémicos, como un exagerado nivel de endeudamiento externo de largo plazo.

La globalización pone a prueba la densidad nacional de los países. En la actualidad se acrecentó la intensidad de las fuerzas globalizadoras y fortalecieron las reglas del juego diseñadas por los países centrales. Pero, al mismo tiempo, se multiplicaron las oportunidades y la apertura de nuevos espacios para el desarrollo económico incluso en los países rezagados. La calidad de las respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización resultan así mas decisivas aún que en el pasado para determinar el éxito o el fracaso. Tales respuestas siguen dependiendo, en primer lugar, de las condiciones internas, endógenas, de cada país en aspectos críticos como la integración social, el comportamiento de los liderazgos y la estabilidad del marco institucional y político.

Densidad nacional e identidad nacional. Es preciso diferenciar ambos conceptos. La *identidad nacional* se refiere, esencialmente, a la cultura. Una sociedad de baja densidad nacional, por la insuficiencia

de las condiciones endógenas necesarias al desarrollo, puede, sin embargo, crear valores culturales de reconocimiento universal. La Argentina y América Latina proporcionan ejemplos notorios en tal sentido.

La cultura expresa la creatividad de la sociedad en buena medida al margen del sistema de poder y la estratificación social. Abarca así a todo el arco social y se enriquece con el aporte de todos. En la Argentina, por ejemplo, incluye a Eduardo Arolas y a Borges, a Victoria Ocampo y Arturo Jauretche, a José Hernández y Federico Leloir y, así, a todos los creadores de la música, la literatura, la ciencia y las múltiples expresiones del ingenio humano procesado en las condiciones propias del espacio vernáculo.

La América Latina. La formación de las naciones latinoamericanas, en el transcurso de sus diversas etapas, es parte de la historia de la globalización inaugurada, a fines del siglo XV, con el descubrimiento del Nuevo Mundo y la apertura de la vía marítima de comunicación entre Europa Occidental y Oriente. Desde la conquista hasta la actualidad, principios del siglo XXI, la evolución de la sociedad y la economía en nuestros países, bajo el dominio colonial y, luego, como naciones independientes, es el resultado del contrapunto entre la realidad interna y el contexto mundial.

Cada uno de nuestros países ha construido su propia historia, pero la persistencia del subdesarrollo y la dependencia en América Latina, transcurridos dos siglos desde la independencia, revela que nuestras respuestas a la globalización, a lo largo del tiempo, no fueron acertadas. Sugiero que la causa principal radica en la debilidad de la densidad nacional fundada en la excesiva concentración de la riqueza y el ingreso, la pobreza y las fracturas sociales, la subordinación al pensamiento céntrico como en la experiencia reciente con el Consenso de Washington y, consecuentemente, políticas que privilegian intereses de sector y agravan la vulnerabilidad externa.

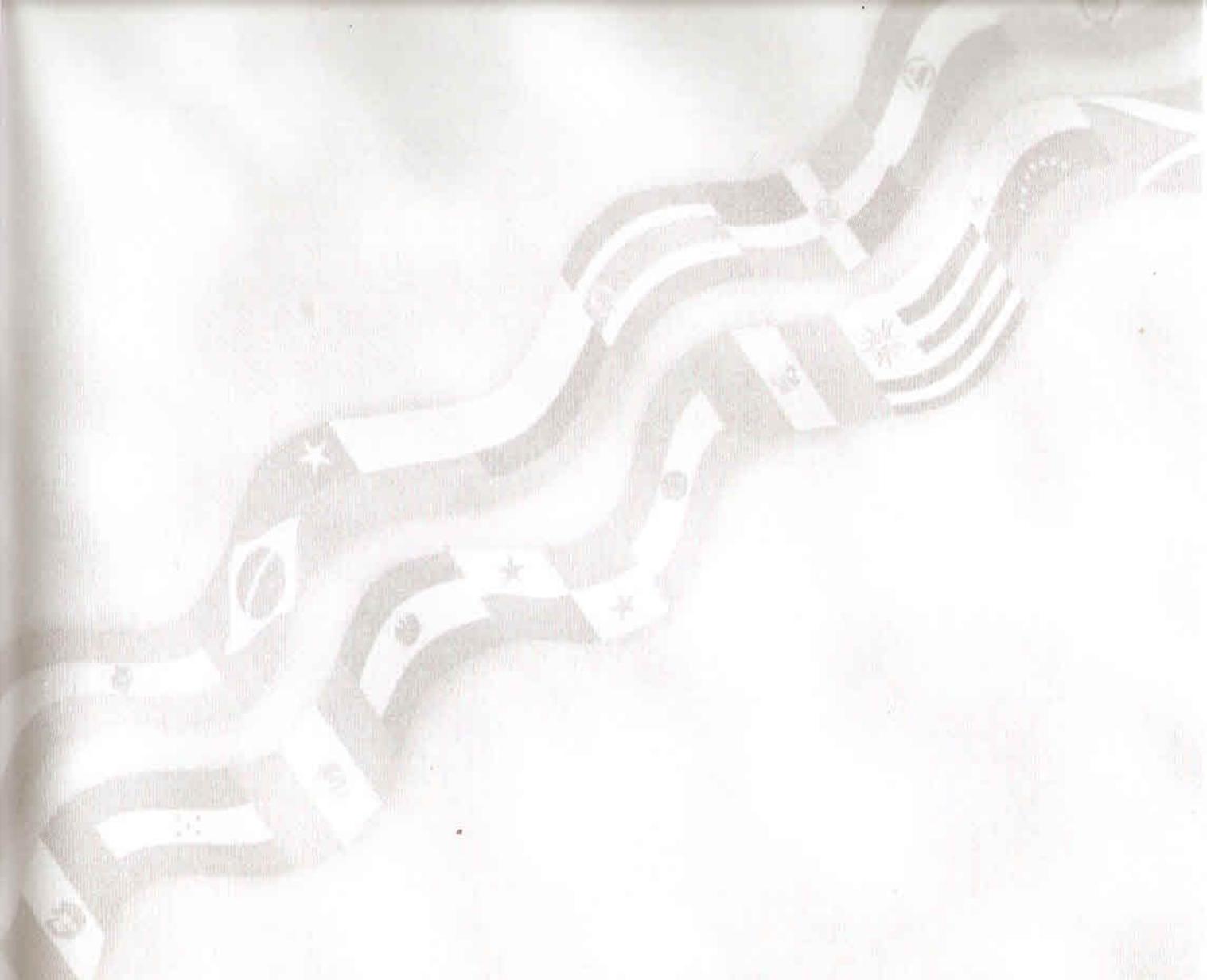
El fortalecimiento de la densidad nacional mediante la remoción de tales obstáculos es así una condición indispensable para el crecimiento

con equidad, para poner procesos de acumulación en sentido amplio que impulsen el desarrollo sostenido y sustentable².

La cooperación entre los países latinoamericanos y su integración, es un instrumento importante para fortalecer nuestras respectivas *densidades nacionales* y adecuar nuestras respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización del orden mundial contemporáneo.

Buenos Aires, junio 2004.

² Para una aplicación de este enfoque en el caso argentino véase: A. Ferrer. *La densidad nacional argentina*. 2004 (en prensa)



**Colonialidad del Poder
Globalización y Democracia**

Colonialidad del Poder, Globalización y Democracia

*Aníbal Quijano**

Introducción

En esta ocasión me propongo, sobre todo, abrir algunas de las cuestiones centrales que me parecen aún no suficientemente indagadas en el debate sobre el proceso llamado “globalización” y sobre sus relaciones con las tendencias actuales de las formas institucionales de dominación y en particular del moderno estado-nación. No obstante, aún si es restricta como aquí, toda discusión de esas cuestiones implica de todos modos una perspectiva teórica e histórica sobre la cuestión del poder y aquí es sin duda pertinente señalar algunos de los trazos mayores de la que orienta esta indagación.

Desde esta perspectiva, el fenómeno del poder es caracterizado como un tipo de relación social constituido por la co-presencia permanente de tres elementos: dominación, explotación y conflicto, que afecta a las cuatro áreas básicas de la existencia social y que es resultado y expresión de la disputa por el control de ellas: 1) el trabajo, sus recursos y sus productos; 2) el sexo, sus recursos y sus productos; 3) la autoridad colectiva (o pública), sus recursos y sus productos; 4) la subjetividad/ intersubjetividad, sus recursos y sus productos. Las formas de existencia social en cada una de dichas áreas no nacen las unas de las otras, pero no existen, ni operan, separadas o independientes entre sí. Por eso mismo, las relaciones de poder que se constituyen en la disputa por el control de

*Sociólogo. Director del Centro de Investigaciones Sociales. Perú



tales áreas o ámbitos de existencia social, tampoco nacen, ni se derivan, las unas de las otras, pero no pueden existir, salvo de manera intempestiva y precaria, las unas sin las otras. Esto es, forman un complejo estructural que ciertamente se comporta como tal, pero donde las relaciones entre los ámbitos diferenciados no tienen, no pueden tener, carácter sistémico, puesto que cada ámbito de la respectiva existencia social tiene orígenes y condiciones específicas. En esa misma medida, sin desmedro de su común pertenencia a una configuración estructural común, al patrón de poder como tal, las relaciones de poder en cada ámbito se comportan también con ritmos, maneras y medidas diferentes dentro del movimiento de la estructura conjunta. Los elementos concretos y las respectivas medidas y maneras en que se articulan en cada ámbito y en la estructura conjunta provienen de las conductas concretas de las gentes, es decir, son siempre históricos y específicos en su origen, en su carácter, en su movimiento. En otros términos, se trata siempre de un determinado patrón histórico de poder¹. En consecuencia, el patrón de conflicto es, por supuesto, histórico y específico, tanto respecto del patrón de poder como tal, como respecto de cada uno de sus ámbitos y dimensiones constitutivas.

El actual patrón de poder mundial consiste en la articulación entre:

- 1) Un nuevo sistema de dominación social que consiste, ante todo, en la clasificación social universal y básica de la población del planeta y cuyo fundamento central es la idea de *raza* y respecto del cual se redefine el modo de control del sexo;
- 2) Un nuevo sistema de explotación social o de control del trabajo que consiste en la asociación de todas las formas históricamente conocidas – esclavitud, servidumbre, pequeña producción mercantil simple, reciprocidad y capital – en una única estructura de producción para el mercado y en torno de

¹ Acerca de esa propuesta ver de Aníbal Quijano: "Poder y Derechos Humanos". En: *Poder, salud mental y derechos humanos*. Ed. CECOSAM 2001, Lima, Perú.

la hegemonía del capital y por lo cual se caracteriza en su conjunto como capitalista;

3) el estado como forma central universal de control de la autoridad colectiva y el *moderno estado-nación* como su variante hegemónica;

4) el eurocentrismo como forma hegemónica de control de la subjetividad/ intersubjetividad, en la producción del imaginario, de la memoria y del conocimiento, y en particular en el modo de producir y de controlar el conocimiento.

Colonialidad del poder es un concepto que da cuenta de uno de los elementos fundantes del actual patrón de poder, la clasificación social básica y universal de la población del planeta en torno de la idea de “raza”². Esta idea y la clasificación social en ella fundada (o “racista”), fueron originadas hace 500 años junto con América, Europa y el capitalismo. Son la más profunda y perdurable expresión de la dominación colonial, y fueron impuestas sobre toda la población del planeta en el curso de la expansión del colonialismo europeo. Desde entonces, en el actual patrón mundial de poder impregnan todas y cada una de las áreas de existencia social y constituyen la más profunda y eficaz forma de dominación social, material e intersubjetiva, y son, por eso mismo, la base intersubjetiva más universal de dominación política dentro del actual patrón de poder³.

² La discriminación de “género” es, quizá, la más antigua en la historia de la especie. Pero en el actual patrón mundial de poder ha quedado subordinada a la colonialidad del poder. Y en tanto que sobre ella hay un prolongado debate y una inagotable literatura, aquí me parece necesario poner énfasis en la colonialidad específica del actual patrón de poder.

³ Ver de Aníbal Quijano “Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina”. En Edgardo Lander. *Colonialidad del Saber, Eurocentrismo y Ciencias Sociales*. CLACSO-UNESCO 2000, Buenos Aires, Argentina, pp. 201-246. Aquí, sin duda es útil hacer notar que los términos “colonialidad” y “colonialismo” dan cuenta de fenómenos y de cuestiones diferentes. El “colonialismo” no se refiere a la clasificación social universalmente básica que existe en el mundo desde hace 500 años, sino a la dominación político-económica de unos pueblos sobre otros y es miles de años anterior a la colonialidad. Ambos términos están, obviamente, relacionados, puesto que la colonialidad del poder no habría sido posible históricamente sin el específico colonialismo impuesto en el mundo desde fines del siglo XV.

La categoría de capitalismo está referida al conjunto de la articulación estructural de todas las formas históricamente conocidas de control del trabajo o explotación, esclavitud, servidumbre, pequeña producción mercantil independiente, reciprocidad y salario. Tales formas de control del trabajo se articularon como estructura conjunta en torno del predominio de la forma salarial, llamada Capital, para producir mercancías para el mercado mundial. El Capital es una forma específica de control del trabajo que consiste en la mercantización de la fuerza de trabajo a ser explotada. Por su condición dominante en dicho conjunto estructural, otorga a éste su carácter central – es decir lo hace capitalista – pero históricamente no existe, no ha existido nunca y no es probable que lo haga en el futuro, separado o independientemente de las otras formas de explotación⁴.

El estado, como estructura de autoridad y como forma de dominación, colectivas, es muy antiguo. No está del todo bien establecido desde cuándo y en asociación con cuáles condiciones históricas fue impuesto como la forma central universal de control de la autoridad colectiva y de dominación política, menos aún cuándo, cómo y dónde llegó a ser estado-nación. En cambio sabemos bien que el Moderno Estado-Nación es, de una parte, relativamente reciente y, de otra parte, no está consolidado sino en pocos espacios de dominación estatal o países. Sus específicos signos son, primero, la ciudadanía o presunción formal de igualdad jurídico-política de los que habitan en su espacio de dominación no obstante su desigualdad en los demás ámbitos del poder; segundo, la representatividad política que, sobre esa base, se atribuye al Estado respecto del conjunto de ciudadanos y no sólo, como en las otras variantes de Estado, de algún interés social particular o sectorial. Se fue constituyendo en el período conocido como la Modernidad, que se abre a partir de América, y en vinculación con el proceso de eurocentramiento del capitalismo y de la modernidad; alcanza sus actuales rasgos definitorios desde fines del siglo XVIII y es admitido durante el siglo XX como el modelo mundialmente hegemónico, lo que no equivale, por cierto, a que

⁴ Ver "Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina", cit.

haya llegado a ser practicado también mundialmente. En la etapa actual del poder colonial/capitalista, su “globalización”, en especial desde mediados de los 70s., presiona hacia la desvirtuación de aquellos rasgos específicos, inclusive a la reversión de sus respectivos procesos, en particular del conflicto social en torno de la ampliación de la igualdad social, de la libertad individual y de la solidaridad social⁵.

Finalmente, eurocentrismo es la perspectiva de conocimiento que fue elaborada sistemáticamente desde el siglo XVII en Europa, como expresión y como parte del proceso de eurocentramiento del patrón de poder colonial/moderno/capitalista. En otros términos, como expresión de las experiencias de colonialismo y de colonialidad del poder, de las necesidades y experiencias del capitalismo y del eurocentramiento de tal patrón de poder. Fue mundialmente impuesta y admitida en los siglos siguientes, como la única legítima racionalidad. En todo caso, como la racionalidad hegemónica, el modo dominante de producción de conocimiento. Para lo que aquí interesa, entre sus elementos principales es pertinente destacar, sobre todo, el dualismo radical entre “razón” y “cuerpo” y entre “sujeto” y “objeto” en la producción del conocimiento; tal dualismo radical está asociado a la propensión reduccionista y homogenizante de su modo de definir e identificar, sobre todo en la percepción de la experiencia social, sea en su versión ahistórica, que percibe aislados o separados los fenómenos o los objetos y no requiere en consecuencia ninguna idea de totalidad, sea en la que admite una idea de totalidad evolucionista, organicista o sistemicista, incluida la que presupone un macrosujeto histórico. Esta perspectiva de conocimiento está actualmente en uno de sus más abiertos períodos de crisis, como lo está la entera versión eurocéntrica de la modernidad⁶

⁵ Esta discusión en Aníbal Quijano: Estado-Nación, Ciudadanía y Democracia, Cuestiones Abiertas. En Heidulf Schmidt y Helena Gonzáles, eds. Democracia para una Nueva Sociedad, Nueva Sociedad 1998, Caracas, Venezuela. Y en El Fantasma del Desarrollo, en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, No. 2, 2000. Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela.

⁶ Ver Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina, cit; también, del mismo autor, Towards a Non-Eurocentric Rationality, documento aún no publicado del Simposio sobre Subalternidad y Colonialidad, Duke University, Octubre de 1998; y Colonialidad del Poder y Clasificación Social, en Festschrift for Immanuel Wallerstein, vol I, Fernand Braudel Center 2000, Binghamton University, New York, USA.

Por sus características, en la historia conocida éste fue el primero de los patrones de poder con carácter y vocación global. En ese sentido, lo que ahora se llama “globalización” es, sin duda, un momento del proceso de desarrollo histórico de tal patrón de poder, quizá el de su culminación y de su transición, como varios ya han sugerido⁷.

Todas esas propuestas y categorías son, como es obvio, cuestiones abiertas. No debe perderse de vista, en consecuencia, que su indagación sistemática y su debate están apenas comenzando. Eso no quiere decir que las propuestas que hago en este trabajo sean arbitrarias, pero sí que volveré sobre ellas conforme la investigación y el debate se desarrollen.

Las Cuestiones Centrales de la “Globalización”

Lo que hoy se denomina “globalización” es, obviamente, una cuestión de muchas cuestiones y sobre las cuales hay mucho debate y una vasta y creciente literatura. Es probable que la más difundida idea que circula asociada a ese término sea la de una continua y creciente integración económica, política y cultural del mundo. En la práctica eso implica que hay fenómenos y procesos que afectan a todo el mundo de manera inmediata, incluso simultánea, esto es... global. Y se atribuye a la “revolución científico-tecnológica” en los medios y sistemas de comunicación y de transporte, la calidad de ser la principal determinación histórica de ese posible proceso.

Originalmente, la “globalidad” fue referida a un cambio drástico en las relaciones entre el espacio y el tiempo en la subjetividad, como consecuencia de la velocidad de la circulación de informaciones producida por los nuevos recursos científicos-tecnológicos, de tal manera que podía percibirse de manera simultánea lo que ocurría en cualquier lugar del mundo. En nuestra subjetividad, en nuestras relaciones intersubjetivas, el

⁷ De cierto modo, la propuesta hegeliana, desarrollada por Kojève y retomada por Fukuyama (El fin de la Historia), implica esa idea de culminación de este patrón de poder. Ver Aníbal Quijano: “¿El fin de Cual Historia?”, en *Análisis político*, revista del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, No. 32, Sept-Dic. 1997, pp. 27-32, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

mundo no sólo se había achicado, sino que así ocurría porque el mundo se había integrado en el tiempo, era simultáneo. La famosa imagen de “aldea global” fue, sin duda, la exitosa construcción mental inicial que daba cuenta de esa nueva relación subjetiva con el espacio y con el tiempo⁸.

Aunque, quizá, todavía para mucha gente esas son las imágenes más asociadas con la idea de “globalización”, hay que admitir que van siendo sumergidas bajo otras más recientes que para muchos parecen tener ya toda la consistencia de genuinas categorías conceptuales, a pesar de que se resisten a abandonar su habitat *mediático*: la “realidad virtual”, la “sociedad virtual” y la “nueva economía” (que desde la misma perspectiva podría ser también denominada “economía virtual”). La primera tiene decisivas implicaciones en el debate sobre la producción del conocimiento. Pone de relieve, sobre todo, que con la tecnología actual ya no sólo se reproduce, se combina o se usa imágenes y sonidos ya presentes en la “naturaleza” o en la “realidad”, sino que se produce, manipula y difunde nuevos elementos visuales y sonoros, nuevas imágenes producidas con tales nuevos elementos que en su conjunto constituyen ya un mundo “virtual” y que de muchos modos, se superpone con y aún desplaza y sustituye al mundo “real”, hasta el punto de que en numerosas y diversas áreas no es tarea fácil distinguir entre ambos, con todo lo que eso significaría para la cuestión de la percepción, del conocimiento y del modo de producir conocimiento. La “sociedad virtual” es una idea que prolonga esa imagen y propone que las relaciones sociales ocurren, cada vez más, precisamente dentro de y tramadas con aquella “realidad virtual” y de algún modo tienen esa consistencia. La “nueva economía” es la más reciente, *mediática* en su origen como todas las demás, remite a la idea de que la economía del mundo actual se ha convertido, o está en curso de serlo, en una red única de intercambio de mercancía y de valor.

⁸ Sobre las implicaciones de la “revolución científico-tecnológica”, es muy ilustrativo seguir el curso que va de los estudios del Colectivo Radovan Richta en Praga, antes de la invasión de los tanques rusos en 1969, hasta la visionaria “aldea global” macluhaniana. Ver, por ejemplo, Aníbal Quijano: “Tecnología del Transporte y Desarrollo Urbano”, en el volumen colectivo *Aproximación crítica a la tecnología en el Perú*. Mosca Azul, 1982, Lima, Perú.

Esa sería la expresión emblemática de la integración global de la economía mundial y por supuesto se apoya en y se trama con aquellas “realidad virtual” y “sociedad virtual”.

El debate no logra esquivar siempre una tendencia a la mistificación. De hecho, en el lenguaje *mediático* el término “globalización” ha pasado a ser *virtualmente* sinónimo de una vasta y sistémica maquinaria impersonal, que existe y se desarrolla de modo independiente de las decisiones humanas, es decir, de un cierto modo natural y en ese sentido inevitable, y que abarcaría y explicaría todas las acciones humanas de hoy.

Pero el “mundo” - si con ese término se implica la existencia social humana articulada en una específica totalidad histórica - sea o no “globalizado”, no podría entenderse por fuera del hecho de que es un específico patrón de poder lo que le otorga su carácter de “mundo” o de totalidad histórica específica, sin cuya condición cualquier idea de “globalización” sería simplemente inútil. De otro modo, resultaría que las redes de comunicación, de información, de intercambio, etc., etc., existen y operan en una suerte de *vacuum* histórico. Por lo tanto, es teóricamente necesario, no sólo pertinente, indagar cada una de las actuales áreas de control de la existencia social, para sacar a luz los sentidos posibles que la mentada “globalización” tiene o puede tener en la experiencia. Dentro de los límites de este trabajo, no iré más allá de abrir las cuestiones que me parecen centrales en dos áreas principales, el control del trabajo y el de la autoridad pública.

Capitalismo y Globalización

Si se examina con cuidado las actuales tendencias del capitalismo los datos son sin duda impresionantes, sea que se refieran a la geografía política de la distribución de ingresos, bienes y servicios básicos o de los flujos de capital, sea a las relaciones entre formas de capital o a las relaciones entre capital y trabajo. Como los datos son, en general, accesibles a todos, para los propósitos de esta indagación es pertinente señalar más bien algunas de las tendencias principales:

1. En 1800 el 74% de la población mundial (entonces de 944 millones) accedía al 56% del Producto Mundial (en US\$ de 1980: 229,095,000,000), mientras el 26% de esa población concentraba el 44% de dicho PMB. Pero en 1995, el 80% de la población mundial (ya de 5,716,000,000) accedía solamente al 20% del Producto Mundial (US\$ de 1980: 17,091,479,000,000), mientras que el 20% concentraba el 80% del Producto Mundial.

2. La diferencia de 9 a 1 respecto de la razón entre el ingreso promedio de los países ricos y el de los países pobres, en dos siglos ha llegado a una de 60 a 1. Mientras tanto, desde 1950 los países ricos han aumentado su población en un 50% mientras los países pobres lo hicieron en un 250%⁹.

3. Según el Informe del Banco Mundial (año 2000), en términos de producción mundial, en 1999 los países del Grupo de los 7 (G7 en adelante), esto es menos del 12% de la población mundial y con un 16% de la superficie del planeta, producían el 65% de la producción mundial, 3% más que en 1980.

4. Y en el mismo movimiento histórico, también la distancia entre ricos y pobres dentro de cada uno de los países del mundo ha crecido. Así, en el país más rico del planeta, Estados Unidos, si en 1970, había 24,7 millones de personas en situación de pobreza crítica (11,6% de la población), para 1997 esa cifra había saltado a 35,6 millones (el 13,3% de la población), esto es en un 43% en menos de 20 años. Un reciente estudio muestra que entre 1977 y 1989 el 1% de las familias logró capturar el 70% del total del aumento de la riqueza familiar y vio aumentados sus ingresos en 100%. En América Latina, desde 1973 las diferencias de ingreso

⁹ Nancy Birdsall: Life is Unfair: Inequality in the World. En Foreign Policy, Summer 1998, pp.76-93. Carnegie Endowment for International Peace. También en Robert Griffiths, ed. Developing World 99/00. Dushkin-Mc Graw Hill, 1999. Guilford, CT, USA, p.25-34.

han empeorado: el ingreso promedio del 20% de los que obtienen ingresos es hoy 16 veces más alto que el del 80% restante. En el Brasil esa diferencia llega a ser de 25 a 1, comparado con 10 a 1 en Europa Occidental y de 5 a 1 en EEUU. Así mismo, la diferencia de salario entre los “calificados” y los otros. Por ejemplo en el Perú, creció en la década de los 90s. en más de 30%, y en Colombia en más del 20% ¹⁰.

5. Dadas esas condiciones, las 3 personas más ricas del mundo tienen una fortuna superior al PBI de los 48 estados más pobres. Es decir, de la cuarta parte de la totalidad de los estados del mundo. Por ejemplo, respecto de América Latina, en 1996 las ventas de la General Motors Corporation fueron de 168 billones de dólares, mientras que el PIB combinado de Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay y Uruguay, llegó solamente a 159 billones de dólares.

6. Al mismo tiempo, según la ONU (Informe de la UNDP, 1998), para satisfacer las necesidades básicas del conjunto de la población del planeta, bastaría el 4% de las 225 mayores fortunas del mundo. Y para satisfacer las necesidades sanitarias (en 1998, 4 mil millones de habitantes del Tercer Mundo no tenían acceso al agua potable, ni a energía eléctrica) y de nutrición (50% de los niños sufre de

¹⁰ Ver Paul Krugman: “The Right, the Rich and the Facts: Deconstructing the Income Distribution Debate”. En *American Prospect*, Fall 1992. De Michael Bruno, Martin Ravallion y Lynn Squire: *Equity and Growth in Developing Countries*. Washington, World Bank 1996, citado en Nancy Birdsall, *op.cit.*, *Developing World 99/00*, *op.cit.*, p. 33. Sobre Brasil, véase las cifras más recientes: “El Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE), órgano federal, acaba de divulgar índices aterradores, que valen como balance de estos cinco años y cuatro meses de gobierno de FHC: 1% de la población tiene en sus manos una riqueza superior al del 50% de los brasileños. O sea, cerca de 1,6 millones de personas poseen una fortuna superior a la suma de los bienes de 83 millones de brasileños. El 19,6% de las familias tienen una renta mensual de, al máximo, 1/2 salario mínimo”. Frei Beto: “Los rumbos de la oposición”. En *América Latina en Movimiento*, ALAI, No. 314, 23 de Mayo, 2000, p.2-3. Y en Venezuela, según el Informe de CEPAL, el ingreso del 40% urbano más pobre cayó del 16.8% al 14. 7% entre 1990 y 1997, mientras el del 10% urbano más rico subió del 28.4% al 32.8% en el mismo período (CEPAL 1998, *Panorama Social de América Latina*, p.64).

desnutrición), bastarían 13 mil millones de dólares, es decir, el 13% de lo que en Estados Unidos y en Europa se gasta anualmente en perfume.

7. Si se considera la dirección de los flujos de capital, se verifica que entre 1990-1995, por ejemplo, el 65% del total del Flujo de Inversión Directa (FDI) fue hacia el “centro” y que lo restante fue a unos pocos de los llamados “países emergentes”. Entre 1989 y 1993 sólo 10 de esos países recibieron el 72% de ese resto del FDI (China, México, Malasia, Argentina, Tailandia, Indonesia, Brasil, Nigeria, Venezuela y Corea del Sur)¹¹. Un problema crucial del flujo mundial de capitales, es que la deuda del Tercer Mundo subió en menos de dos décadas desde 615 mil millones de dólares a unos 2500 mil millones de dólares. Y esta es, como todo el mundo sabe, una historia de nunca acabar, literalmente, porque es impagable. Pero es, sobre todo, una trágica historia¹².

8. De otra parte, de los 6 mil millones de personas que forman la población del planeta al iniciarse el nuevo siglo, unos 800 millones no tienen empleo asalariado. Y esa es, por cierto, una estimación conservadora, ya que las estadísticas registran solamente a aquellos que buscan empleo, y la cifra aún debe ser multiplicada por lo menos por 5, si se considera el número de miembros de familias u hogares que dependerían de tales inexistentes salarios. Y la población conjunta de desempleados y subempleados es más o menos la mitad de la población mundial, ya que 3 mil millones de personas viven con menos de 2 dólares diarios. Los economistas

¹¹ *Developing World 99/00, op.cit.*, p. 46

¹² “This past year (1996.AQ) the government of Uganda spent only \$3 per person on health care, but spent \$17 per person on repaying its foreign debt. Meanwhile, one in the five Ugandan children will not reach their fifth birthday as a result of diseases that could be prevented through investment in primary health care”. Marie Griesgraber: “Forgive our Debts: The Third World’s Financial Crisis”. En *The Christian Century*, January 22, 1997, p.76-83

han acuñado la noción de “desempleo estructural” para referirse a la tendencia que produce un desempleo mundial creciente. Y no son pocos ahora los que proponen la idea del “fin del trabajo” para dar cuenta de las implicaciones de esa tendencia¹³.

9. De otra parte, y aunque no son aún suficientemente avanzadas las investigaciones específicas y los datos son por lo mismo provisorios, la población mundial en situación de esclavitud es estimada en más de 200 millones de gentes¹⁴.

10. Todas esas tendencias en la distribución de capital, de empleo, producción, de ingresos, de bienes y servicios en el mundo de hoy, están en relación con el cambio en las relaciones entre las diversas formas de acumulación capitalista en favor de la absoluta hegemonía de la acumulación especulativa. Así, las transacciones cambiarias mundiales que eran más o menos de 20 mil millones de dólares en 1970, eran ya de 1,3 trillones de dólares en 1999. Solamente en Estados Unidos, en 1980 los “fondos de pensión”, los “fondos comunes”, las compañías de seguros y los seguros de vida, constituían activos financieros por 1,6 trillones de dólares, alrededor del 60% del PIB del país. Pero en 1990 esos activos eran ya 5, 2 trillones de dólares, el 95% del PIB y en 1993 eran

¹³ Por ejemplo, Jeremy Rifkin: *The End of Work*. Jeremy Tarcher Inc. 1996. New York. También Dominique Meda: *Le Travail, une valeur en voie de disparition*. Champs, Flammarion 1995. Paris, Francia. La investigación sobre las tendencias en las relaciones entre trabajo y capital se refiere exclusivamente al empleo asalariado. Sus hallazgos han producido una numerosa familia de categorías: la “flexibilización”, la “precarización”, la “subcontratación”, el regreso del “putting-out system”, la “informalización”, entre las principales de una abundante literatura. Sobre América Latina, véase, por ejemplo, de V.E. Tokman y D. Martínez, eds.: *Flexibilización en el Margen: La reforma del contrato de trabajo*. OIT, 1999. De los mismos editores: *Inseguridad Laboral y Competitividad. Modalidades de Contratación*. OIT, 1999. También los estudios del Primer Encuentro Latinoamericano de Estudios del Trabajo. Carlos Santiago, ed. *Revista de Administración Pública*, Universidad de Puerto Rico, 1996.

¹⁴ En 1991 la OIT reconocía la existencia de unas 6 millones de gentes en situación de esclavitud en el mundo. La ONU encargó a una Comisión el estudio de ese problema. El Informe de esa Comisión en 1993 señala que existirían 200 millones de esclavos en la población mundial. Véase la entrevista de Jose de Souza Martins en *Estudos Avançados*, Revista del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Sao Paulo (USP), n°. 31, 1997. Sao Paulo, SP, Brasil.

más de 8 trillones de dólares, el 125% del PIB del país. El predominio financiero se muestra también en la llamada “financiarización” de las empresas, porque sus inversiones productivas decrecen continuamente a favor de las financieras. Y de otro lado, en la hipertrofia de las ganancias financieras en la “periferia” y en los “países emergentes”. En 1983, las ganancias en bolsa en la periferia llegaban todavía a los 100 billones de dólares. Pero en 1993, la cifra era ya de 1500 billones ¹⁵.

Tal conjunto de informaciones permite hacer algunas inferencias, provisorias quizá, pero no por eso menos pertinentes:

I) Está en curso un proceso de re-concentración del control de recursos, bienes e ingresos en manos de una minoría reducida de la especie (actualmente no más del 20%).

II) Lo anterior implica que está en curso un proceso de polarización social creciente de la población mundial, entre una minoría rica, proporcionalmente decreciente pero cada vez más rica, y la vasta mayoría de la especie, proporcionalmente creciente y cada vez más pobre.

III) Está en curso un proceso de incremento de la sobre-explotación de la masa mayor de trabajadores del mundo, ya que junto con la re-concentración de ingresos y de riquezas crece la distancia salarial entre los asalariados y se expande la proporción de los desempleados, marginalizados de los ámbitos centrales de la estructura de acumulación, y eso permite la disminución continua del promedio salarial.

¹⁵ Según esas informaciones, el capital financiero actual tiene un carácter casi opuesto al del período pre-crisis. El anterior servía para promover inversión productiva. El actual es casi puramente parasitario, ergo predatorio.

IV) Está en curso un proceso de declinación del interés y de la capacidad del capital de convertir la fuerza de trabajo en mercancía, en especial en los niveles tecnológicamente más avanzados de la estructura mundial de acumulación¹⁶.

V) Como consecuencia están en expansión las formas no-salariales de control del trabajo. Están re-expandiéndose la esclavitud, la servidumbre personal, la pequeña producción mercantil independiente, la reciprocidad. El salariado es aún la forma de control del trabajo que más se expande, pero – para usar una imagen familiar – como un reloj que atrasa.

VI) Está en curso un proceso de crisis en una de las dimensiones básicas - las relaciones entre las formas específicas de explotación - incorporada al patrón capitalista de control del trabajo: están declinando, quizás agotándose, los mecanismos que en el curso del desarrollo histórico de la acumulación capitalista distribuían dicha población desde las formas no-salariales a la salarial, en general desde el no-capital al capital, y se ponen en acción mecanismos que indicarían, aunque en medida todavía no precisable, el comienzo de una tendencia inversa.

VII) La configuración del capitalismo mundial, esto es la estructura de las relaciones entre el capital y cada una de las formas de control del trabajo, así como las relaciones de conjunto de todas ellas entre sí, están en proceso de drástico cambio, lo que implicaría un proceso de transición del sistema.

¹⁶ El estudio y el debate de estas tendencias comenzó en América Latina ya desde mediados de los años 60, en el debate sobre la cuestión de la marginalización. Desde esa perspectiva, véase, principalmente, de José Nun "Sobrepoblación Relativa, Ejército Industrial de Reserva y Masa Marginal", en *Revista Latinoamericana de Sociología*, vol V, nº 2, julio 1969. Y de Aníbal Quijano, los textos incluidos en *Imperialismo y Marginalidad en América Latina*, Mosca Azul 1977. Y también "Crisis Capitalista y Clase Obrera", en el volumen colectivo *Crisis Clase Obrera*, ERA 1975, México.

VIII) En ese específico sentido y en esa dimensión, en la estructura de explotación del trabajo estaría en curso un proceso de re-clasificación social de la población del mundo, a escala global.

IX) En todo caso, está en curso un proceso de re-concentración y de re-configuración del control del trabajo, de sus recursos y de sus productos, a escala mundial. En suma, de las relaciones entre capitalismo y trabajo.

X) Tales procesos están asociados a cambios drásticos en la estructura mundial de acumulación capitalista, asociados a la nueva posición y función de predominio que dentro de aquella tiene la acumulación especulativa y financiera, en especial desde mediados de los años 70 del siglo XX¹⁷.

Ninguna de todas aquellas tendencias es nueva o imprevista. Ni siquiera las últimas. Indican un momento, un grado o un nivel de la maduración y del desarrollo de tendencias inherentes al carácter del capitalismo como patrón global de control del trabajo y que habían sido largamente teorizadas, sobre todo, desde Marx¹⁸. Tiene, en consecuencia, poco sentido discutir esos procesos y los consiguientes problemas como si fueran exactamente nuevos o, peor, como si fueran la consecuencia de un fenómeno nuevo llamado “globalización”, diferente o separado del capitalismo, resultado sólo o principalmente de la innovación tecnológica

¹⁷ En América Latina, aunque el debate general sobre la crisis capitalista ya estaba en el aire desde mediados de los 70s, probablemente fue el brasileño Celso Furtado uno de los primeros en llamar la atención sobre la hegemonía del capital financiero y sobre sus implicaciones. Ver de Aníbal Quijano “Transnacionalización y Crisis de la Economía en América Latina”. En *CUADERNOS DEL CEREP*, 1984. San Juan, Puerto Rico. Sobre el debate reciente, desde la perspectiva de las áreas dependientes y periféricas del capitalismo, véase de Kalvajt Singh: *Globalization of Finance*, Zed Books 1999, London-New York, y del mismo autor *Taming Financial Flows: Challenges and Alternatives in the Era of Financial Globalization*. Zed Books 2000, London-New York.

¹⁸ En *El Capital* y en sus ahora no menos célebres *Grundrisse*, Marx llegó notablemente lejos en esa elaboración, tan lejos como era posible sin romper el techo de una perspectiva eurocéntrica de conocimiento. En todo caso, estableció las bases y las cuestiones mayores del debate. Así, la tendencia al agotamiento de la conversión de fuerza de trabajo en mercancía cuando una fuerza productiva superior permitiera la automatización de la



y de su capacidad de modificar del todo nuestras relaciones con el espacio/tiempo, más bien que del carácter capitalista de la estructura dominante de control del trabajo y del desarrollo de sus tendencias.

No hay duda, sin embargo, de que tales tendencias básicas del capitalismo se han profundizado y más aún se han acelerado y llevan un curso de mayor aceleración. La cuestión, por lo tanto, es: ¿qué es lo que impulsa la aceleración y la profundización de esas tendencias del capitalismo? O en otros términos ¿porqué la explotación capitalista se ha hecho más profunda y de algún modo más fácil?

Nadie puede explotar a nadie si no lo domina, mucho menos de modo estable y duradero. Por lo tanto es necesario abrir aquí la cuestión de las relaciones entre la dominación y la explotación en el actual patrón de poder. La fuerza y la violencia son requisitos de toda dominación, pero en la sociedad moderna no son ejercidas de manera explícita y directa, por lo menos no de modo continuo, sino encubiertas por estructuras institucionalizadas de autoridad colectiva o pública y “legitimadas” por ideologías constitutivas de las relaciones intersubjetivas entre los varios sectores de interés y de identidad de la población. Como ya quedó señalado desde el comienzo de este trabajo, tales estructuras son las que conocemos como Estado. Y la colonialidad del poder su más profunda argamasa legitimatoria. En consecuencia, es necesario indagar por lo que ha ocurrido en las relaciones entre el patrón de explotación capitalista y los dos niveles del patrón de dominación, el estado y la colonialidad del poder.

producción, es la cuestión central abierta, tan temprano como en 1858, en el Capítulo sobre la Contradicción entre el principio de base (medida del valor) de la producción burguesa y el desarrollo de ésta. Ver *Fondements de la Critique de l'Economie Politique* (tr. francesa de los Grundrisse), vol. 1, pp. 220-231. Anthropos 1968, Paris, Francia. Sin duda no es por azar que los propios economistas de la burguesía o los funcionarios de las principales entidades de administración internacional del capital, descubren sorprendidos cuanto coinciden las previsiones teóricas de Marx con las tendencias más abultadas del capitalismo “globalizado”, en particular la concentración de capital y la polarización social global, tanto tiempo simplemente negada entre los economistas de la burguesía. Ver, por ejemplo, la nota de John Cassidy: “The Return of Karl Marx”, en *New Yorker*, October 20-27, 1997. Y Nancy Birsdall, Vice-Presidente Ejecutiva del Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID), no vacila en comenzar su texto diciendo: “Exactly 150 years after the publication of the Communist Manifesto, inequality looms large on the global agenda”. Op. cit., pg. 25. Vease también, mi “Crisis Capitalista y Clase Obrera” en Fernando Claudin, K.S. Karol; Anibal Quijano y Rossana Rosanda: *Crisis Capitalista y Clases Sociales*. ERA 1974, Mexico.

Capitalismo y Estado

La relación entre el capitalismo como estructura global de control del trabajo y su organización en espacios particulares de dominación, así como la organización de estructuras específicas de autoridad colectiva en esos espacios, es todavía una cuestión abierta. En general, en todo patrón de poder no son siempre claras, mucho menos sistémicas u orgánicas, las relaciones entre la dominación y la explotación.

Si aparece más historiado y teorizado el modo como el colonialismo moderno – el que se constituyó con América – configuró el contexto adecuado para la formación del capitalismo, aún no ha sido abierta, ni obviamente estudiada, la cuestión de porqué tal capitalismo se asoció en el mismo movimiento y en el mismo tiempo, con diversos tipos de estado en diversos espacios de dominación. Así *el moderno estado absolutista/imperial* (todos los estados de Europa Occidental, menos Suiza, entre 1500 y 1789); *el moderno estado-nación imperial/colonial* (por ejemplo, Francia e Inglaterra desde fines del siglo XVIII hasta después de la Segunda Guerra Mundial); *el moderno estado colonial* (América del Norte antes de 1776 y América del Sur antes de 1824, así como los del Sudeste Asiático y los de Africa hasta mediados del siglo XX); *el moderno estado-despótico/burocrático* (la ex Unión Soviética y los de Europa del Este hasta fines de los 80, sus rivales Nazistas y Fascistas en Alemania, Japón e Italia entre fines de 1930 y 1945, China en la actualidad); *el moderno estado-nación democrático* (los actuales de Europa Occidental, los de América del Norte, Japón, Oceanía); *los modernos estados oligárquico-dependientes* (los de América Latina antes de fines de los 60, con excepción de México, Uruguay, Chile desde fines de los 20s); *los modernos estados nacional-dependientes* (en diversas medidas, todos los de América Latina actual, así como la mayoría de los de Asia y algunos de Africa, principalmente Africa del Sur) y *los modernos estados neocoloniales* (muchos, quizá la mayoría, de los de Africa).

Esa clasificación es una hipótesis de trabajo, lo mismo que su respectiva ejemplificación. Pero no puede ser considerada arbitraria. En

esa medida permite poner en cuestión la perspectiva histórica y sociológica eurocentrista según la cual el tipo de estado correspondiente al capitalismo es el moderno estado-nación (Ralph Miliband, 1969), mientras que todos los demás serían “de excepción” (Poulantzas, 1969) o “pre-capitalistas” o “de transición” (virtualmente todos los autores del “materialismo histórico”)¹⁹.

No tenemos aún, desde mi punto de vista, una teoría histórica en verdad solvente de las relaciones entre capitalismo y estado, mientras la cuestión de la colonialidad del poder no sea integrada a la investigación histórica y teórica respectiva. Pero este no es el lugar, ni esta es la ocasión de ir más lejos acerca de esta cuestión crucial.

En todo caso, el reciente debate sobre las relaciones entre la “globalización” y el estado, en la perspectiva dominante (eurocentrista) se circunscribe exclusivamente a la presunta crisis del Moderno Estado-Nación bajo los impactos de la “globalización”²⁰.

Capitalismo, Globalización y Moderno Estado-Nación

Lo que, sin embargo, las tendencias actuales del capitalismo – y en particular la hegemonía del capital financiero y la acción predatoria de los mecanismos especulativos de acumulación – han hecho bruscamente visible, es el hecho de que el capitalismo moderno, como

¹⁹ De Ralph Miliband, *The State in Capitalist Society*, Basic Books 1969, New York, USA, fue específicamente propuesto como un estudio del estado en los países llamados “occidentales”. De Nicos Poulantzas, *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, Siglo XXI Editores 1969, México. Una útil revisión de la literatura anterior al eclipse del “materialismo histórico” en el debate mundial, es la de Tilman Evers: *El Estado en la Periferia Capitalista*, Siglo XXI Editores, 1979 y 1985. México.

²⁰ Sobre este asunto no deja de fluir una inmensa literatura. Sobre una parte del debate en América Latina, véase, por ejemplo, de Daniel García Delgado: *Estado-Nación y Globalización*. ARIEL 1998, Buenos Aires, Argentina. De Francisco Capuano Scarlato et al. *Globalización e Espaço Latino-Americano*. Hucitec-Anpur, 1993. Sao Paulo, Brasil. Y en relación con los procesos políticos vinculados a los culturales, de José Sánchez Parga: *Globalización, Gobernabilidad y Cultura*. Abya-Yala, 1997. Quito, Ecuador. De Daniel Mato: *Crítica de la Moderna Globalización y Construcción de Identidades*, Universidad Central de Venezuela, 1995. Caracas, Venezuela; de Néstor García Canclini (coord.): *Culturas en Globalización*, Nueva Sociedad 1996, Caracas, Venezuela.

uno de los ejes centrales del actual patrón de poder mundialmente dominante, ha estado asociado al moderno estado-nación sólo en pocos espacios de dominación, mientras que en la parte mayor del mundo ha estado asociado a otras formas de estado y en general de autoridad política.

Es más pertinente, en consecuencia, y más productivo, tratar de sacar a luz las tendencias más dinámicas que están en desarrollo en las relaciones entre los cambios actuales en la configuración del capitalismo y los que tienen lugar en las estructuras de autoridad colectiva y de dominación política.

A ese respecto, es posible distinguir las siguientes tendencias principales:

1. La formación de un Bloque Imperial Mundial integrado por los modernos estados-nación del “centro” del sistema mundial;
2. La pugna por la hegemonía regional entre los estados nacional-dependientes asociados o en conflicto con el Bloque Imperial en las regiones más conflictivas, como en el Medio Oriente (Israel en un lado, Siria, Irak en el otro), en América del Sur (Brasil, Chile, Argentina), en Asia (India, Pakistan, en un extremo y China y Corea del Sur en el otro), y en Africa de modo más fluido en tanto que no parecen haber aún regiones diferenciadas de modo análogo a las anteriores, con excepción de Africa del Sur;
3. La erosión continua del espacio nacional-democrático, o en otros términos la continua des-democratización y des-nacionalización de todos los estados nacional-dependientes donde no se llegó a la consolidación del moderno estado-nación;
4. La gradual conversión de los estados menos nacionales y democráticos en centros locales de administración y control del capital financiero mundial y del bloque imperial.

No es mi propósito aquí explorar sistemática y exhaustivamente cada uno de tales procesos y su conjunto. Por el momento, para nuestros fines es necesario insistir, sobre todo, en la constitución del Bloque Imperial Mundial y en la des-democratización y des-nacionalización de los estados dependientes y su conversión progresiva en una suerte de agencias político-administrativas del capital financiero mundial y del bloque imperial mundial, en tanto son esas dos tendencias las que expresan, más claramente que las demás, la re-concentración del control mundial de la autoridad pública, la reprivatización local de ésta y la sombra virtual de un espacio global de dominación.

El Bloque Imperial Mundial y los Estados Locales

Nadie podría hoy negar que unos pocos de los modernos estados-nación – el Grupo de los 7, ahora de 8 con la tardía y subordinada incorporación de Rusia - más fuertes, varios de ellos sedes centrales de los modernos imperios coloniales y todos ellos del imperialismo capitalista durante el Siglo XX²¹, forman ahora en su conjunto un genuino Bloque Imperial Mundial. Primero, porque sus decisiones son impuestas sobre el conjunto de los demás países y sobre los centros neurálgicos de las relaciones económicas, políticas y culturales del mundo. Segundo, porque lo hacen sin haber sido elegidos, o siquiera designados, por los demás estados del mundo, de los cuales no son por lo tanto representantes, ni, en consecuencia, tienen que consultarlos para sus decisiones. Son virtualmente una autoridad pública mundial, aunque no un efectivo estado mundial.

Ese Bloque Imperial Mundial no está constituido sólo por los estados-nación mundialmente hegemónicos. Se trata, más bien, de la configuración de una suerte de trama institucional imperial formada por tales estados-nación, las entidades intergubernamentales de control y ejercicio de la violencia, como la OTAN, las entidades intergubernamentales

²¹ En el sentido de Hobson y Lenin.

y privadas de control del flujo mundial de capital, financiero en especial (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Club de París, Banco Interamericano de Desarrollo, entre las principales), y las grandes corporaciones globales. Esa trama institucional constituye ya, de hecho, una suerte de gobierno mundial invisible²².

En otros términos, se trata de una re-concentración mundial del control de la autoridad pública, a escala global. *Y este es, desde mi perspectiva, el fenómeno nuevo más destacado de la llamada "globalización" del actual patrón de poder mundial.*

La emergencia del Bloque Imperial Mundial – ¿quizá sería mejor llamarlo directamente Global ? – implica, obviamente, que los demás estados son sometidos a la reducción creciente de su autonomía. Eso ocurre, en particular, con aquellos estados y sociedades que no han culminado o no han avanzado en el proceso de formación de modernos estados-nación. Y si, de otro lado, se observa lo que ocurre con la sociedad, con las diferencias sociales, culturales y políticas que produce la imposición mundial del neoliberalismo como matriz de política económica, tanto dentro de cada país como entre países, se puede percibir sin dificultad que esta erosión continua de la autonomía (o soberanía) de tales estados, consiste sobre todo en la des-democratización de la representación política de la sociedad en el estado y, de ese modo, en la des-nacionalización de la sociedad y del estado. Eso es lo que muestra a las claras, la asociación estructural entre las necesidades del capital financiero, de los mecanismos especulativos de acumulación, y las tendencias de re-concentración mundial del control de la autoridad pública, cuya mayor expresión actual es el Bloque Imperial Mundial.

Estos procesos aparejados e interdependientes no implican, sin embargo, que la autoridad pública del Bloque Imperial Mundial se ejerza directa y explícitamente en todos los demás espacios de dominación o

²² Thomas M. Gallagher ha acuñado el concepto de "Transgovernance", para dar cuenta del hecho de que las instituciones del Estado son imprescindibles para aplicar o imponer en cada país las normas y las conductas que corresponden a los intereses del capital y del mercado. Pero que, al mismo tiempo, esas instituciones estatales están tramadas con las específicas del capital. Ver "Globalization and Marginalization. Debt and International Underclass". En *Current History*, November 1997, p.392-396 y en *Developing World* 99/00, cit., p. 50-54

“países” de aquellos (salvo de modo excepcional y transitorio, como en el caso de la invasión de Panamá y la prisión de Noriega), aunque tienden claramente en esa dirección como lo muestran las recientes acciones en Kosovo, en Chechnia, en Africa y ahora en Colombia y, potencialmente, en toda el área andino-amazónica de América del Sur (“Plan Colombia”).

Por el momento, al menos, dicho Bloque Imperial Mundial requiere de los estados locales para imponer sus políticas en cada país. De ese modo, tales estados locales están siendo, unos, convertidos en estructuras institucionales de administración local de tales intereses mundiales y los otros haciendo más visible que ya venían ejerciendo esas funciones. Ese proceso implica una re-privatización local y global de tales estados²³, en tanto que responden cada vez menos a la representación política del conjunto de los sectores sociales de cada país. Forman parte, de ese modo, de esa trama mundial de instituciones de autoridad pública, estatales y privadas, que en su conjunto comienzan a conformar una suerte de gobierno mundial invisible²⁴.

La Re-Privatización del Control de la Autoridad Colectiva

Tal re-concentración del control mundial de la autoridad pública, a escala global, implica en lo fundamental una re-privatización del control un ámbito central de la existencia social y de su respectiva esfera institucional. El control de la autoridad colectiva había sido reconocido como público durante el período de la modernidad y en particular desde el siglo XVIII en adelante. El Moderno Estado-Nación emergió, precisamente, como la encarnación del carácter público de la autoridad

²³ Acerca de la cuestión de las relaciones entre lo público y lo privado en la configuración y en la acción de la autoridad colectiva, estatal en particular, he adelantado algunas propuestas en “Lo Público y lo Privado: Un Enfoque Latinoamericano”. En Aníbal Quijano: *Modernidad, Identidad y Utopía en América Latina*. Ediciones Sociedad y Política, 1988. Lima, Perú.

²⁴ Terminada esta revisión textual de mi conferencia, he leído la obra de Michael Hardt y Antonio Negri: *Empire*, Harvard University Press, 2000, Cambridge, Mass, London, England. Su tesis central es que estamos ya dentro de un Imperio Global, de análogas características históricas y estructurales a las del Imperio Romano y que ha terminado la era del Imperialismo y del Estado-Nación, que en su perspectiva son instituciones mutuamente correspondientes. Esa idea estaba ya en el libro de George Soros: *The Crisis of Global Capitalism*, New York 1998. Los lectores advertirán mis diferencias con esas propuestas.

colectiva. Público en el sentido específico y explícito de que admitía la participación igual de todos los “ciudadanos” y se legitimaba, ante todo, por esa razón²⁵. Ahora, en cambio, aunque una parte, cada vez más secundaria, incluso básicamente simbólica, de ese universo institucional es aún admitidamente público, el hecho es que los núcleos dominantes de esas instituciones son privados, como las corporaciones globales, o son privadas como la tecnocracia administradora de las entidades financieras y de las políticas económicas de los estados, inclusive si se trata de entidades supuestamente públicas, como las instituciones intergubernamentales del capital financiero, el FMI o lo que se conoce como el Banco Mundial.

En el debate mundial en curso sobre esta tendencia de continua y creciente erosión de los estados/sociedades más débiles porque su proceso de democratización/nacionalización no llegó a culminar y afirmarse suficientemente, la propuesta teórica más difundida la presenta como una tendencia a la declinación de la institución misma del moderno estado-nación²⁶.

Esa es una clara muestra del dominio de la perspectiva eurocéntrica de conocimiento. Es cierto que el moderno estado-nación, junto con la familia burguesa, la empresa capitalista y el eurocentrismo²⁷, es una de las instituciones fundamentales de cada área del patrón de poder mundial que corresponde al período de la modernidad y que comienza con América. También lo es que el moderno estado-nación es la institución mundialmente hegemónica dentro del universo de instituciones que actúan en el mundo en el conflicto por el control de la autoridad pública y de sus recursos, la violencia en especial. Lo que no es cierto, sin embargo, es que el moderno estado-nación exista realmente en todos los espacios de dominación conocidos como *países*. Como no lo es, tampoco, que todos los actuales

²⁵ Ver de Aníbal Quijano: Lo Público y lo Privado, un Enfoque Latinoamericano, op.cit.

²⁶ La respectiva literatura es ya extensa y crece cada día. Véase, por ejemplo, las referencias en Daniel García Delgado: Estado-Nación y Globalización. Fortalezas y Debilidades en el Umbral del Tercer Milenio. Ariel 1998. Buenos Aires, Argentina.

²⁷ Acerca de esta cuestión, de Aníbal Quijano: La Colonialidad del Poder y sus Instituciones Hegemónicas, cuya primera parte ha sido publicada con el título de Poder y Derechos Humanos, en Carmen Pimentel, comp. Poder, Salud Mental y Derechos Humanos. CECOSAM 2001, Lima, Perú.



estados de todos los países, o espacios de dominación, tengan el carácter de modernos estados-nación, aunque así se autorepresenten o inclusive sean admitidos en el imaginario o en el universo simbólico de cada país.

Colonialidad del Poder y Estado-Nación

La diferencia definitoria entre los procesos que llegaron a culminar y afirmar estados-nación modernos y los que no, reside en el modo y medida de sus respectivas relaciones con la colonialidad del poder. En los primeros, ésta no estuvo inmediatamente presente en los espacios de dominación en los cuales se llevaron a cabo procesos de democratización de las relaciones sociales, los cuales producen y redefinen el carácter de los procesos de nacionalización de la sociedad y de su estado. Así es como ocurrió en Europa Occidental desde el último tercio del siglo XVIII hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial.

La colonialidad del poder, sin embargo, estuvo y está de todos modos activa, pues forma parte del contexto global dentro del cual ocurren los procesos que afectan todos los espacios concretos de dominación. Porque la concentración de los procesos de democratización y nacionalización de los estados modernos en Europa Occidental, hasta el siglo XX, da cuenta, precisamente, de la imposición mundial de la colonialidad del poder. El eurocentramiento del patrón colonial/capitalista de poder no se debió sólo, menos principalmente, a la posición dominante en la nueva geografía del mercado mundial, sino sobre todo a la clasificación social básica de la población mundial en torno de la idea de raza. La concentración del proceso de formación y consolidación del moderno estado-nación en Europa Occidental, no podría ser explicado, ni entendido, fuera de dicho contexto histórico²⁸.

La otra cara del mismo proceso de constitución y de consolidación del Moderno Estado-Nación era el mundo colonizado, Africa y Asia, o

²⁸ Ver "Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina", *op.cit.*

dependiente²⁹ como América Latina. En ese resto del mundo, la colonialidad del poder no sólo ha estado y está presente en el contexto global del patrón mundial de poder, sino que actúa de modo directo e inmediato dentro del respectivo espacio de dominación, obstaculizando los procesos que se dirigen a la democratización de las relaciones sociales y a su expresión nacional en la sociedad y en el estado.

Si alguien piensa que la diferencia estriba en que unos espacios eran colonizados y otros no, no hay sino que comparar los procesos de Europa Occidental y de América Latina, los dos escenarios más representativos de cada lado de las diferencias en esos procesos, que por lo demás ocurrieron en el mismo período, entre fines del siglo XVIII y los siglos XIX y XX³⁰. A diferencia de Europa – diferencia debida, exactamente, a la distribución diferente de la colonialidad del poder entre ambos espacios – en América Latina, precisamente al término de las guerras llamadas de Independencia, se produjo la paradoja histórica más notoria de la experiencia latinoamericana: la asociación entre estados independientes y sociedades coloniales, en todos y cada uno de nuestros países. Esa asociación, aunque sin duda resquebrajada y confrontada de modo permanente aunque errático, no ha dejado, sin embargo, de presidir las relaciones sociales y estatales de toda América Latina.

Si se toma América Latina, no se podría en rigor admitir como modernos estados-nación plenamente constituídos y afirmados a los estados/sociedades del área llamada “andina” o de Brasil, por ejemplo, a menos que se admita como nacionales sociedades y estados explícitamente fundados en la colonialidad de las relaciones de poder.

²⁹ Sobre el concepto de “dependencia” implicado en esta proposición, véase “Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina”, citado. También “Colonialidad del Poder, Cultura y Conocimiento en América Latina”, en *ANUARIO MARIATEGUIANO*, vol. IX, n.º. 9, 1997, p. 113-122, Lima, Perú

³⁰ He discutido antes esas cuestiones en diversos textos. Principalmente en *Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina*, citado; en *Estado-Nación, Ciudadanía y Democracia: Cuestiones Abiertas*. En Heidulf Schmidt y Helena Gonzáles, comps. *Democracia para una Nueva Sociedad*. Nueva Sociedad 1998. Caracas, Venezuela; en *El Fantasma del Desarrollo*, *Revista Venezolana de Ciencias Sociales* n.º. 2, UCV 2000, Caracas, Venezuela; en *Colonialidad, Ciudadanía y Democracia*. En *Amerique Latine: Democratie et Exclusion*. L'Harmattan, 1994, Paris, Francia; en *América Latina en la Economía Mundial*. En *Problemas del Desarrollo*, revista del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, vol. XXIV, n.º. 95, México 1993.



Uruguay y Chile avanzaron algo más en la constitución de modernos estados-nación, pero a costa del exterminio genocida de las poblaciones aborígenes. Y por lo tanto con límites insalvables, a menos que ocurra una descolonización radical de las relaciones con las poblaciones que descienden de los aborígenes sobrevivientes y que, como todo el mundo sabe, ya están en movimiento, en ambos países.

En México, una revolución social, entre 1910 y 1930, inició ese proceso de descolonización de las relaciones de poder, pero sus tendencias radicales fueron temprano derrotadas y el proceso no pudo ser todo lo profundo y global que permitiera la plena afirmación de una sociedad y de un estado democráticos y nacionales. Esa derrota no tardó en producir sus consecuencias, perceptibles en el estrangulamiento creciente de la descolonización de la sociedad y en las tendencias actuales que se orientan a la reconstitución de la asociación entre el capitalismo y la colonialidad del poder. Con todo, se trata del único lugar de América Latina, donde la sociedad y el estado avanzaron durante un período importante, en el proceso de descolonización del poder, de democratización/nacionalización. En los demás países, las revoluciones que se orientaban hacia el mismo horizonte entre 1925 y 1935, fueron derrotadas sin excepción. Y desde entonces, los procesos han sido en todas partes, erráticos, parciales y finalmente, precarios. Las guerras civiles centroamericanas, desde los 50s. hasta hace poco, que obviamente expresaron los mismos conflictos e intereses, mostraron la ilegitimidad y la conflictividad inevitables de la colonialidad del poder en esos como en todos los demás países, pero las fuerzas sociales descolonizadoras fueron derrotadas.

En términos realistas, sólo en los países del “centro”, primero, y en aquellos donde fueron posibles profundas revoluciones sociales triunfantes, como en China, o donde las guerras y las derrotas hicieron posibles procesos relativamente importantes de democratización social, como en Japón, Corea del Sur, Taiwan, Australia, Nueva Zelanda, se puede verificar el desarrollo de procesos de estado-nación, aunque con diversos grados de afirmación y de maduración en la dirección de estados-

nación modernos. China, por ejemplo, es hoy un estado central fortalecido después de 1949. Lo que no es del todo seguro es que haya llegado ya a ser una sociedad totalmente nacional, ya que existe en el mismo espacio de un imperio colonial, y ciertamente no ha dejado de ser un despotismo burocrático.

Notablemente, no es en aquellos países y especialmente en los del “centro” (Estados Unidos, Europa Occidental, Japón) donde se puede observar la erosión o declinación de la institucionalidad del moderno estado-nación. El proceso iniciado de unificación política de los países de Europa Occidental, no tiene el significado de una erosión del estado-nación moderno, sino de la constitución de un nuevo y más amplio espacio de dominación para su vigencia. ¿O hay quien sugiera que es el tamaño del espacio de dominación el factor que decide por el carácter del estado?. ¿O que la Unión Europea tendrá de nuevo un estado absolutista o despótico sólo por la ampliación del espacio de dominación?.

Es solamente en todos los países en los cuales no fue posible culminar o afirmar los procesos de democratización/ nacionalización de sociedades y estados, o procesos de formación de modernos estados-nación, donde se puede observar procesos de erosión de lo que había logrado avanzarse en esa dirección.

Se trata aquí de procesos de des-democratización de la sociedad y del estado y en esa medida de des-nacionalización de ambos, como parte de una tendencia mundial de re-concentración del control mundial de las instituciones de autoridad pública, es decir, del estado en primer término, y de la gradual constitución de una trama mundial de instituciones, estatales y privadas, de autoridad pública, que parecieran operar como un gobierno mundial, invisible, pero real.

La Globalización Capitalista: una Contrarrevolución Global

Pocas veces en la historia del período de la modernidad podría ser observado un grado tan notable de re-concentración del control del poder, específicamente en el ámbito del trabajo y de la autoridad pública.



Semejante extremo es casi equiparable a lo que ocurrió con el colonialismo europeo entre los siglos XVI y XIX³¹.

Podría ubicarse el curso de este proceso entre mediados de la década de los 70s., cuando estalla la crisis mundial del capitalismo. Y su momento de aceleración desde fines de la década de los 80s, a partir de la famosa “caída del muro de Berlín” en 1989. Y muy notablemente, implica un cambio verdaderamente dramático respecto del período inmediatamente anterior, a su vez ubicable, grosso modo, entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y mediados de los 70s.

Si se compara ambos períodos, se puede comenzar a percibir el decisivo significado histórico de este drástico cambio. Brevemente, ya que se trata de una historia conocida, me restringiré aquí solamente a mencionar las líneas y hechos más saltantes del período entre 1945 y 1973:

1. La descolonización política del Sudeste Asiático (India, Indonesia, Indochina, Ceylan, etc.), del Oeste Asiático (China, Corea), de la mayor parte de Africa y del Medio Oriente, así como de las Antillas y de Australia, Nueva Zelandia.
2. El triunfo de revoluciones sociales profundas, en China, en Vietnam, en Bolivia, en Cuba, y la extensión de movimientos revolucionarios de orientación “socialista” y de “liberación nacional”, incluídos los “socialismos africanos”. Implicaron en algunos casos, la derrota militar de los Estados hegemónicos, como en Corea, Vietnam, Argelia. Y la caída de regímenes autoritarios y colonialistas como el del Portugal.
3. La extensión de regímenes de Welfare State en Europa y en Estados Unidos.

³¹ Una visión conjunta y panorámica del proceso de colonialismo y anticolonialismo de los últimos 500 años puede encontrarse en el monumental libro de L.S. Stavrianos: *Global Rift. The Third World Comes of Age*. William Morrow and Co., INC. 1981, Nuew York, USA.

4. Los movimientos y regímenes en América Latina de tendencia nacional-democrática, que producían reformas sociales y políticas orientadas a la democratización de las relaciones sociales y políticas, incluyendo la estatización de los recursos de producción: peronismo, velasquismo, allendismo.

5. El desarrollo de movimientos sociales radicalmente democráticos, anticapitalistas, antiautoritarios y antiburocráticos, en Europa, Estados Unidos y en algunas zonas de Asia y América Latina, que produjeron en la segunda mitad de los 60s, sobre todo, oleadas revolucionarias en Francia, Alemania, Estados Unidos, China, México.

6. La extensión de movimientos sociales de democratización radical, fraseada como “liberación” en las relaciones sexuales en las relaciones de género, en las relaciones “raciales” y “étnicas”, en las relaciones de edad.

7. El comienzo de la crítica sistemática del eurocentrismo como perspectiva de conocimiento, sobre todo en América Latina al comienzo, pero pronto en Europa, en Asia, en África.

Todos esos procesos implicaron:

a) una amplia *des-concentración del control de la autoridad pública*, arrebatando ese control al colonialismo europeo y al imperialismo europeo y estadounidense;

b) una relativa, pero importante, *redistribución del control del trabajo* entre grupos de capitalistas imperialistas y locales;

c) una también relativa, pero igualmente importante *redistribución de beneficios e ingresos*, sea por medio de los mecanismos del Welfare State en los países del “centro” o por



medio de la extensión de empleo y servicios públicos (en especial, educación, salud, y seguridad social públicas, en América Latina, India, etc.;

d) en medida mucho menor, una relativa *redistribución del control de recursos de trabajo*, sobre todo por medio de “reformas agrarias” en diversos países, Japón, Corea del Sur, América Latina;

e) last but not least, la extensión de la crítica anticapitalista y de movimientos políticos anticapitalistas, y de otros que radicalizaban las luchas antimperialistas, de modo de producir una virtual amenaza para el patrón mundial de poder en su conjunto.

Todos esos procesos, movimientos y conflictos, produjeron un escenario inequívocamente revolucionario en su conjunto, en la medida en que, aunque de modos y medidas desiguales según regiones o problemas, era el patrón de poder mundial, como tal, sea en sus regímenes de explotación o de dominación, o en ambas dimensiones, el que estaba en cuestión y en algún momento, como al final de los 60s., en efectivo riesgo.

Fue la derrota de todo ese contexto, por la combinación de medidas de re-concentración del control sobre el trabajo, que se produjo durante la crisis mundial del capitalismo, y de la derrota de los movimientos que algunos llaman “antisistémicos”, primero por una alianza entre los regímenes rivales dentro del sistema, y de la derrota y desintegración posterior de los regímenes rivales más influyentes (la ex Unión Soviética, el “campo socialista” europeo), lo que ha permitido a los estado-nación más poderosos del patrón mundial de poder, la rápida y relativamente fácil, sin resistencia apreciable hasta ahora, re-concentración del control de la autoridad pública, en muchos casos, una clara re-privatización del estado, como en el caso peruano mediante el regimen fujimorista.

¿ Qué es esto de ja “Globalización” ?

Todo lo anterior faculta llegar a ciertas proposiciones necesarias:

1. *la “globalización” consiste, ante todo, en una re-concentración de la autoridad pública mundial, en rigor una re-privatización del control de la autoridad colectiva, sobre cuya base se impulsa la profundización y la aceleración de las tendencias básicas del capitalismo;*
2. *se trata, así, de una reconfiguración del sistema de dominación política, asociada a las más recientes tendencias de la explotación o control capitalista del trabajo;*
3. *la correspondiente expresión institucional en el “centro” es, de un lado, la configuración de un Bloque Imperial Mundial, integrado por los estados-nación que ya eran mundialmente hegemónicos, bajo el predominio del principal de ellos, el de Estados Unidos; del otro lado, el bloque de corporaciones mundiales de capital financiero;*
4. *El Bloque Imperial Mundial está tramado estructuralmente con las instituciones de control y de administración del capital financiero mundial, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Club de París, y de control y administración de la violencia mundial como el Tratado del Atlántico Norte o el Sistema Interamericano de Defensa Regional;*
5. *El conjunto de esa trama institucional, estatal y paraestatal, tiende a operar como un gobierno mundial invisible;*
6. *en la “periferia”, la expresión institucional más destacada del proceso es la des-nacionalización y des-democratización de los estados de tendencia nacional y, en ese específico sentido,*



se trata de una continua erosión de las tendencias de moderno estado-nación en las áreas no-centrales del capitalismo;

7. en la medida en que el conjunto de tales procesos es el resultado de la derrota mundial de los regímenes, organizaciones y movimientos rivales o antagónicos al patrón de poder capitalista mundial colonial/moderno y eurocentrado, la actual “globalización” de este patrón de poder tiene el carácter de un proceso contrarrevolucionario a escala global.

Ese carácter básicamente político de la llamada “globalización” da cuenta de que no se trata, como en su imagen mítica, de una suerte de fenómeno “natural”, inevitable e inescapable en consecuencia. Por el contrario se trata del resultado de un vasto y prolongado conflicto por el control del poder, del cual salieron victoriosas las fuerzas que representan la colonialidad y el capitalismo. Y, en consecuencia, la “globalización” es una inevitable arena de conflictos tanto entre los vencedores y vencidos, como entre los propios vencedores, susceptible entonces de otros resultados.

Sólo al pasar, por esta vez, es pertinente señalar que la re-concentración del control sobre el trabajo y sobre la autoridad pública, no han implicado una pareja re-concentración del control global sobre todas las otras áreas del poder, especialmente en las relaciones intersubjetivas de dominación social, la de “raza”, la de “género” y en el modo de producir conocimiento. La colonialidad del poder, la familia burguesa y el eurocentrismo siguen siendo, sin duda, mundialmente hegemónicos. Pero en esas dimensiones del actual patrón de poder y en sus respectivas instituciones, hasta hoy la crisis no se ha hecho sino más profunda y más explícita.

¿De la Perspectiva Nacional a la Global ?

Algo hay también en este campo que, si no es exactamente nuevo, de todos modos es probablemente novedoso para muchos no estudiosos del asunto. Se trata del cambio de perspectiva implicada en la idea y en la imagen

vinculadas al término “globalización”. Después de mucho tiempo ahora es posible, inclusive es casi un consenso común, confrontar el poder y en primer término el capitalismo, en su verdadera y permanente escala: global.

No sólo Marx, en verdad, sino virtualmente todos los que después de él debatían estas cuestiones, hasta antes de la Primera Guerra Mundial tenían en mente la idea de capitalismo mundial. Pero desde entonces hasta después de la crisis mundial iniciada a mediados de los 70s., la perspectiva global del capitalismo como patrón mundial de control del trabajo fue arrumbada a favor de la perspectiva llamada nacional, esto es, referida al estado-nación.

Ese desplazamiento de perspectiva implicó, necesariamente, también un desplazamiento de problemática, o, en otros términos, de las principales preguntas significativas que era pertinente hacerle a la experiencia (o a la “realidad”) y de la significación atribuible a las observaciones, a los descubrimientos o a las verificaciones.

Dichos desplazamientos de perspectiva y de problemática ocurrieron bajo la impronta hegemónica del eurocentrismo como perspectiva básica de conocimiento. La referencia privilegiada al estado-nación a la europea no tendría sentido de otro modo, ya que no había llegado, ni lo ha hecho hasta hoy, a ser la real estructura de autoridad pública de la “periferia”.

Esos desplazamientos afectaron, aunque en modos y medidas diferentes, a todas las vertientes del debate. Esto es, no solamente a los defensores del capitalismo y de sus formas asociadas de poder, sino también a quienes ejercían o intentaban ejercer su crítica teórica y política. Mientras que para aquellos se facilitaba la defensa teórica de su sistema, para los últimos el resultado fue teórica y políticamente desastroso. En primer lugar, se perpetuó la ahistórica visión dualista/evolucionista entre los llamados pre-capital y capital. En segundo lugar, se perdió de vista el carácter global de las relaciones fundamentales entre los procesos de dominación y de explotación, de los procesos de clasificación social y de sus relaciones con los espacios particulares de dominación llamados, con razón o sin ella, nacionales.



En esas condiciones no era posible reconocer, puesto que no se las podía ver, las tendencias del capitalismo que ahora están a la vista de todos y que por eso, principalmente, se presumen nuevas. En especial, la polarización social global de la población mundial entre una minoría rica y una inmensa mayoría continuamente empobrecida, la constante concentración de capital, la continua revolución de los medios de producción, y la tendencia al agotamiento del interés y de la necesidad de convertir la fuerza de trabajo en mercancía.

Esa perspectiva no solamente tomaba a un estado-nación, real o supuesto, como unidad de estudio sino como perspectiva teórica y metodológica para indagar las tendencias y procesos generales del capitalismo. Esa perspectiva de conocimiento no podía ser sino reduccionista. Y, desde luego, desde ella no era en absoluto difícil demostrar que en los estados-nación modernos, de los países del “centro”, las tendencias globales que ahora son patentes para todo el mundo, no tenían lugar, o no eran aún tan visibles como hoy. Que por lo tanto, las dificultades del desarrollo capitalista en los demás países eran una cuestión de “modernización”, esto es, en sus términos, de ponerse en la misma ruta que los más “avanzados”. O de tiempo y acierto en las medidas de política económica, para aquellos que ya hubieran ingresado en ese derrotero. En todo caso, era un problema “nacional” y debía resolverse por medio del Estado-Nación. Es decir, no era un problema del poder mundial, ni del capitalismo mundial.

Colonialidad y Estado-Nación en America Latina

El nacionalismo latinoamericano fue concebido y actuado desde una perspectiva eurocéntrica de estado-nación y nacionalismo, como una lealtad a una identidad establecida o asumida por los beneficiarios de la colonialidad del poder, al margen y no pocas veces en contra de los intereses de los explotados/dominados colonial y capitalistamente. Por eso el liberalismo latinoamericano se empantanó en la quimera de una modernidad sin revolución social. El “materialismo histórico” naufragó

en otro pantano, de naturaleza igualmente eurocéntrica: la idea de que los dominadores de estos países eran y son, por definición, “burguesías nacionales y progresistas”. De ese modo se confundió a las víctimas y se desviaron sus luchas por la democratización/nacionalización de sus sociedades, donde la descolonización social, material e intersubjetiva, es la condición sine qua non de todo posible proceso de democratización y de nacionalización.

La descolonización es el piso necesario de toda revolución social profunda. Inclusive para un enérgico desarrollo del capitalismo en estos países se requeriría de esa revolución/descolonización, como lo demuestra el destino de esta región en la economía mundial y los inútiles e inconducentes proyectos y discursos actuales de “integración” de mercados, sea en el Pacto Andino o en el Mercosur³².

Mientras esas condiciones no sean removidas, la soberanía nacional no puede consistir en la defensa de los intereses de los dueños del estado de una sociedad colonial y del control del trabajo, de sus recursos y de sus productos, antes socios menores de los intereses imperiales, hoy apenas sus agentes administradores en el espacio de dominación llamado nacional. Eso es antagónico de los intereses de la inmensa mayoría de los trabajadores. El fujimorismo es la más acabada expresión de esa perversa experiencia³³.

En las condiciones de la “globalización” contrarrevolucionaria del mundo, el desarrollo de estados-nación a la europea es un camino ciego. Y el discurso de que somos sociedades multiétnicas, multiculturales, multiétnicas, no implica, no podrá implicar, la real descolonización de la sociedad, ni del estado, y en varios casos, de los cuales el Fujimorismo en el Perú es la ilustración *par excellence*, sirve para escamotear las presiones para la relegitimación del racismo/

³² Ver América Latina en la Economía Mundial, *op.cit.* También El Fantasma del Desarrollo en América Latina, *op.cit.*

³³ Lo he discutido en varios textos, entre los principales: *El Fujimorismo y el Perú*, Lima 1995; “Fujimorismo y Populismo”, en *El Fantasma del Populismo*, Felipe Burbano de Lara, Ed. Nueva Sociedad 1998, Caracas, Venezuela; “El Fujimorismo, la OEA y el Perú”, en *América Latina en Movimiento*, 25 de Julio, 2000. Quito, Ecuador.

etnicismo y desvirtuar las luchas sociales en contra de esas formas de dominación³⁴.

Para los países donde la colonialidad del poder es el fundamento real de las relaciones de poder, la ciudadanización, la democratización, la nacionalización, no pueden ser reales sino de modo precario en el modelo eurocéntrico de estado-nación. Los pueblos latinoamericanos tendremos que encontrar otra vía alternativa. La comunidad y la asociación de comunidades como la estructura institucional de autoridad pública, local y regional, asoman ya en el horizonte, con el potencial de llegar a ser no sólo el marco institucional más apto para la democracia de las relaciones cotidianas entre las gentes, sino estructuras institucionalizadas más eficaces y más fuertes que el Estado, para el debate, la decisión, la planificación, la ejecución y la defensa de los intereses, necesidades y trabajos y obras de vasto aliento de la población del mundo.

La Cuestión de la Democracia

Lo que el término *democracia* mienta en el mundo actual, en el patrón mundial de poder colonial/moderno/capitalista/eurocéntrico, es un fenómeno concreto y específico: un sistema de negociación institucionalizada de los límites, de las condiciones y de las modalidades de explotación y de dominación, cuya figura institucional emblemática es la ciudadanía y cuyo marco institucional es el moderno estado-nación³⁵.

³⁴ La Corte Suprema del Poder Judicial controlado y manipulado por el Servicio de Inteligencia Nacional, al servicio de los especuladores y negociantes corruptos del país, sentenció que era legal esa discriminación impuesta por las empresas de los locales de diversión nocturna en Lima. Véase mi artículo "Qué Tal Raza", originalmente publicado en el volumen *Cambio Social y Familia*, publicado por CECOSAM 1999, Lima, Perú, p. 186-204. Reproducido en REVISTA VENEZOLANA DE CIENCIAS SOCIALES 2000, vol. 6, n.º. 1, Enero-Abril, p. 37-45. En *Ecuador Debate*, n.º. 49, Diciembre 1999, p. 141-152, Quito, Ecuador. En *Socialismo y Participación*, No.1999. Lima, Perú.

³⁵ Sobre mis propuestas históricas y teóricas sobre esa cuestión remito, principalmente, a los ya citados textos *Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina; Estado-Nación, Ciudadanía y Democracia: Cuestiones Abiertas y El Fantasma del Desarrollo*.

La piedra de toque de ese sistema es la idea de la igualdad jurídica y política de los desiguales en las demás áreas de la existencia social. No es difícil percibir lo que en ella está históricamente implicado, la confluencia y la trama entre tres procesos:

- a) la secularización burguesa y su expresión en la nueva racionalidad eurocéntrica;
- b) las luchas entre el nuevo patrón de poder y el “antiguo orden” por la distribución del control de la autoridad colectiva;
- c) las luchas por la distribución del control del trabajo, de sus recursos y de sus productos, en el período del capital competitivo sobre todo entre los propios grupos burgueses, y desde el ingreso en el período monopolístico, sobre todo entre el capital y el trabajo.

Fuera de esa confluencia histórica no se podría explicar, ni entender, la instalación de la idea de la igualdad social, de la libertad individual y de la solidaridad social, como cuestiones centrales de las relaciones sociales, como expresión de la racionalidad en el período de la modernidad. La des-sacralización de la autoridad en la configuración de la subjetividad, de modo que el foro interno individual fuera autónomo, es parte de la secularización de la subjetividad, del nuevo modo de la subjetificación de las gentes y es el fundamento de la libertad individual. Pero de otro lado, las necesidades del mercado capitalista, así como las luchas por el control del trabajo, de sus recursos y de sus productos empujaban a reconocer la igualdad social y la solidaridad de todos sus participantes. Esa confluencia de las ideas de igualdad social, de libertad individual y de solidaridad social, están en la base misma de la admisión de que en la sociedad todos tienen por igual la posibilidad de participar en el control del trabajo, así como en el control de la autoridad colectiva, que de esa manera se hacía, por primera vez, pública. La democracia se establecía, de ese modo, como la cifra y compendio de la modernidad.



Dos elementos condicionaron, sin embargo, de modo decisivo esos procesos. En primer término, el nuevo patrón de poder tenía carácter moderno, pero capitalista. Por lo tanto, no sólo la racionalidad y la modernidad, sino también la desigualdad social, la explotación y la dominación le son constitutivas. El mercado, en consecuencia, operaba como piso de la igualdad, pero al mismo tiempo como su techo, es decir, como su límite. Esto es, el mercado pone en situación formal de igualdad agentes de desiguales condiciones sociales. De la misma manera, el foro individual no podía tener la misma ilimitada autonomía para todos los individuos en cualquiera de las áreas de existencia social donde el poder estaba comprometido: el sexo, sus recursos y sus productos, en primer lugar. Así, las mujeres no obtuvieron entonces ese foro propio, no podrían participar en el ámbito de lo público, sino sólo en lo privado, en el cual fueron reclusos la familia, la actividad sexual y sus productos, el placer y la prole. Lo mismo el trabajo, sus recursos y sus productos, en segundo lugar. Los que habían sido o serían totalmente vencidos en la lucha por el control respectivo y que no disponían por lo tanto sino de su propia fuerza de trabajo para participar en el mercado, no podrían tampoco ser iguales sino en los límites del mercado, ni individualmente libres más allá de su subalternidad.

De todos modos, las relaciones sociales desde entonces tendrían un carácter nuevo: su intersubjetividad marcada por el dominio de esa nueva racionalidad y su materialidad marcada por el mercado capitalista. En adelante, por lo tanto, el conflicto social consistiría, ante todo, en la lucha por la materialización de la idea de igualdad social, de la libertad individual y de la solidaridad social. La primera pone en cuestión la explotación. Las otras, la dominación. La democracia se constituía, así, en el área central del conflicto de interés dentro del nuevo patrón de poder. El entero proceso histórico de este específico patrón de poder ha consistido en el continuado despliegue de esa contradicción: de un lado, los intereses sociales que pugnan, todo el tiempo, por la continuada materialización y universalización de la igualdad social, de la libertad individual y de la solidaridad social. De otro lado, los intereses que pugnan

por limitarlas y, en cuanto fuese posible, reducir las o mejor cancelarlas, excepto para los dominantes. El resultado hasta aquí ha sido la institucionalización de la negociación de los límites y de las modalidades de dominación, y la ciudadanía es su expresión precisa. De los límites de la ciudadanía, depende la negociación de los límites y de las modalidades de la explotación. El universo institucional que de esas negociaciones ha resultado es el llamado Moderno Estado-Nación. Eso es lo que, en el actual patrón de poder, se conoce como democracia.

En segundo término, el nuevo patrón de poder era colonial/eurocéntrico. Es decir, estaba fundado en la colonialidad de la clasificación racial como clasificación social básica y universal y, por esa específica determinación, era eurocentrado. De esos rasgos se originó el hecho de que, durante casi dos siglos, desde fines del XVIII a mediados del XX, esa contradicción específica fundante de la democracia no pudiera establecerse plenamente sino en Europa Occidental. Primero, porque en esos países no estaba directamente presente la colonialidad de la clasificación social, gracias, precisamente, a la colonialidad impuesta entre los “europeos” y los demás miembros de la especie. Segundo, porque en ellos había sido concentrada la mercantización de la fuerza de trabajo, de modo que el capital era la relación social universal. Tercero, porque en ellos había sido erradicada la modalidad señorial de dominación. En cambio, en los demás lugares del planeta, conforme se fue expandiendo el colonialismo europeo, la colonialidad fue impuesta como la clasificación básica; debido a eso la forma dominante de explotación tendía a la exclusión del salario hasta fines del siglo XIX, y las formas de control de la autoridad tenían carácter estatal/colonial/señorial.

En todo caso, la plena institucionalización de la negociación de los límites y de las modalidades de dominación y de explotación aparece consolidada en las sociedades “europeas” (Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda) aunque bajo la “globalización” comienza a estar a la defensiva. Y fue lograda de manera tardía y con claras limitaciones en aquellas que no fueron el resultado del colonialismo europeo y de la colonialidad del poder, como Japón, Taiwan, Corea del



Sur. En todos los demás es todavía una trayectoria por recorrer, en la mayoría de los casos, o por culminar como, en particular, en América Latina.

Globalización y Democracia

Circula profusamente en el debate político actual, la idea de que la democracia está en pleno curso de afirmación en todo el mundo. Esa idea se refiere al hecho de que la mayoría de los gobiernos actuales en el mundo son resultados de elecciones. El voto, en consecuencia, es asumido como la exclusiva institución definitoria de la democracia³⁶.

Esa idea de democracia es una expresión del creciente carácter tecnocrático de la racionalidad burguesa y eurocéntrica y escamotea dos problemas. Primero, que el gobierno de todos los estados, y en especial el de aquellos no democráticos y no-nacionales o no plenamente nacionales, es ejercido cada vez más por tecnoburocracias no elegidas y por completo al margen de la voluntad de los votantes o, peor, en contra de ella³⁷. Esa patente tendencia es encubierta, sin embargo, en un grosero contrabando intelectual, un argumento que a despecho de ser casi ridículamente absurdo ha terminado siendo impuesto como un virtual sentido común: el gobierno de los asuntos económicos, sobre todo, y en general los asuntos del gobierno del estado, no son problemas políticos, sino técnicos ! Segundo, que esa relación entre políticas estatales y votos, no podría ser explicada por separado de la “globalización”, esto es, del actual proceso de re-concentración del control de la autoridad pública, que reduce o busca reducir toda participación política de los ciudadanos

³⁶ Acerca de ese debate véase las referencias en mi texto “Estado-Nación, Ciudadanía y Democracia: Cuestiones Abiertas”. En Heidulf Schmidt y Helena Gonzáles, comps.: *Democracia para una Nueva Sociedad*. Nueva Sociedad 1998. Caracas, Venezuela.

³⁷ El caso más escandaloso en América Latina es, obviamente, el de Fujimori en el Perú, cuyo triunfo en 1990 se debió a la masiva oposición de los votantes peruanos contra el programa económico neoliberal de Vargas Llosa, pero que impuso inmediatamente la más extrema y perversa versión del neoliberalismo contra la expresa voluntad de sus electores. Desde entonces se mantiene en el gobierno recurriendo a golpes de estado y a fraudes electorales mundialmente condenados. Es decir, de nuevo, contra la voluntad de los electores.

que no sea la del voto, para hacer posible la actuación local, no siempre muy oculta, de una suerte de gobierno mundial tecnocrático o “transgovernance”.

Con toda la vital importancia que tiene, sin la presencia de condiciones democráticas en las relaciones sociales básicas, el voto no sólo puede ser objeto de fraude, manipulado, escamoteado, sino que inclusive si es ejercido con plena legalidad, ya no puede asegurar a los votantes el control de las instituciones de autoridad pública, porque éstas son controladas de modo separado y, cada vez más, en contra de la explícita voluntad de los votantes.

No puede ser admitido, en tales condiciones, que la democracia esté, precisamente, en curso de expansión mundial y de afirmación. Todo lo contrario. El capital financiero y la acumulación especulativa densenfrenada han pasado a tener el dominio de capitalismo mundial, del conjunto de la estructura mundial de acumulación. Y lo ejercen usando todos los recursos tecnológicos más avanzados y poniendo al servicio de sus propias finalidades e intereses la racionalidad y la producción del conocimiento. Esa es una tendencia estructural actual del poder colonial/capitalista en el mundo. Su desarrollo requiere que los espacios democráticos en la sociedad sean reducidos, porque dichos espacios implican, necesariamente, una distribución igualmente democrática del acceso y del control del trabajo, de recursos y de productos, del sexo, de sus recursos y de sus productos, de la subjetividad y en primer lugar del conocimiento. Para todo eso, es indispensable la distribución democrática del control de la autoridad pública, esto es, del estado. El moderno estado-nación se constituye, tendencialmente, de ese modo y sobre esas bases. Pero las necesidades actuales de la acumulación especulativa, requieren, también necesariamente, la reducción de esos espacios y, donde sea posible, su eliminación o la desvirtuación de sus instituciones, como la ciudadanía y el voto.

El carácter capitalista del poder que se “globaliza” y el dominio del capital especulativo dentro de la etapa actual del capitalismo, son contrarios a la democratización de la sociedad y en esa medida de su

nacionalización, ya que todo estado-nación *moderno* es nacional sólo en tanto y en cuanto es organización y representación políticas de una sociedad democrática.. Esta específica “globalización” va des-ocultando cada vez más que va en contra de los procesos de nacionalización/ democratización en todas las sociedades y estados, más inmediata y drásticamente en contra de la afirmación de estados-nación de la “periferia” y en particular donde la colonialidad del poder preside las relaciones sociales, como en los países latinoamericanos.

Por otra parte, no obstante toda su reconocida capacidad distorsionante, la racionalidad eurocéntrica pudo ser llevada a admitir la crítica y el debate de sus elementos distorsionantes, y más recientemente de su colonialidad. En esa medida y en esas condiciones fue uno de los fundamentos centrales de la legitimación mundial de las ideas de igualdad social, de libertad individual, y de solidaridad social, lo que legitimó las luchas de los explotados, de los dominados, de los discriminados, no sólo contra sus opresores, no sólo para cambiar de lugar en el poder, sino también contra la opresión, contra el poder, contra todo poder. Pero desde la crisis mundial de mediados de los años 70s del siglo XX, las necesidades y los intereses de la explotación presionan contra esa racionalidad.

Las predatorias tendencias del capitalismo actual y la reconcentración del control mundial del poder con el Bloque Imperial mundial, abren sitio a los fundamentalismos, a todos los prejuicios y mitos sobre los que se funda la sacralización de las jerarquías sociales; presionan en dirección del uso exclusivamente tecnocrático del conocimiento, de la ciencia, de la tecnología, con el propósito explícito y excluyente de fortalecer la explotación, la dominación, incluyendo ahora la intervención tecnológica en la biología humana para perpetuar la discriminación racista/ etnicista, en servicio de los privilegios impuestos, a través del colonialismo y del imperialismo, contra la inmensa mayoría de la especie.

Está activa mundialmente una presión hacia la des-modernización de la vida de las gentes, no en el sentido de la crítica y eliminación del carácter colonial de la versión eurocéntrica de la modernidad, sino por la

relegitimación de las más opresivas formas de poder. El poder ha sido casi eliminado como cuestión de investigación, de debate y en particular de crítica, excepto en un sentido tecnocrático y administrativo. De ese modo se legitima una postura cínica como orientación de la conducta cotidiana, ya que el poder como elemento de las relaciones sociales, de todas las relaciones sociales, no puede ser excluido en realidad³⁸. El capital financiero presiona hacia la radical mercantización de todo conocimiento y el Bloque Imperial Mundial procura la militarización del control de la investigación científica y de la tecnología³⁹. El capitalismo especulativo que signa esta etapa de la “globalización” exacerba todas y cada una de esas tendencias.

En ese específico sentido, la “globalización” implica riesgos más profundos y decisivos que en momento alguno de la historia de los últimos 200 años. Esta vez no se trata solamente de tendencias de autoritarismo, como el nazismo, el fascismo, el estalinismo, emergiendo a contrapelo de más fuertes tendencias democráticas que formaban, aún, parte del contexto histórico de la modernidad y que involucraban no solamente a los explotados y dominados, sino también a una parte importante de la burguesía mundial, puesto que las tendencias del capitalismo no habían podido llegar a sus extremos actuales por la resistencia mundial, por los conflictos entre poderes rivales, por las luchas mundiales contra el actual patrón de poder. Pero estas luchas fueron derrotadas y los conflictos y rivalidades por la hegemonía mundial han sido controlados y han dado paso al Bloque Imperial Mundial. Por todo eso, ahora se trata, desafortunadamente, de tendencias que parecen configurarse en el piso mismo de la sociedad y de la cultura de este patrón de poder, en dirección a la formación y reproducción de un nuevo sentido común universal en el cual el poder, las jerarquías sociales, el control desigual del trabajo y de sus recursos y productos, el control desigual y concentrado de la autoridad

³⁸ Sobre tales aristas en el debate llamado postmodernista, por ejemplo Steven Best y Douglas Kellner: *Postmodern Theory. Critical Interrogations*. Guilford Press, 1991. New York, USA.

³⁹ Una discusión provocativa de estas cuestiones, en Paul Virilio: *La bombe infomatique*. Editions Galilée, 1998. París, Francia.

y de la violencia, el control represivo y mercantil del sexo, de la subjetividad y del conocimiento, sean admitidos como legítimos y, en especial, como naturales.

Los procesos últimos del capitalismo requieren la más completa instrumentalización de la racionalidad eurocéntrica. De ese modo llevan a la re-legitimación de la desigualdad implicada en la extrema polarización social en curso, a la reducción de los márgenes democráticos de acceso al control del trabajo, de sus recursos y productos, así como de los márgenes de acceso al control de la generación y manejo de las instituciones de autoridad pública y de sus recursos, en particular de la violencia.

En tanto el capitalismo sea uno de los términos básicos del eje central del patrón actual de poder mundial, con procesos que necesariamente irán agudizando sus actuales necesidades o intereses, sus necesidades de dominación, principalmente política y cultural, serán empujadas en la misma dirección. Los esfuerzos políticos y tecnológicos del “transgobierno” mundial para concentrar todo el control de la comunicación y de la información, exactamente aquello que fascina a sus intelectuales y propagandistas como señal de “integración” mundial, del achicamiento del mundo, están en ese camino.

Las Perspectivas: Conflictividad y Violencia

En la imagen mítica de la “globalización” que difunden los publicistas del capitalismo y del Bloque Imperial Mundial, estaríamos inmersos en un proceso que escapa a las intenciones y a las decisiones de las gentes. Se trataría, pues, de un fenómeno natural, frente al cual toda intervención intencional sería, es, inútil. La imagen que circula en todas partes es que enfrentarse a la “globalización” es como si un individuo pretendiera detener un tren parándose delante de él. Y como se trata de una integración económica, política y cultural del mundo, habría que admitir que se trata de una totalidad sistémica de la cual no hay como escapar o defenderse.

Sin embargo, la indagación precedente hace pertinente observar, primero, que no hay tal cosa como la globalización, pues no hay modo de que algún patrón de poder pueda ser del todo homogéneo, sistémico, mecánico u orgánico, y en general ninguna totalidad histórica. La heterogeneidad histórico-estructural de todo patrón de poder, implica que los ámbitos de existencia social y las respectivas formas de control articuladas en él no pueden tener ritmos sistémica u orgánicamente correspondientes. Lo que ocurre entre la “economía”, la “política” y la “cultura”, o, desde otra perspectiva, entre el trabajo, el sexo, la subjetividad y la autoridad colectiva, es una relación discontinua, histórica y estructuralmente, y del mismo modo en cada una de dichas áreas. Así es factible verificar hoy si se observa las brechas y contradicciones actuales dentro de la “economía”, en especial entre la “burbuja” especulativa y la producción de nuevo valor material. O en la “política” en las relaciones entre el Bloque Imperial Mundial y los procesos vinculados a la lucha actual por espacios autónomos para identidades nacionales, étnicas, etc. Y, obviamente, entre tales “economía” y “política”, o entre la crisis de la racionalidad eurocéntrica y las tendencias hacia una re-colonización de la intersubjetividad, o, en fin, entre la crisis de los patrones de clasificación social y las tendencias hacia una re-clasificación de la población mundial a escala global. Esas razones han llevado a algunos estudiosos a proponer pensar más bien en términos de “globalizaciones” en cada área y en diversos períodos⁴⁰.

En segundo lugar, el carácter básicamente político de lo que se llama “globalización”, tal como ha quedado mostrado, en especial respecto de la secuencia entre un período de cambios y riesgos revolucionarios, cuya derrota permite imponer el Bloque Imperial Mundial, despeja la curiosa idea de que se trata de una suerte de fenómeno natural y no un avatar de las disputas de poder y en consecuencia sujeto, sin duda, a las intenciones y a las decisiones de las gentes, cualquiera que sean los plazos del conflicto y de sus resultados.

⁴⁰ Aunque su foco de interés especial es el área cultural, son pertinentes a ese respecto las propuestas de Goran Therborn en: “The Atlantic Diagonal in the Labyrinths of Modernities and Globalizations”. En Goran Therborn, ed.: *Globalizations and Modernities*, FRN 1999, p. 11-40, Stockholm, Sweden.

En tercer lugar, la estructura de poder que se procesa en la “globalización”, tanto en las relaciones de explotación, como en las de dominación, muestra como uno de sus problemas inherentes una extremada conflictividad: entre capital y un universo de trabajo más heterogéneo y menos controlable en consecuencia; entre el capital financiero y una masa de trabajadores entrampados entre la falta de empleo asalariado e ingresos, y la inescapable necesidad de sobrevivir en el mercado; entre ricos cada vez más ricos y pobres cada vez más numerosos y cada vez más pobres; entre el Bloque Imperial Mundial y los estados locales y sus tendencias nacionales y regionales; entre los estados que pugnan por hegemonías regionales; entre las luchas por la reducción o simple extinción de la democracia y las que pugnan por su consolidación política y su ampliación a la sociedad; en fin, entre las tendencias crecientes de reduccionismo tecnocrático en el modo de producir conocimiento y las tendencias mundiales hacia otra racionalidad no-eurocéntrica⁴¹.

La anterior no es, de modo alguno, una enumeración exhaustiva. Pero pone al descubierto fuentes y tendencias insanables de conflicto que comienzan a emerger a la superficie y a transformarse en luchas activas. Esa extrema conflictividad inherente al momento actual del patrón de poder mundial, es también la señal de su imposible estabilidad. Y esas condiciones no pueden significar sino el potencial igualmente extremo de violencia contenido en esta situación y que tiene expresiones cuya ferocidad es patente para todos, en el Golfo Pérsico, en el Cuerno de Africa, en Ruanda-Burundi-Congo, en los Balcanes, en el Medio Oriente, en la ex Union Sovietica, como en Chechnia ahora, o en América Latina en Colombia y en todo el área andino-amazónica. Esa violencia, muy probablemente, no está sino comenzando.

⁴¹ Sobre los límites del proceso de globalización de la economía capitalista hay una extensa literatura. Entre los textos de mayor interés, el de Elmar Alvater y Birgit Mahnkopf: *Grenzen der Globalisierung, Oekonomie, Oekologie und Politik in der Weltgesellschaft*. Ed. Verlag Westfälisches Dampfboot, 1996. Munster, Alemania. Y el volumen compilado por Robert Boyer y Daniel Drache: *States against Markets. The Limits of Globalization*. Routledge, 1996. London, New York.

Y ni siquiera hemos aún tocado los posibles conflictos más violentos que parecen estar preparándose en el futuro entrevisible: las disputas entre el Bloque Imperial y China (y eventualmente China-India-Rusia); dentro del Bloque entre USA y la Unión Europea, de cada uno y de ambos con Japón o con Rusia. Difícil admitir, frente a esas perspectivas, las imágenes mistificadas que circulan en el universo de comunicación y de información bajo control del capital financiero global.

En suma, la “globalización” del patrón de poder mundial, amenaza con llevar a sus extremos la polarización social, la reconcentración de control del poder mundial en manos de una pequeña minoría de la especie, con la re-colonización del mundo dentro de una estructura imperial de dominio al servicio de las peores formas de explotación y de dominación; amenaza con la des-democratización, *ergo* la des-modernización de las relaciones sociales, materiales e intersubjetivas, con la extrema tecnocratización del conocimiento. Pone al descubierto, por primera vez de manera explícita, la vieja amenaza eurocéntrica de una *barbarie técnica*.

Las Opciones Alternativas

Lo primero que requiere ser establecido con toda claridad es que la integración mundial de la comunicación, de la información, del transporte, del intercambio de bienes y de servicios, así como las mutaciones de nuestras relaciones con el tiempo y con el espacio, no tienen que estar siempre o necesariamente asociadas con el aumento de la explotación y de la dominación en el mundo, ni con el agravamiento de la conflictividad y de la violencia, como ocurre con las actuales tendencias del capitalismo globalizado. Lo que está en cuestión no es, en consecuencia, la integración del mundo, sino el carácter capitalista, contrarrevolucionario y predador del actual poder mundial que se “globaliza”.

La integración democrática del mundo es uno de los más ilustres y persistentes sueños de la especie. De lo que se trata, por lo tanto, no es



de impedir la integración del mundo, sino, por el contrario, de permitir su más completo desarrollo, de liberarla de la conflictividad sistemática y de la perversa violencia que desatan las actuales tendencias del capitalismo, de modo que la diversidad de la especie deje de ser un argumento de la desigualdad en la sociedad, y que la población del planeta se integre en un mundo de relaciones entre gentes de identidades diversas y socialmente iguales e individualmente libres.

En esta perspectiva, de lo que se trata es, en primer lugar, de liberar el proceso de integración mundial de las tendencias del capitalismo y del Bloque Imperial Mundial. Eso implica, necesariamente, la redistribución mundial del poder, esto es, del control del trabajo, de sus recursos y de sus productos; del control del sexo, de sus recursos y de sus productos; del control de la autoridad colectiva, de sus recursos y de sus productos; del control de la subjetividad y, ante todo, del modo de producción del conocimiento. Tal redistribución significa el regreso del control de cada uno de los ámbitos vitales de la existencia social a la vida cotidiana de los hombres y mujeres de esta tierra.

Es verdad que durante más de dos décadas, la desintegración del “campo socialista” europeo, la derrota mundial de los movimientos “antisistema”, el eclipse del “materialismo histórico” como discurso legitimador del “socialismo”, entre los principales elementos que se desencadenaron junto con la crisis mundial desde mediados de los 70s., permitieron que la integración del mundo ocurriera como *globalización* de la dominación imperialista. La derrota política fue acompañada de la desintegración social y política del mundo del trabajo y de sus asociados. Originó la desmoralización y la desocupación políticas, cuando no la abierta descomposición política de los derrotados. Produjo entre ellos una profunda y mundial crisis de identidad social, la fragmentación y la dispersión de sus agrupamientos sociales y políticos, subalternizó de nuevo el discurso social de los dominados y explotados, incluso reconfiguró su patrón de memoria. Entre tanto el capital financiero pudo llevar a cabo, casi sin resistencia, su acción predatoria contra sociedades y estados dependientes y contra la abrumadora mayoría de trabajadores. Ese tiempo

está, sin embargo, comenzando a terminar. La resistencia está comenzando mundialmente. Para los latinoamericanos basta mirar en torno, ya que las luchas sociales han creado ya crisis e inestabilidad políticas en toda América del Sur.

Todo tiempo de derrota de los explotados y dominados permite a los que controlan el poder llevar a cabo profundos cambios en las relaciones sociales de poder y muchos de ellos profundos e irreversibles. Sería inútil o, peor, derrotado de antemano, todo intento de lucha por la simple restauración de lo que ha sido destruido o cambiado. La nostalgia no tiene el mismo rostro, ni mira en la misma dirección, que la esperanza. Pero, en ausencia de una propuesta solvente y admitida de re-conocimiento de la realidad y de sus opciones reales de cambio en beneficio de las víctimas del poder, en períodos semejantes las luchas de resistencia comienzan, casi siempre, con la memoria de lo perdido, porque se trata de reconquistar las pocas concesiones arrancadas a los explotadores y dominadores.

Y lo que ha sido perdido en estos años es muy grande y muy fuerte: empleo estable, ingresos adecuados, libertades públicas, y en la mayoría de los países del mundo, los espacios de participación democrática en la generación y gestión de la autoridad pública. En otros términos, la explotación se ha hecho más fuerte y la dominación más directa. Las luchas de resistencia en todo el mundo se dirigen, precisamente, a la reconquista de empleo, de salarios, de espacios democráticos, de participación en la gestión del estado. El problema, no obstante, es que en las tendencias actuales del capitalismo, no existen ya condiciones para la expansión del empleo asalariado, sino por el contrario para su continuada reducción⁴². Si eso es cierto, la fragmentación, la dispersión, la heterogeneidad de identidades sociales, étnicas y culturales de la población mundial de los trabajadores, no hará sino aumentar. En esas condiciones, la erosión de los espacios ganados en la democratización y

⁴² Ver de Aníbal Quijano: *El Trabajo al Final del Siglo XX*. Conferencia pública con ocasión de la celebración del Primer Centenario de fundación de la Confederación de los Trabajadores de Puerto Rico, por invitación de ellos, en el Paraninfo de la Universidad de Puerto Rico, en Río Piedras, en Octubre de 1998 (en prensa).



nacionalización de los estados locales de la “periferia” tampoco es, probablemente, revertible en la mayoría de los casos⁴³.

Las necesidades actuales del capital presionan hoy, incluso en los países del “centro”, por la reducción de los espacios democráticos de negociación de los límites de la explotación y de la dominación y por la desvirtuación de sus propósitos, identificado la democracia apenas con el voto. En la vasta “periferia”, la colonialidad del poder bloqueó la plena democratización y nacionalización de sociedades y estados y hoy las presiones del Bloque Imperial Mundial reducen continuamente los espacios ganados y en muchos casos han logrado casi anularlos. Y sin el control de la autoridad pública o sin siquiera una plena y consolidada participación en su constitución y en su gestión, los límites de la explotación y de la polarización social actual no pueden ser controlados.

La lucha por la democratización y nacionalización de sociedades y estados es, sin duda, todavía una tarea mundialmente importante en la defensa de los derechos conquistados o de su reconquista. Pero es indispensable admitir que ese es un camino limitado, si se mantiene la perspectiva eurocéntrica de estado-nación moderno. Y en todo caso, ahora es visible que en el más moderno, democrático y nacional de los estados, la democracia no ha dejado de ser, no podrá dejar de ser, más que un espacio de negociación institucionalizada de las condiciones, de los límites y de las modalidades de explotación y de dominación.

De otro lado, dadas las tendencias de limitación creciente a la mercantización de la fuerza de trabajo, de creación y de ampliación del empleo asalariado, la heterogenización, la fragmentación, la dispersión, la multiplicación de intereses y identidades locales, conspiran de modo creciente contra la organización y movilización de los trabajadores en las formas establecidas durante los siglos XIX y XX. Y en esas condiciones, la lucha por el control del estado es un camino limitado y podría ser, en fin de cuentas, ciego. Esto es, el control más o menos democrático del estado, la ciudadanía como igualdad jurídica de desiguales en el poder, no

⁴³ He adelantado algunas propuestas de debate en “Globalización y Exclusión desde el Futuro”, en La Republica, 18 de Agosto de 1997, Lima, Perú.

llevó, no puede llevar, hacia una continua expansión de la igualdad social, de la libertad individual y de la solidaridad social, de la democracia en suma. Los espacios ganados están ahora en cuestión en el “centro” y son erosionados sin cesar en la “periferia”. Y en las actuales condiciones sociales y políticas y de probable o cierto desarrollo de sus ya señaladas tendencias, las luchas de los dominados por el control del estado podrían ser exitosas sólo de modo excepcional y precario.

La prolongada experiencia ha demostrado, largamente también, que es inútil tratar de imponerle a la realidad nuestros deseos y aspiraciones por atractivos y plausibles que pudieran ser o parecer. En lugar de eso, es indispensable observar en el escenario actual del mundo las tendencias y posibles tendencias que implicarían otras formas de organización, de identificación de los trabajadores y de organización de la sociedad.

En esa perspectiva, es demostrable hoy que son los propios procesos del capitalismo y las tendencias de dominación imperial las que están impulsando tendencias alternativas. Así, de un lado, en el área del control del trabajo, de los recursos y de los productos, debido a las limitaciones en la mercantización de la fuerza del trabajo y de la correspondiente crisis en la producción de empleo asalariado, están de regreso la esclavitud, la servidumbre personal, la pequeña producción mercantil independiente es más ubicua que nunca y es el corazón de lo que se etiqueta como “economía informal”. En el área del control de la autoridad, la formación del Bloque Imperial Mundial y la erosión de los procesos locales de estado-nación en la “periferia”, están asociadas a la reproducción de formas locales, pre-modernas, de autoritarismo, de jerarquización de la sociedad y de limitación a la individuación, como ocurre con las tendencias fundamentalistas en todo el mundo. Empero, frente a ellas también están en re-expansión la reciprocidad en la organización del trabajo y la comunidad como estructura de autoridad pública.

Esas tendencias requieren ser estudiadas y debatidas en relación con su potencial de ampliación y consolidación de la igualdad social., de la libertad individual y de la solidaridad social a escala global. Ya se sabe

que en la esclavitud o la servidumbre, todo resquicio de democracia es nulo o sólo existe para los amos, una reducida minoría. Lo que el salariado y el capital permiten en términos de democracia, ya ha sido verificado hasta el fondo, así como se verifican ahora sus crecientes limitaciones y sus probables caminos ciegos en un plazo no muy largo. En cambio la reciprocidad consiste, precisamente, en el intercambio socializado del trabajo y de la fuerza de trabajo, de sus recursos y de sus productos. Y la comunidad como estructura de autoridad es, sin duda, la forma de socialización o democratización plena del control de la generación y de la gestión de la autoridad pública. Y ambas tendencias tienen lugar ahora en el mundo urbano nuevo, en el producido como escenario central de la sociedad y de la cultura del capitalismo y de la modernidad, como relaciones libres entre individuos libres⁴⁴.

La teoría eurocéntrica sobre la democracia coloca los arreglos de autoridad entre los señores esclavistas de la polis ateniense del siglo V a.c., como el momento de origen del linaje europeo occidental de la democracia, y a la institucionalización de los arreglos de poder entre el señorío feudal y la Corona en Inglaterra, en el siglo XIII, en la famosa Carta Magna y después en el Parlamento, como el momento de reiniciación moderna de su historia. No por casualidad, sino porque permite perpetuar el mito del individuo aislado, concentrado en sí mismo y contrapuesto a lo social, y del mito que lo funda y que funda en realidad la versión eurocéntrica de la modernidad, el mito del estado de naturaleza como momento inicial de la trayectoria civilizatoria cuya culminación es, por supuesto, “Occidente”.

Esa teoría, sin embargo, bloquea la percepción de otro linaje histórico de la democracia, sin duda más universal y más profundo: la comunidad como estructura de autoridad, esto es, el control directo e inmediato de la autoridad colectiva por los pobladores de un espacio social determinado. Para no ir más lejos, ese linaje no está ausente de la

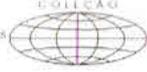
⁴⁴ Un debate inicial de estas cuestiones en Aníbal Quijano: *La “Economía Popular” en América Latina*. Mosca Azul, 1998. Lima, Perú. Del mismo autor: *Modernidad, Identidad y Utopía en América Latina*. Ediciones Sociedad y Política, 1988. Lima, Perú.

propia historia de Europa Occidental. En el mismo siglo XIII las comunidades campesinas del área helvética se reunieron y acordaron asociarse, como comunidades, en la Confederación Helvética, para defenderse conjuntamente del despotismo feudal y del despotismo imperial. La actual República Suiza, es la adaptación de esa trayectoria a las condiciones del capitalismo y del estado-nación moderno, pero manteniendo dos instituciones claves de la democracia directa: el referendun, es decir la consulta a la ciudadanía de toda decisión que afecte de modo significativo la vida colectiva, y la ausencia de fuerzas armadas profesionales, separadas del control de la ciudadanía. La defensa exterior y la seguridad interior son realizadas de modo directo, institucionalizado, por la comunidad. No en balde Suiza ha sido reconocida como un modelo particular de democracia avanzada en las condiciones del capitalismo.

Estas son, por supuesto, proposiciones de investigación y de debate. Pero si no son arbitrarias, si las tendencias señaladas son activas y vitales en el mundo actual, con la formación de comunidades y de asociaciones regionales de comunidades, como estructuras genuinamente democráticas de autoridad pública, como formas de autogobierno popular en muchas áreas urbanas y semi-urbanas del mundo, sobre todo en la “periferia” y con la reciprocidad como forma de organización del trabajo y de distribución democrática de sus recursos y de sus productos, asociada hoy en parte a la llamada “economía informal” en todo el mundo, un horizonte nuevo está, quizá, emergiendo para las luchas mundiales por una nueva sociedad, en la cual la democracia no sea sólo la negociación institucionalizada del conflicto continuo entre vencedores y vencidos, sino el modo de la vida cotidiana de las gentes.

Lima, Mayo-Diciembre del 2000

N. A. El texto se origina en una conferencia pública en el Instituto de Estudios Diplomáticos e Internacionales Pedro Gual, en Caracas, Venezuela, en Mayo del 2000. Fue publicado originalmente en: *Tendencias*



Basicas de Nuestra Epoca: Globalización y Democracia. Instituto de Estudios Diplomáticos e Internacionales Pedro Gual. Caracas 2001. Venezuela y ha sido reproducido en otras publicaciones en América Latina. La presente versión contiene algunas pequeñas modificaciones a esa publicación, especialmente en la parte introductoria, para precisar algunas de sus propuestas y categorías principales.



A Nova Lógica Global e o Impasse da América Latina

Documento base preparado para o
Grupo de Reflexão de Alto Nível do G-Rio

Julho de 2004

Prólogo

*Gilberto Dupas**

Do otimismo ao impasse: cronologia recente das expectativas latino-americanas

1997 – *The Economist* (4 dez)

Uma década de reformas liberais trouxe grandes melhoras às economias da América Latina.

1998 – Jose Antonio Ocampo – Texto para Seminário BID/BNDES
O efeito econômico mais destacado dos anos 90 na América Latina e Caribe é a retomada do crescimento. No entanto, ele segue sendo inferior (...) ao desejável para fechar as brechas que separam a região dos países mais desenvolvidos.

1999 – Pnud

As pessoas estão mais vulneráveis em todas as partes do mundo. A erosão do estado de bem-estar elimina as redes de segurança. E a crise financeira é agora uma crise social. A mundialização erode a base fiscal dos países, em particular dos países em desenvolvimento, reduzindo os recursos públicos e limitando as instituições que protegem os cidadãos.

*Presidente do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI) e Coordenador Geral do Grupo de Conjuntura Internacional (Gacint) da USP.

2001 – José Antonio Ocampo – Cepal, 2001

A liberalização econômica tem deixado muitas promessas por cumprir. Nossa região tem sido particularmente ativa na instrumentação das reformas propostas no “Consenso de Washington”, mas os resultados não têm sido os esperados. A globalização não tem dado, todavia, seus frutos. Atualmente reproduz antigas assimetrias e cria outras novas, refletindo o contraste que existe entre a rápida internacionalização de uns poucos mercados e a ausência de uma agenda mundial completa e menos enviesada.

2001 – José Antonio Ocampo – Cepal, 2001

Os progressos têm sido frustrantes em matéria de crescimento econômico, transformação produtiva, aumento de produtividade e diminuição das desigualdades.

2001 – *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina* – Roberto Pizarro – Cepal, 2001

A vulnerabilidade tem-se constituído num traço social dominante na América Latina. O predomínio do mercado na vida econômica, a economia aberta ao mundo e a retirada do Estado das funções que teve no passado (...) deixam expostas à insegurança ampla camada da população de média e baixa renda nos países da região.

2003 – *Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal* – Alejandro Portes & Kelly Hoffman – Cepal

Os resultados de nossa análise mostram que, com a exceção do Chile, a renda média da força de trabalho urbana latino-americana se manteve estancada ou diminuiu em termos reais durante os anos do ajuste neoliberal; a renda média de todas as classes subordinadas, inclusive a pequena burguesia urbana, também diminuiu; a renda média das classes dominantes aumentou mais

fortemente que a média em todos os países, com exceção do Panamá, mas incluindo o Chile; em consequência, a relação entre a renda recebida por estas classes em comparação com as classes proletárias aumentou durante este período, produzindo-se assim o que já era um abismo na condição econômica e no nível de vida dos ricos e dos pobres.

2003 – Enrique Iglesias – Conselho de Diretores do BID – Síntese sobre texto do *Wall Street Journal*

A América Latina está ficando mais pobre. Os governos da América Latina elevaram seus gastos sociais em 58% *per capita* na última década. No entanto os resultados forma desoladores. Há muito mais pobres agora, sendo que 20 milhões deles caíram abaixo da linha de pobreza de 1997 até hoje. A dívida está agravando-se. Apesar dos bilhões captados para as privatizações, a relação dívida/PIB cresceu de 37% em 1997 para 51% em 2002. O desemprego subiu de 10% para 15%. Mais pobres os países, maior a percepção do risco, menores os investimentos. Cresce a imigração. Se tudo isso está acontecendo em tempos bons, o que ocorrerá com a subida das taxas de juros dos EUA?

Introdução

O discurso hegemônico neoliberal do pós-Guerra Fria, que prometia aos grandes países da periferia uma nova era de prosperidade a partir das políticas de “abrir, privatizar e estabilizar” – receituário batizado na América Latina de “Consenso de Washington” – mostrou-se pouco eficaz. Os resultados foram, em geral, decepcionantes. O aumento do fluxo de comércio decorrente da abertura beneficiou os países com maior capacidade de adicionar valor à sua produção local, gerando *déficits* comerciais recorrentes nos grandes países da periferia. A automação e a terceirização dos processos produtivos reduziram o crescimento dos empregos e ampliaram a informalidade do seu mercado de trabalho. O



equilíbrio fiscal tem exigido orçamentos públicos muito apertados justamente no momento em que os efeitos sociais perversos da privatização aparecem com toda força, reduzindo ainda mais a legitimidade dos governos e das classes políticas; e a privatização dos serviços públicos, se em geral aumentou a sua qualidade, tem exigido ajustes tarifários acima da capacidade de renda da população.

O mundo tem aprendido que a economia global apresenta riscos muito maiores do que todos poderíamos imaginar. As lógicas da globalização e do fracionamento das cadeias produtivas, muito oportunas para a pujança do capitalismo contemporâneo, incorporaram os bolsões de trabalho barato mundiais sem necessariamente elevar-lhes a renda. Os postos formais crescem menos rapidamente que os investimentos diretos. E se, como foi visto, surgem oportunidades bem-remuneradas no trabalho flexível, o setor informal basicamente acumula o trabalho muito precário e a miséria. As grandes corporações transnacionais, responsáveis pelo desenvolvimento das opções tecnológicas, reforçam o desemprego estrutural alegando – compreensivelmente – que sua missão é competir e crescer, e não necessariamente gerar empregos.

Nas duas últimas décadas do século XX, o discurso neoliberal varreu as economias mundiais. O vácuo teórico e a incapacidade de gestão dos Estados nacionais, fenômenos que se seguiram à crise pós-keynesiana, abriram espaço para os ardorosos defensores do Estado mínimo; a redução de suas dimensões foi apresentada como fundamental para resolver os problemas de um setor público estrangulado por suas dívidas. E pregou-se a flexibilização do mercado de trabalho como condição importante para o enfretamento do desemprego.

Na realidade, a consolidação do capitalismo no pós-Guerra Fria havia definido claramente o tom hegemônico contemporâneo. A mobilidade do capital e a emergência de um mercado global criaram uma nova elite que controla os fluxos do capital financeiro e das informações, atuando predominantemente em redes e *clusters*, e reduzindo progressivamente seus vínculos com suas comunidades de origem. Em conseqüência, enquanto o mercado internacional se unificou,

a autoridade estatal se enfraqueceu. Com isso, acentuou-se a fragmentação, ressurgiu o tribalismo e acelerou-se a perda do monopólio legítimo da violência pelo Estado, que agora compete com grupos armados e com o crime organizado em vários lugares do mundo.

A conseqüência desse processo foi uma sucessão de crises que afetaram principalmente a América Latina e a maioria dos grandes países da periferia, provocando um aumento significativo da exclusão social em boa parte do mundo. Isso acarretou a marginalização de grupos até recentemente integrados ao padrão de desenvolvimento. Para complicar ainda mais esse quadro, a revolução nas tecnologias de informação e comunicação elevou incessantemente as aspirações de consumo de grande parte da população mundial, inclusive dos excluídos. O processo de globalização também constrangeu progressivamente o poder dos Estados, restringindo sua capacidade de operar seus principais instrumentos discricionários. As fronteiras nacionais passaram a ser a todo tempo transpostas, sendo encaradas como obstáculos à livre ação das forças de mercado.

Os Estados nacionais não mais conseguiram responder aos chamados para garantir a sobrevivência dos cidadãos que estão sendo expulsos em grande quantidade do mercado de trabalho formal. Ocorre claramente o que se poderia chamar “efeito democracia”: aumenta o número de desempregados e pobres, crescendo sua base política. Introduz-se, assim, clara dissonância entre o discurso liberalizante das elites e sua práxis política. Enquanto isso, a questão quanto ao futuro papel dos Estados nacionais continua em aberto, bem como a crescente disparidade entre as demandas sociais e a impossibilidade de o Estado atendê-las de modo convencional já que, enquanto o capitalismo global prospera e as ideologias nacionalistas avançam em todo o mundo, o Estado-nação perde parcelas consideráveis do seu poder.

Por outro lado, enquanto os países da periferia acham-se ameaçados por fluxos de recursos especulativos, as economias maduras têm que enfrentar súbitos surtos de liquidez e períodos recessivos. Os Estados nacionais estão em crise, subordinados a metas monetárias rígidas e com

pouca flexibilidade para voltar a praticar princípios do antigo keynesianismo. E, especialmente nos países mais pobres, os governos não têm orçamento nem estruturas eficazes para garantir a sobrevivência dos novos excluídos.

Uma Síntese do Impasse Latino-Americano

A América Latina havia respondido com grande ímpeto ao discurso hegemônico da integração aos mercados globais que vigorou a partir da segunda metade dos anos 80. O crescimento de suas importações sobre o PIB, que saltou de um patamar de 11% no período 1977-1988 rumo a um nível de 19% em 2002, evidencia com clareza esse esforço de integração (quadro 1 anexo). O resultado dessa abertura em sua balança de bens e serviços, no entanto, foi de contínuo aumento dos *deficits* (quadro 2 anexo), tendência que só se reverteu a partir de 2000 por conta da forte recuperação das exportações de Brasil e Argentina, com base nas fortes crises cambiais que obrigaram esses dois países a intensas desvalorizações cambiais. Ainda assim, se considerarmos os sete maiores países da região, responsáveis por 87% do seu PIB (México, Brasil, Argentina, Venezuela, Colômbia, Chile e Peru), o número de anos com *déficit* nos seus balanços cresceu de 40% para 56% ao compararmos os períodos 1977-1988 com 1989-2002¹. Esse *déficit* foi compensado, no entanto, com a expressiva entrada de investimento estrangeiro direto (FDI) (quadro 3 anexo), o que permitiu manter a dívida externa dos países da região em queda até 1997 (quadro 4 anexo). A partir daí, no entanto, com a forte queda dos fluxos externos por conta do fim das privatizações e da crise internacional, a tendência se reverteu e a dívida externa sobre o PIB voltou a crescer. Uma das conseqüências foi a reversão da transferência líquida de capitais da América Latina (quadro 5 anexo). Durante os anos 90 ela vinha mantendo-se positiva na média anual de 20 bilhões de dólares. No entanto, a partir de 2000 esse quadro

¹ Estes períodos foram escolhidos porque, como se pode constatar no quadro 1, identificam com clareza o momento em que a abertura econômica na América Latina ocorreu com mais intensidade. Assim, o período 1989-2002 pode ser classificado como o de "pós-abertura" e o período 1977-1988 serve de referência como "pré-abertura".

se inverteu tornando-se negativo e tendo atingido uma perda de 40 bilhões em 2002. Quanto ao crescimento econômico, o PIB da região manteve um comportamento medíocre, em um patamar ligeiramente declinante de 3 para 2% durante todo o período 1989-2002, acentuando sua queda a partir de 1997 para atingir um valor negativo em 2002 (quadro 6 anexo). Já o PIB *per capita* teve sua média reduzindo-se de 1% para próximo de zero em 2002. Por outro lado, o desemprego aberto não parou de crescer, tendo evoluído de pouco mais de 5% em 1989 para cerca de 9% em 2002 (quadro 7 anexo). Enquanto isso, a formação bruta de capital fixo manteve constante tendência de queda, atingindo o reduzido valor de 18% em 2002 (quadro 8 anexo). O cenário fica ainda mais complicado quando se observa os dados de queda no crescimento do PIB e do aumento percentual da dívida externa da América Latina, no período mais recente (1994-2002) (quadro 9 anexo). Não é exagero afirmar, pois, que a os anos de 1990 e o início do século XXI foram mais um “período perdido” na economia latino-americana. Na realidade, o único aspecto claramente positivo daquela década foi o controle dos processos hiperinflacionários na região, especialmente nos casos de Brasil, Argentina e Peru.

Do lado social, a forte inserção da região na lógica global, na década que passou, acelerou a deterioração dos seus indicadores. Segundo o Panorama Social da Cepal (2001), a população latino-americana abaixo da linha de pobreza evoluiu sucessivamente de 41% do total em 1980 (146 milhões de pessoas) para 42% em 2000 (217 milhões); e em 2003 ela já alcançava 44% (234 milhões). Já o índice de população indigente crescia de 18% em 2001 para 19% em 2003. Esse número teve forte influência da Argentina, onde a taxa de pobreza quase duplicou de 1999 a 2003 (de 24% para 45%) e a indigência triplicou (de 7% para 21%). Por outro lado, o Programa Mundial de Alimentos da FAO, operando em parceria com a Cepal, apurou que quase 9% das crianças menores de cinco anos sofrem de desnutrição aguda e 19% delas de desnutrição crônica; combinadas, elas causam efeitos negativos irreversíveis.



Apesar da forte “modernização” das economias dos países latino-americanos, persiste, pois, na região, um quadro grave e crescente de miserabilidade das suas sociedades; isso incentiva indiretamente, a médio e longo prazos, parcelas crescentes da sociedade a utilizarem mecanismos alternativos de sociabilidade em atividades para além dos marcos legais do Estado, incrementando os índices de marginalidade. Por outro lado, Putnam constata que o peso dessa situação sobre a infância contribui tanto para o reforço dessa espiral negativa quanto para limitar as condições necessárias para a existência de capital social, um dos fundamentos básicos à ampliação da democracia. Segundo a Cepal, apenas para reduzir pela metade esse quadro de pobreza entre as crianças, seria necessário um crescimento médio anual das economias de 6% até 2015, índice totalmente fora de cogitação para a maioria dos países da região.

Os aumentos da pobreza, da indigência e da fome em muitas regiões da América Latina estão atrelados a outro fator alarmante: a contínua elevação dos níveis de desemprego e a informalidade no mercado de trabalho nas últimas décadas. A tendência ao aumento da precariedade do emprego “delineou-se com o aumento na proporção de pessoas ocupadas nos setores informais ou de baixa produtividade, que atingiu (1999) cerca de 50% da força de trabalho nas zonas urbanas e porcentagens ainda mais elevadas nas zonas rurais” (Cepal – *Panorama social da América Latina 1999-2000*). Já em 2000, as estimativas são de que essa taxa atingiu quase 60% da força de trabalho. É especialmente preocupante a situação dos setores mais jovens, nos quais as taxas de desocupação cresceram muito, expondo-os a situações de sobrevivência que os tornam “exército industrial de reserva” do crime organizado. O crescimento da vulnerabilidade social se acentua com a situação das faixas etárias mais altas, já que somente Brasil, Argentina, Uruguai e Chile possuem benefício previdenciário abrangente para adultos com idade superior a 65 anos.

Com esse quadro, agrava-se a descrença na possibilidade de ascensão social e na melhora da situação pessoal e familiar por meio do próprio trabalho. Essa descrença generaliza-se devido à redução progressiva do número de habitantes que se situam na classe média,

assim como a dificuldade crescente de permanecer nesse *status*, aumentando a estratificação social. O exemplo da Argentina é dramático. Segundo Kliksberg, em 1960, 53% da sua população era da classe média. Durante os anos 1990, 20% dessa categoria foi transformada em “novos pobres”. Após a crise de 2000-2002, os estratos da classe média que sobraram estão reduzidos a 25% da população. O caso recente do Brasil também merece atenção. O Plano Real (julho de 1994), com o fim da inflação crônica, havia conseguido uma importante valorização dos salários reais no país. No entanto, a partir do final de 1996 iniciou-se uma contínua deterioração dos salários, adicionada de aumento do desemprego e da informalidade, que retomou a rota da última década e meia.

Por outro lado, amplia-se a sensação generalizada de insegurança na sociedade. O número de homicídios cresceu 40% na região durante a década de 1990, atingindo um índice seis vezes maior que o observado nos países da Europa Ocidental (Banco Mundial, 2004). Este aumento contínuo tornou a América Latina a segunda região mundial de maior criminalidade, somente atrás do Saara Africano. Na classificação geral mundial, três países latino-americanos ocupam posição entre os quatro mais violentos: Colômbia é o líder mundial (68 homicídios por 100 mil habitantes); em seguida o El Salvador, com 30; Rússia e Brasil têm, respectivamente, 28 e 27.

Este contexto de “nova pobreza” tem criado uma onda de emigração incluindo os indivíduos da classe média sem precedentes nos países latino-americanos. A questão da emigração se tornará em breve, na agenda continental, um problema de graves proporções, caso não seja enfrentado o mais breve possível. E cristaliza-se a unanimidade entre as organizações internacionais de que a América Latina é a região mais desigual do globo.

A situação de aumento da desigualdade toma contornos muito graves. A Cepal reconhece a impossibilidade de melhoria da situação social face às sérias “restrições econômicas” que não permitiram a geração de emprego e renda capaz de absorver a “pressão demográfica” representada pela incorporação de jovens à população em idade ativa

(Cepal – *Panorama Social da América Latina 2000-2001*). Isso conduz a outra situação ainda mais grave: a desigualdade de renda tem avançado em setores importantes da vida dos cidadãos como a dificuldade no acesso ao consumo, ao crédito, à educação, à saúde e à inclusão digital, entre outras. Assim, essa crescente espiral de miserabilidade possui impactos regressivos no desenvolvimento social que realimentam altas taxas de desigualdades. Por sua vez, essas altas taxas de desigualdade afetam toda a sociedade, ao reduzir a possibilidade de poupança nacional e o mercado doméstico, impossibilitando a produção em escala e contribuindo para a geração de intensas iniquidades que têm efeitos perversos sobre a governabilidade democrática, o clima de confiança interpessoal e o capital social.

O melhor entendimento desse quadro penoso e complexo nos obriga ao aprofundamento da análise dos mecanismos da nova lógica global e a identificação dos desequilíbrios estruturais que ela propicia.

O Novo Jogo Global e seus Atores

Este novo século colocou em pleno vigor uma nova lógica global. Ela introduz imensos desafios na prática da política mundial e tem características bem mais complexas do que as que vigoravam ao final da Guerra-Fria. Usando uma competente metáfora de Ulrich Beck, chamemos essa nova realidade de *meta-jogo*. Entendo aqui o termo *meta* no sentido do que *transcende os padrões anteriores*. Esse novo sistema introduz múltiplos paradoxos e muita imprevisibilidade, pois as regras não são mais relativamente estáveis; modificam-se no curso da partida, confundindo categorias, cenários e dramas. Na pós-globalização, os Estados perdem a posição de poder mais relevante da ação coletiva; suas fronteiras são desprezadas e eles não conseguem mais regular as regras da ação política. O Estado-nação e o Estado-do-bem-estar-social deixam de imperar. Com a liberalização das fronteiras surgem papéis e regras desconhecidas, bem como novas contradições e conflitos. Tal como num *jogo de damas* em que os movimentos passam a se dar com a liberdade inusitada das peças

do *xadrez*, os atores mais poderosos saltam sobre os outros e mudam de direção sem aviso prévio, inventando eles mesmos seus novos papéis. Alguns exemplos: a Espanha decide julgar um ex-presidente chileno por crime contra a humanidade; os EUA formulam o conceito de guerra preventiva e invadem o Iraque à revelia da ONU, torturando prisioneiros; uma corporação transnacional tenta controlar sozinha o genoma da espécie humana; presidentes de empresas globais, dependentes de *softwares* desenvolvidos na Índia, tentam evitar que ela se envolva em guerra contra o Paquistão ou que um governante à esquerda assuma o poder, etc.

Há alguns aspectos positivos. O antigo jogo nacional-internacional era dominado por regras de direito internacional que partiam do pressuposto de que os Estados poderiam fazer o que quisessem com os seus cidadãos dentro de suas fronteiras. Essas regras tendem a ser contestadas. O paradigma da soberania é posto em xeque, abrindo mais espaço para intervenções humanitárias internacionais; a imunidade diplomática parece mais relativa. Mas, quem decide hoje as regras a aplicar? Beck lembra que a possibilidade de ação dos jogadores, especialmente dos mais fortes, depende em grande parte de sua autodefinição e de suas novas concepções sobre a política. Nesse novo contexto, o nacionalismo pode tornar-se extremamente custoso, impedindo que se descubram novas estratégias e recursos de poder. A primeira condição para desobstruir essa visão é aceitar o fato de que estamos definitivamente inseridos numa nova – e muitas vezes perversa – realidade global. Ela implica na assunção de uma perspectiva cosmopolita do cidadão e das instituições públicas e privadas que passam a integrar, queiram ou não, a lógica global. É essa atitude realista que maximiza as possibilidades de ação dos jogadores do *meta-jogo*. Revertendo o princípio marxista, essa nova essência é que determinará a consciência do futuro espaço de ação.

A globalização contemporânea é uma força normativa que impõe diretrizes e políticas. Se elas conduzem a crises graves ou “becos sem saída” – a Argentina é caso exemplar – o país que assuma sozinho o risco de ter-se comportado como lhe foi exigido. O sistema internacional,



cujo sucesso dos seus atuais países ricos foi muitas vezes erguido infringindo sistematicamente essas normas, “lava suas mãos”. Por meio de instrumentos como o *investment-grade*, decide-se quem se comportou de acordo com as expectativas. Os primeiros estão incluídos no jogo; os outros serão excluídos e sofrerão as duras sanções do fluxo de investimentos.

Podemos agrupar os atores do novo jogo global em três áreas principais: capital, sociedade civil e Estado. Nos anos mais recentes, os grupos terroristas adquiriram o *status* de novos atores mundiais, disputando com os Estados o monopólio da violência. Os Estados nacionais vêm-se pressionados em duas frentes. Exige-se um Estado minimalista, onde a autonomia se reduz a opções restritas à aplicação das normas neoliberais. De outro lado, desregula-se os mercados, privatiza-se os serviços e assiste-se a uma progressiva deterioração do quadro social, o que – paradoxalmente – requer um Estado forte e um aparato regulador muito eficiente, até para ter o poder de impor à sociedade civil condições penosas como as indexações das tarifas superiores ao aumento dos salários, consideradas necessárias à remuneração adequada dos capitais. Os Estados, especialmente os grandes países da periferia, são obrigados a baixar cada vez mais os custos dos seus fatores de produção para atrair partes das cadeias produtivas das grandes corporações transnacionais; é a chamada *estratégia de especialização*, fortemente competitiva e predadora, que estimula um rebaixamento geral dos custos gerais da mão-de-obra e uma guerra de isenções tributárias. Dessa maneira a China está tomando do México boa parte dos empregos das *maquiladoras*, conseguidos a duras penas após a adesão à Nafta. Para tentar competir, o México terá que reduzir ainda mais seus custos, provocando novas quedas em outros países, e assim por diante. Como essas nações acrescentam baixo valor tecnológico à sua produção local, ao se integrarem nas cadeias globais acabam gastando com suas importações mais do que conseguem ao exportar; e não são capazes de obter os benefícios sociais do aumento do fluxo de comércio, como foi o caso do México. Paga-se, pois, por esta estratégia, um alto preço com a redução progressiva de margens de ação, erosão da soberania nacional e das condições de governabilidade.

O conceito tradicional de poder do Estado era ligado ao controle do território, da população e dos seus recursos. Já as grandes corporações e o fluxo de capitais – núcleos da economia global – circulam livremente pelo espaço mundial, o que lhes permite maximizar seu poder diante dos Estados estimulando a competição e jogando-os uns contra os outros simplesmente exercendo a *opção-saída*: “não invisto mais, vou para outro país”. Não importa mais o controle territorial e sim o livre acesso ao mercado e à mão-de-obra barata; todos os fatores de produção transitam livremente – e disso as corporações tiram seu benefício – exceto a mão-de-obra, eterna prisioneira dos seus contornos territoriais. Nestas condições, resta pouco do fundamento territorial e nacional da autoridade econômica. Os salários reais caem em função do aumento da oferta global; aí está o *efeito China*. Participar das cadeias produtivas não é mais uma opção, passa a ser uma obrigação imposta pela lógica global. Ficar fora delas é ainda pior.

Essa ação dos atores econômicos globais não pode ser classificada nem de ilegal nem de ilegítima. Ela opera nos interstícios de um sistema não regulado, num âmbito *metalegal*, tomando o espaço digital e exercendo crescente influência sobre as decisões e reformas do Estado, fazendo-as coincidir com as prioridades do mercado global, tanto nas normas em relação ao trabalho quanto nos processos de arbitragem internacional. As antigas soberanias agora são partilhadas entre Estados e atores econômicos. Estes últimos usam sempre a *opção-saída* como arma, conduzindo muitos Estados a se aproximarem cada vez mais dos interesses do regime neoliberal. Com isso as empresas transnacionais passam a tomar decisões *quase políticas*. Governos e opinião pública vão-se transformando em espectadores e a legitimação democrática se enfraquece. Não há clara definição de responsabilidades nem sistema legal, político ou social que as aprove ou legitime.

Quanto à sociedade civil, de um lado seu poder se limitou pelo enfraquecimento contínuo dos movimentos sindicais, incapazes de viabilizarem-se no suporte ao crescente volume de trabalho informal e de desemprego, acarretados especialmente pelos processos intensos de

terceirização e de automação. Apesar disso, com os enormes espaços vazios deixados pelo Estado, essa sociedade civil foi incorporando à vida pública uma infinidade de associações civis autônomas e uma visão midiática para as atividades sociais, econômicas e políticas de grupos particulares que passaram a reivindicar o caráter público de seus interesses, exigindo reconhecimento, regulação e salvaguardas das suas instituições. Nesse novo espaço público estão principalmente o que se convencionou chamar de Organizações não-Governamentais (ONGs), mas também um novo associativismo a partir de bairros, moradores, e iniciativas culturais, ambientais e de lazer de caráter local; pequenas associações profissionais e de solidariedade com distintos segmentos sociais; associações de reivindicação ou defesa de direitos enfocando gênero, cor, credo etc. Esses novos atores introduzem mudanças substanciais na cultura política, já que em tese não mais aspiram sua incorporação ao Estado e defendem um novo padrão de ação coletiva ligado a critérios territoriais e temáticos. A ação das ONG e dos movimentos sociais, embora tenha avançado bastante, no entanto, ainda fica sem saber a quem reivindicar e como influir na alteração mais ampla do processo global e nacional, que conduz a progressivas assimetrias, aumento da pobreza e concentração de renda e poder.

É preciso ressaltar um ator muito especial dentro da nova lógica econômica global, que ainda está fora do jogo e pode assumir um papel fundamental no equilíbrio futuro do poder: o consumidor, o “gigante adormecido”, que – como bem lembra Beck – poderia transformar seu ato de compra em um voto (ou veto) sobre o papel político dos grandes grupos em escala mundial – em temas tão vitais como automação e desemprego, poluição ambiental e tecnologias perigosas – lutando com suas próprias armas: o dinheiro, a *recusa de comprar*. Mas para que isso não seja mera utopia, muito se há que fazer em escala transnacional. Enquanto vários países estiverem disputando a qualquer preço esses investimentos e jogando desarticuladamente – uns contra os outros – essas ações da sociedade civil meramente levarão as grandes empresas a brandirem sua ameaça fatal: a *opção-saída*.

Na intensa e cambiante geometria variável vigorante no novo jogo, o aliado de hoje pode ser o inimigo de amanhã. É o caso típico das alianças Sul-Sul tipo G-20, acordos temporários Brasil-Índia-África do Sul ou suporte de ONG internacionais a resistências contra sementes transgênicas. Ainda assim, há blocos de interesse que definem conflitos básicos. Um deles dispõe corporações multinacionais contra movimentos sociais. As grandes corporações – com seu imenso poder – definem a direção dos vetores tecnológicos, a distribuição mundial da produção e os produtos a serem considerados objetos de desejo. Com todo esse poder, elas estão continuamente expostas às críticas quanto às conseqüências que a sociedade lhes possa atribuir: degradação ambiental, riscos da utilização da biogenética, toxidez dos alimentos, desemprego e crescimento da informalidade, propaganda enganosa. A eficácia e legitimidade dos movimentos sociais repousará sobre sua credibilidade a longo prazo no papel de testemunhas de fatos e reveladores das verdades que as grandes corporações tentarem esconder.

Como parece evidente, é fundamental redefinir o Estado, e o campo da política, como instrumento para reequilibrar e domar as forças em jogo continua pouco explorado na era da globalização.

O Caso Paradigmático do México na Nafta

O trabalho foi o maior prejudicado na prevalência das novas dinâmicas globais. A abertura econômica permitiu a circulação livre de todos os fatores de produção, exceto a mão-de-obra, e os processos radicais de automação e das novas tecnologias da informação reduziram empregos e aumentaram a informalidade via intensa terceirização de processos de produção. Nações como Brasil e Argentina estão tendo experiências amargas com a deterioração do seu mercado de trabalho. No entanto, também o México – que alimentou intensamente a idéia de que a Nafta e sua fronteira porosa com o gigante americano o fariam avançar na questão social – desilude-se agora ao ver parte expressiva dos empregos que suas *maquiladoras* geraram começarem a rumar para a China.



Muito já foi falado sobre as supostas vantagens do México ao se entregar ao comércio livre com EUA e Canadá. O discurso dominante dos anos 90 exibia esse aparente caso de sucesso como uma prova irrefutável a favor das vantagens da Alca. Após dez anos de Nafta, é importante fazer balanço preliminar desse período.

Na verdade, embora a abertura comercial tenha propiciado o salto extraordinário no fluxo de comércio do país de 100 bilhões para 350 bilhões de dólares anuais, seu balanço social do pós-Nafta foi decepcionante; até o Banco Mundial, defensor dessas políticas, pôs em dúvida se a integração comercial ajudou o país. Recente estudo de pesquisadores do *Carnegie Endowment* (EUA) confirma plenamente as análises que temos conduzido no Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI).

Praticamente todos os indicadores sociais no período 1994-2004 pioraram no México. O desemprego aumentou; foram acrescentados cerca de 500 mil postos de trabalho no setor manufatureiro, mas a agropecuária – a maior prejudicada com a abertura do comércio – onde ainda trabalha quase um quinto da população mexicana, perdeu 1,3 milhões de empregos. A emigração ilegal para os EUA seguiu aumentando depois da Nafta: de 700 mil em 1994 para o pico de 1,3 milhão em 2001. O número de mexicanos clandestinos nos EUA cresceu de 2 milhões (1990) para quase 5 milhões (2000); somados aos legais, deve haver em torno de 15 milhões de mexicanos nos EUA. É da remessa de dólares desse enorme estoque de imigrantes de que dependem cada vez mais as famílias mexicanas para sobreviver.

A teoria neoliberal garante que um país com abundância de trabalho não qualificado, e que se abre ao comércio, terá crescimento inevitável desses salários. No entanto, a remuneração real da maioria dos mexicanos é hoje mais baixa do que quando a Nafta iniciou, incluindo os salários nas *maquiladoras* e nas demais indústrias. Já a desigualdade de renda aumentou. Comparado com o período anterior, os 10% superiores das famílias aumentaram sua proporção na renda nacional. E os mesmos 31% dos cidadãos continuam na pobreza extrema.

No que se refere aos danos ao meio ambiente, o estudo do *Carnegie Endowment* afirma que seu custo foi maior que os ganhos econômicos vindos do crescimento do comércio em seu conjunto. A integração acelerou práticas agrícolas comerciais que submeteram o ecossistema mexicano a uma maior contaminação por concentrações de nitrogênio e outros produtos químicos utilizados na agricultura atual. Os agricultores substituíram a renda perdida devido à queda de preços dos seus produtos pelo cultivo de novas fronteiras, desmatando florestas nas regiões biologicamente ricas do sul do México em ritmo de mais de 630 mil hectares anuais desde 1993.

O surpreendente revés nos salários mexicanos costuma ser atribuído principalmente aos choques cambiais entre 1994 e 1995. Ao ter que desvalorizar o peso em decorrência de sucessivas crises, o país provocou um salto nos custos dos produtos importados e na taxa de inflação, enquanto os salários mantinham-se restritos pelas políticas monetárias do governo. Eles acabaram recuperando-se gradualmente, mas não o suficiente para regressar aos níveis anteriores. O fato é que, apesar de o país ter reduzido drasticamente a tarifa de importação para produtos agropecuários e para praticamente todas as manufaturas dos EUA, o aumento da produtividade obtido pós Nafta não se traduziu em aumento salarial. A grande esperança eram as *maquiladoras*, atividades de montagem das grandes corporações dos EUA utilizando a mão-de-obra barata local. Elas tinham gerado cerca de 800 mil postos de trabalho entre 1994 e 2001; mas já perderam cerca de 250 mil deles desde maio de 2003, devido à imbatível contra-ofensiva chinesa oferecendo trabalhadores mais qualificados e a custo muito inferior.

Finalmente, a abertura comercial acarretou um déficit comercial líquido nos produtos agrícolas. O milho subsidiado norte-americano vendido no México teve, entre 1999 a 2001, preços 30% inferiores ao custo local de produção; seu volume aumentou 240% desde 1992, pondo em sério risco as variedades tradicionais de milho mexicano, essenciais aos hábitos alimentares daquele país.

As recomendações finais do instituto norte-americano – ainda que partindo de um diagnóstico correto – soam curiosamente utópicas.



Segundo ele, o caso mexicano ensina aos países em desenvolvimento – que pensam em abrir seu comércio – a negociar redução longa e gradual da importação de produtos agrícolas dos países ricos e salvaguardas especiais para proteger-se contra a prática do *dumping* que inundou o mercado com produtos norte-americanos subsidiados. Os acordos comerciais deveriam permitir: adotar políticas que otimizem o aumento de emprego; negociar considerável assistência econômica para a transição e adaptação ao comércio, com fundos provenientes dos sócios comerciais e doadores internacionais; e distribuir os ganhos procedentes do comércio de forma mais eqüitativa, mediante melhores políticas tributárias e de salários mínimos, liberdade de associação e direitos de negociação coletiva. Finalmente, para reduzir os impactos ambientais do uso intensivo de produtos químicos, os acordos teriam que garantir espaço para os pobres na crescente demanda mundial de produtos alimentícios orgânicos. São sugestões repletas de bom-senso, mas, infelizmente incompatíveis com a própria lógica da abertura e com a relação de forças que a preside: essa abertura é proposta, e muitas vezes imposta, para ser praticada sem restrições pelos países pobres – e apenas por eles – segundo um receituário padrão, sem pré-condições. Se consultadas a respeito, as instituições internacionais e os países centrais achariam essas exigências exóticas e inviáveis.

Assim, aqueles grandes países da periferia que continuam acreditando ser a integração incondicional aos mercados globais a garantia consistente para crescer e resgatar seu déficit social devem meditar sobre a experiência mexicana e as recomendações do *Carnegie Endowment*. A situação do México, após dez anos de Nafta, parece continuar – na melhor das hipóteses – semelhante à anterior.

A Imposição das Regras Hegemônicas

Uma importante razão para a caracterização dos impasses aqui descritos é que as diretrizes recomendadas – e frequentemente exigidas – pelas instituições internacionais aos atuais países pobres que pretendem

se desenvolver diferem das políticas e instituições utilizadas pelos atuais países desenvolvidos (que chamo de países centrais) nos seus estágios iniciais de desenvolvimento.

Desde a Inglaterra do século XIV até os NICs asiáticos do fim do século XX, as economias em *catching-up* utilizaram insistentemente políticas industrial, comercial e tecnológica ativas – muito além da mera proteção tarifária – para promover o desenvolvimento econômico². Ha-Joon Chang, após fazer uma minuciosa análise das políticas e resultados alcançados nas últimas décadas por países que “deram certo”, lembra que “o problema comum enfrentado por todas as economias em *catch-up* é que a passagem para atividades de maior valor agregado, que constitui a chave do processo de desenvolvimento, não se dá espontaneamente”. A razão é que há discrepâncias entre o retorno social e individual de investimentos nas atividades de alto valor agregado – ou indústrias nascentes – e nessa fase tornam-se necessários mecanismos para socializar o risco envolvido nesses investimentos. Uma grande multiplicidade de instrumentos de política pública foi e pode ser usada. Os países bem-sucedidos são, tipicamente, os que se mostraram capazes de utilizá-los e adaptar o foco de suas políticas às diferentes situações.

É preciso salientar que os atuais países desenvolvidos recorreram ativamente a políticas industrial, comercial e tecnológica intervencionistas a fim de promover as indústrias nascentes, muitos deles com mais vigor do que os atuais países em desenvolvimento. Assim, o pacote de “boas políticas” atualmente recomendado, que enfatiza os benefícios do livre-comércio e de outras políticas do *laissez-faire*, conflita com a sua experiência histórica. Aquelas medidas que os países centrais querem hoje que os grandes países periféricos não usem são precisamente as que funcionaram com eles. Para Chang, os acordos da OMC que restringem a capacidade dos países em desenvolvimento de pôr em prática políticas industriais ativas, não passam de uma versão contemporânea e

² No caso da América Latina, é oportuno registrar a influência das teorias da Cepal, através de Raúl Prebisch e Aníbal Pinto, sobre as políticas ativas de desenvolvimento de países do continente levadas a cabo no terceiro quarto do século.

multilateral dos “tratados desiguais” que a Inglaterra e outros países centrais costumavam impor aos países dependentes da época. A desigualdade da renda aumentou e a prometida aceleração do crescimento não se verificou, ao contrário do período 1960-1980, no qual predominaram as políticas “ruins” e o crescimento desses países ocorreu. Assim, entre 1960 e 1980, o PIB *per capita* de 116 países de seu universo cresceu num ritmo de 3,1% anuais, ao passo que, entre 1980 e 2000, a taxa de crescimento reduziu-se apenas a 1,4% a.a. Portanto, os países em desenvolvimento cresceram muito mais rapidamente no período em que aplicaram políticas chamadas “ruins”, entre 1960-1980, do que nas duas décadas seguintes, quando passaram a adotar as “boas”. O que a maioria das instituições atualmente recomenda aos países em desenvolvimento como parte do pacote de “boa governança” foi – na verdade – resultado, e não causa, do desenvolvimento econômico dos países centrais. Para ele, as instituições “boas” só produzem crescimento quando associadas a políticas igualmente “boas”, justamente aquelas que a maioria dos países hoje ricos aplicaram quando estavam em processo de desenvolvimento, não as que atualmente recomendam aos países em desenvolvimento. Chang conclui que “ao exigir dos países em desenvolvimento padrões institucionais que eles mesmos não tinham quando estavam em estágios comparáveis de desenvolvimento, os países ricos estão usando, efetivamente, dois pesos e duas medidas e lesando-os com a imposição de muitas instituições de que eles não precisam e as quais não podem sustentar”.

Seria necessária, pois, uma mudança radical nas condicionantes que vinculam a ajuda financeira do FMI, do Banco Mundial e dos governos dos países centrais; e reescrever as regras da OMC e de outros acordos multilaterais de comércio de modo a permitir um uso mais ativo dos instrumentos de produção da indústria nascente como as hoje amaldiçoadas tarifas e os subsídios. Exigir apenas que se proíba uniformemente a todos o uso desses instrumentos pode prejudicar ainda mais os países da periferia, incapazes de competir na maioria dos produtos que agregam valor. A tese básica de Chang é permitir que os países em

desenvolvimento adotem políticas e instituições mais apropriadas ao seu estágio de desenvolvimento que cresçam mais rapidamente, como de fato aconteceu nas décadas de 1960 e 1970.

A Exigência de Renovação da Política em Bases Transnacionais

Em função dos impasses aqui configurados, a política transnacional ganha uma nova importância, na medida em que pode se constituir numa resposta à expansão das forças de mercado. Se é exato que os Estados têm reduzidas alternativas de adaptação ou resistência, também é verdade que uma federação de Estados pode recuperar e desenvolver o poder cooperativo da política e conquistar sobre a economia mundial novas funções e novas opções para influenciar os rumos do equilíbrio de poder.

Beck nos lembra que as estratégias autárquicas do capital visam minimizar a independência do mundo dos Estados. Seus objetivos são atingidos por meio de três movimentos de fusão: do capital com o direito; do capital com o Estado; e da racionalidade econômica com a identidade pessoal. As estratégias de auto-suficiência do capital se confundem com a experiência mundial da neoliberalização do direito. Elas são incompatíveis com todo intervencionismo estatal. A *opção-saída* faz instaurar uma brutal concorrência entre os Estados e confere à economia mundial o poder de excluir. As suas estratégias principais são: controle do espaço transnacional; controle da inovação por meio da ciência e da tecnologia; incentivo à especialização e à terceirização para minimizar os custos globais; edição do direito transnacional e submissão das coletividades às suas decisões estratégicas.

A legitimação desse processo é tentada pelo “autoritarismo da eficácia”, uma espécie de autolegitimização que repousa na racionalidade dos especialistas e no poder da mídia e dos poderosos. Eficácia e poder, aqui como sinônimos absolutos, tentam impor o poder normativo do “Estado” transnacional privado como força de organização da economia mundial. Na era global, esse é o papel do FMI, do BIRD e da OMC, que tentam consolidar o poder dos agentes econômicos no espaço



transnacional. Mas se a autoridade privada substitui ou enfraquece a autoridade pública legitimada, não é apenas porque é mais eficaz, mas por fornecer a esses poderosos atores um meio de legitimar seus interesses particulares sem ter que assumir as conseqüências públicas de seus atos, sem buscar o complexo consentimento democrático e sem os obstáculos que se impõem à autoridade emanada dos Estados constitucionais, sempre obrigados a renovar sua legitimação. A responsabilidade final pelas conseqüências sociais dessas ações globais acaba sendo do governo, que não previu, regulou ou impediu. O que se está assistindo pela primeira vez, lembra Beck, “é o surgimento de um Estado sem território, não político, sem opinião pública, um Estado sem sociedade, localizado num não-lugar, praticando uma não política com a qual ele restringe o poder das sociedades nacionais fraturando-as a partir de seu interior”. Em suma, identifica-se no cenário global uma soberania em formação perfeitamente simétrica à soberania estatal, uma nova forma de organização não pública, de poder privado, que se impõe aos Estados soberanos, uma rede de governança supranacional da economia, combinação política inédita que origina seu fluxo de legitimação na autoridade privada. Desenvolvem-se, assim, novos tipo de tribunais privados e organismos transnacionais de arbitragem, regidos por leis privadas conhecida por *lex mercatoria*.

No entanto, e paradoxalmente, os interesses da sociedade e o bem público podem ser redinamizados graças aos graves impasses causados pela experiência das crises políticas atuais. A economia mundial e o mercado em geral têm necessidade de uma nova política de Estado que crie um quadro de regulamentação fundamental ao seu funcionamento, sobretudo para lidar com as anomalias e disparidades criadas pelos agentes econômicos privados. Isso poderia ser resolvido com a força legitimante de uma reorganização transnacional – ainda que de caráter regional – democraticamente organizada e reintroduzindo o espaço da mediação política no quadro global, agora envolvendo cidadãos e consumidores ligados por internet.

O que pode fortalecer essa nova concepção de poder é uma curiosa coincidência de interesses. Ao que parece, a economia mundial não pode prescindir do Estado e da sua política. Ela tem necessidade de um suporte

transestatal poderoso no plano político mundial, capaz de impor um ordenamento e uma aceitação sem a qual o poder dos atores transnacionais se complica. Mesmo que as estratégias do poder capitalista global gerem a adequada acumulação para mantê-lo em expansão – o que parece ser o caso atual – como lidar com os perdedores da globalização e suas barricadas, com as contínuas crises nos grandes países periféricos e os fundamentalismos que proliferam mundo afora?

Os países da periferia tentam atrair os capitais com custos reduzidos, menores controles e zonas de exceção. A especialização se efetiva por uma regulamentação paradoxal: abolição das regras. Não se trata de uma escolha livre, mas uma espécie de “escolha de Sofia” – que se dá visando o mal menor – como pudemos evidenciar ao tratar o caso da integração do México à Nafta; em outras palavras, sem ela a situação mexicana poderia estar ainda pior. Caminha-se para uma espécie de proletarização dos Estados. A estratégia de inserção radical competitiva vai ao encontro dos interesses das nações ricas, que mantêm seus valores culturais e abrem espaços para a maior taxa de acumulação de seus capitais. Por esse caminho não parece haver luz para a maioria ao final do túnel.

As estratégias transnacionais de cooperação – que incluem os acordos regionais de cooperação – podem permitir iniciar um novo jogo de poder. Graças a sua mobilidade as empresas estão em condição de atirar os Estados uns contra os outros e fazê-los fracos. Essa estratégia, que visa aumentar a concorrência entre atores privados e diminuí-la entre Estados, tem um alto preço: restrição à autonomia nacional e autodesnacionalização. A única maneira de os Estados reagirem a esse sistema de perdas crescentes é entender o jogo das empresas e imitá-las. Isso só pode ser conseguido com uma cooperação interestatal, o que exige uma progressiva dissolução da unidade “natural” entre Estado e nação. A estratégia de transnacionalização exige uma nova política de fronteiras, ligada por acordos complexos e juridicamente limitantes. A economia se transformou e, nesse início de século XXI, passou definitivamente de nacional a global; no entanto a política, que define a

legitimidade, mantém-se territorial e prisioneira de suas características nacionais. A soberania política é sempre entendida no seu contorno nacional, determinando a maneira como se vê as relações internacionais de cooperação. A cooperação entre as nações não pode ser mais pensada e desenvolvida como uma cooperação *internacional*, mas sim *transnacional*. Não se pode redinamizar a política no espaço nacional sem abandonar o estreito campo nacional. Na estratégia cosmopolita a idéia é abrir, reavivando mais as tradições nacionais para o cosmopolitismo. O exemplo mais radical de cooperação transnacional é a União Européia (UE). Abrangendo agora países que somam 34% do PIB mundial, esse projeto histórico deu passos muito ousados ao trazer para dentro de seu sistema os países mais pobres do leste, incorporando assim a periferia ao centro. A partir de agora, o destino político da nova União Européia (UE) parece estar a depender, entre outros, dos seguintes fatores: o sucesso da sua ousada expansão para o Leste e a competência para afirmar certa independência em relação ao exercício hegemônico unilateral norte-americano.

Os dez novos países incorporados são relativamente pobres – seu poder de compra (PPP)³ médio é quatro vezes menor que o dos outros países da UE – e dispõem de mão-de-obra barata e razoavelmente qualificada. Eles trouxeram ao bloco um acréscimo de 28% em população, mas de apenas 5% em PIB. Trata-se de uma ação estratégica complexa. Como a inclusão desses países veio acompanhada de severas restrições iniciais à movimentação livre de trabalhadores, as grandes corporações européias estarão mais estimuladas a estabelecer partes de suas produções nesses países, num ambiente de negócios mais “familiar” do que o da distante opção – China. Com isso, aumentarão as pressões para a revisão da legislação trabalhista nos países da Europa, considerada pelo setor empresarial arcaica e não competitiva. Ainda assim – se bem sucedida a gigantesca tarefa constitucional que falta completar – a assunção do leste significará que, em algum momento do futuro, o problema do desemprego na República Checa – por exemplo – não será

³ *Purchase Power Parity*: índice apurado pelo Banco Mundial para tornar mais comparáveis agregados macroeconômicos como PIB e Renda.

mais apenas checo, mas europeu. O mesmo valerá entre os vários países da comunidade para questões que, no mundo global, estão hoje claramente acima das possibilidades dos países isolados: o equilíbrio de forças com o capital, a questão das drogas, o terrorismo, a imigração ilegal e tantas outras. Lembremos que a nova Constituição da UE terá que ser ratificada por 25 países, muitos dos quais obrigados a referendos populares, em meio a pressões para um esquema alternativo de ampla geometria variável que possa suavizar os rigores da perda das autonomias nacionais. É provável, pois, que venham a surgir resistências com propostas de um cardápio amplo de políticas de adesões que iriam da moeda comum, política fiscal única e exército europeu, a até apenas ao movimento livre de bens e serviços, a critério de cada país. Ainda assim, há muitas possibilidades de se conseguir avançar em direção a um espaço político europeu que crie, para além do segundo mercado do mundo, um poder político inovador e reequilibrador do atual exercício unipolar norte-americano e das forças negativas do capitalismo global.

No caso da América Latina, uma tentativa séria de estratégia transnacional de cooperação ainda está para ser feita. Os seus blocos regionais nunca passaram de caricaturas limitadas a um ou outro acordo comercial. A integração do México à Nafta produziu os decepcionantes resultados já relatados neste texto; além do mais, as tensões atuais sobre o fluxo imigratório mexicano nos EUA – exacerbadas após o ensaio de Huntington e a polêmica desencadeada com Carlos Fuentes e outros intelectuais latino-americanos – evidenciam a clara radicalização das assimetrias nela contida. No entanto, apesar da Nafta concentrar 92% do PIB do continente, somente metade de sua população nele reside. A América Latina e Caribe (incluindo o México) concentram 62% da população continental e apenas 13% do seu PIB, enquanto a América do Sul tem 7% do PIB e 42% da população total. Finalmente, os países do Mercosul detêm 5% do PIB continental e 26% de todos os habitantes. Esses números mostram que tanto a América Latina/Caribe (527 milhões de habitantes – PIB de US\$ 1,700 bilhões) como a América do Sul (360 milhões – US\$ 900 bilhões) concentram uma massa crítica de população

significativa como segmento de mercado mundial, seja como consumo seja como mão-de-obra. No entanto, cada um desses países isoladamente restringe em muito seu poder e pode mais facilmente cair na armadilha da especialização competitiva e da guerra de preços relativos, tão a gosto da lógica das corporações transnacionais. Por outro lado, juntos eles podem ter boas chances de conduzir termos de barganha mais favoráveis e lidar melhor com suas complementaridades e sinergias. Certamente a América do Sul teria condições mais propícias para tanto, envolvida num Mercosul refundado e ampliado, se houvesse um convencimento da sociedade civil e da classe política das vantagens concretas de uma integração efetiva, ao estilo da UE, iniciando por uma verdadeira harmonização de políticas econômicas e sociais. Afinal, o esforço de tantos anos – que havia feito do Mercosul um aparente caso de sucesso mundial de um regionalismo aberto, incrementando seu comércio entre países de 4 para 21 bilhões de dólares anuais de 1990 a 1998 – esboroou com os sucessivos choques cambiais brasileiro e argentino a partir de 1999. Mais de 60% desse sucesso se devia a trocas dentro da matriz intra-industrial das grandes corporações globais, apostando num crescimento do mercado interno regional e aproveitando-se de sinergias contidas na lógica de especialização e complementaridade do bloco. Isso pressupunha a manutenção de preços relativos estáveis, o que se foi com a turbulência cambial. Hoje o Mercosul retornou a um padrão “antigo” de troca de “especialidades” e perdeu sua vitalidade, demonstrando a imperiosa necessidade de políticas macroeconômicas comuns, ampliação geográfica e decisões estratégicas amplas profundamente comprometidas com a visão transnacional para que os acordos regionais possam ser eficazes.

Nesse novo espaço público transnacional a ser explorado, a sociedade civil e as ONGs devem ter um papel fundamental. Esses novos atores introduzem mudanças substanciais na cultura política, já que em tese não mais aspiram sua incorporação ao Estado e defendem um novo padrão de ação coletiva, ligado a critérios territoriais e temáticos. Alguns desses movimentos oriundos da sociedade civil tornaram-se referências globais de proteção de valores universais e são referências simbólicas

para os jovens, como é o caso do Greenpeace e da Anistia Internacional. No entanto, o papel das ONGs nunca será de substituir o Estado, mas sim de desafiá-lo e ampará-lo na busca de seus novos papéis, essenciais ao equilíbrio de poder global.

A ótica transnacional aqui proposta deve ser entendida como mais um ganho de poder estratégico do que uma questão moral ou de avanço da racionalidade. Beck lembra que, submetido às forças globais, quem só pensa em termos nacionais perde. A abertura transnacional permite dividir custos e utilizar novas possibilidades e instrumentos que podem aumentar o poder do espaço público no jogo global. Esse alargamento oferece novos recursos de poder dentro da própria esfera nacional, pois o jogo de muitos níveis da política cosmopolita deixa seus atores em posição de superioridade diante dos lances do jogo nacional. Os maiores desafios, no entanto, estarão ligados à assunção de responsabilidades globais pela pobreza e pela exclusão, e por suas complexas conseqüências referentes à consolidação da legitimidade democrática da nova lógica. É o que poderá ocorrer agora na UE, onde – como já observamos – a população dos países pobres do Leste terá 28% dos habitantes (e, portanto, dos votos no conceito democrático pleno) com apenas 5% do PIB e, ainda assim, haverá de lidar com limitações significativas de trânsito livre no mercado de trabalho. No caso da América do Sul, além do grande desafio da homogeneização de políticas macroeconômicas, seria fundamental avaliar a fundo os resultados de uma abertura geral do mercado de trabalho e avançar para medidas integradoras amplas como o reconhecimento multilateral dos diplomas universitários e projetos econômicos comuns de vários conteúdos.

A mudança de perspectiva que aqui propomos para reflexão pretende ser profunda e abrangente; ela visa explorar um novo espaço transnacional de ação e poder num mundo de fronteiras porosas, onde um país da região pode se envolver na política interna do outro, garantida a reciprocidade dentro de regras comuns pré-estabelecidas. Essa nova ordenação política e jurídica precisaria ser entendida como um novo casamento institucional entre o Estado e a sociedade civil e poderia se

constituir em uma ampla fonte de novas legitimações, inclusive para o uso de meios militares para ameaças consideradas comuns (crime organizado, terrorismo, narcotráfico, etc.). Lembremos que um agrupamento transnacional dissocia a soberania do direito das forças às quais essas nações estavam subordinadas e passa a partilhar uma nova soberania jurídica, atrelando-a a um conjunto de *Mínima Moral* de validade comum.

Síntese Conclusiva

O discurso hegemônico neoliberal do pós-Guerra Fria gerou a aplicação de um receituário de políticas públicas e econômicas cujos resultados na América Latina – para além da ajuda no controle das situações hiperinflacionárias no Brasil, na Argentina e no Peru – foram decepcionantes. A consequência dessas políticas foi um aumento significativo da exclusão social, em meio a uma sucessão de crises que afetou boa parte dos grandes países da periferia. Enquanto isso, a marcha acelerada da globalização restringia progressivamente o poder dos Estados nacionais, subordinando-os a metas monetárias rígidas que os impediram de praticar os princípios keynesianos que vigoraram na maior parte da segunda metade do século que findou.

Seria correto afirmar, pois, que os anos 90 e o início da década atual acabaram constituindo-se em mais um “período perdido” na economia latino-americana. Apesar da alegada forte “modernização” dos países latino-americanos, persiste na região um quadro grave e crescente de exclusão econômica e social e uma contínua elevação dos níveis de desemprego e informalidade no mercado de trabalho, incrementando os índices de marginalidade e violência. Os mais jovens, entre os quais as taxas de desocupação cresceram especialmente, expõem-se progressivamente a situações críticas de sobrevivência que os tornam um “exército industrial de reserva” do crime organizado, fazendo da América Latina a segunda região de maior criminalidade e a primeira em desigualdade de renda em todo o mundo. A contínua geração de “novos

pobres” tem criado uma onda de emigração sem precedentes nesses países, incluindo indivíduos da classe média. As altas taxas de desigualdade afetam toda a sociedade, ao reduzir a possibilidade de poupança nacional e o tamanho do mercado doméstico, impossibilitando a produção em escala, estimulando o populismo e contribuindo para efeitos perversos sobre a governabilidade democrática, o clima de confiança e o capital social. Está caracterizado, pois, um impasse para o qual o discurso hegemônico das instituições internacionais e das nações centrais não dá mais conta.

Na verdade, os anos mais recentes colocaram em pleno vigor uma nova lógica global. Ela introduz imensos desafios na prática da política mundial e tem características muito complexas. Tentar enfrentá-los significa aceitar, como primeira condição, o fato de que estamos definitivamente inseridos na realidade global; e que ela, muitas vezes, tem traços perversos. A globalização contemporânea é uma força normativa que impõe diretrizes e políticas. Exige-se dos Estados nacionais que sejam minimalistas, que sua autonomia se reduza à aplicação das normas neoliberais. De outro lado, desregulam-se os mercados, privatizam-se os serviços públicos e assiste-se a uma progressiva deterioração do quadro social, o que – paradoxalmente – requer um Estado forte e um aparato regulador muito eficiente.

O fato é que participar das cadeias produtivas não é mais uma opção, passa a ser uma obrigação imposta pela lógica global. Ficar fora delas é ainda pior. No entanto, ao contrário do trabalho, cuja mobilidade legal continua atada geograficamente aos países de origem, as grandes corporações e o fluxo de capitais circulam livremente pelo espaço mundial, estimulando a competição e jogando os países uns contra os outros com a contínua ameaça de exercer a *opção-saída: não invisto; ou, vou embora*. Os países da periferia, na intensa disputa por capital e investimento internacionais, são obrigados a baixar cada vez mais os custos dos seus fatores de produção para atrair partes das cadeias produtivas das grandes corporações transnacionais; a competição predatória decorrente paga um alto preço com a redução progressiva de margens de ação, erosão da soberania nacional e das condições de

governabilidade. Os Estados agora são obrigados a partilhar com os atores econômicos as *antigas* soberanias. Esses últimos, usando sempre a *opção-saída* como arma e escudando-se no lema *não há alternativas*, conduzem muitos Estados a se aproximarem cada vez mais dos interesses do regime neoliberal. Com isso as empresas transnacionais passam a tomar decisões *quase políticas*. Governos e opinião pública vão-se transformando em espectadores e a legitimação democrática vai-se enfraquecendo. A sociedade civil, o terceiro ator desse novo *meta-jogo* global, fica restrita a resistências isoladas e à ação das ONG e dos movimentos sociais; no entanto, embora tenham avançado bastante, esses movimentos ainda ficam sem saber a quem reivindicar e como influir na alteração mais ampla do processo global e nacional, que conduz a progressivas assimetrias, aumento da pobreza e concentração de renda e poder.

São as grandes corporações que definem a direção dos vetores tecnológicos, a distribuição mundial da produção e os produtos a serem considerados objetos de desejo. No entanto, o trabalho fica sendo o maior prejudicado na prevalência das novas dinâmicas globais. Os processos radicais de automação e das novas tecnologias da informação reduzem empregos e aumentam a informalidade via intensa terceirização de processos de produção. No caso da América Latina, até o México – que tinha alimentado intensamente a idéia de que sua fronteira porosa com o gigante americano e a integração à Nafta o fariam avançar na questão social – desilude-se agora ao ver parte expressiva dos empregos que suas *maquiladoras* geraram começarem a rumar para a China. O próprio BID começa a duvidar se a integração comercial ajudou, já que praticamente todos os indicadores sociais no período 1994-2002 pioraram no México.

Uma das causas relevantes desse difícil quadro é que os países centrais insistem em proibir os grandes países periféricos de usarem precisamente as mesmas políticas que funcionaram com eles no passado, quando elas os ajudaram a transformar-se em países ricos. Os atuais acordos e regulamentos comerciais internacionais restringem a capacidade dos países em desenvolvimento de pôr em prática políticas

industriais ativas e não passam de uma versão contemporânea e multilateral dos “tratados desiguais” que a Inglaterra e outros países centrais costumavam impor aos países dependentes da época. Essa pode ser uma das principais razões pelas quais os países periféricos cresceram muito mais rapidamente no período em que aplicaram políticas hoje taxadas de “ruins”, entre 1960-1980, do que nas duas décadas seguintes, quando passaram a adotar as designadas de “boas” pelo discurso dominante.

Diante desse impasse que impede a diminuição da pobreza mundial e a retomada de crescimento dos grandes países da periferia – avanços importantes até para o reforço da própria dinâmica de acumulação capitalista – que caminhos podem ser propostos? O primeiro deles é a manutenção de uma dura lucidez sobre as lógicas e forças em jogo; e a retomada, dentro dos estreitos limites do que permite essa relação de forças, de políticas públicas autárquicas que amenizem um pouco os efeitos negativos desse novo jogo global. Isso implica, entre outras medidas, na permanente busca de adição de valor à produção local mediante o desenvolvimento de padrões tecnológicos originais e contínua melhora de eficiência operacional. No entanto, diante do tamanho das assimetrias e das forças negativas geradas pelo jogo de mercado, essas medidas não bastam. Outro caminho, a ser necessariamente trilhado em concomitância com o primeiro, é a assunção de políticas transnacionais. Na verdade, o poder privado substitui ou enfraquece a autoridade pública não apenas porque é mais eficaz; mas por criar um meio de legitimar seus interesses particulares sem ter que assumir as conseqüências públicas de seus atos e de buscar o complexo consentimento democrático, esse último sempre obrigado a renovar sua legitimação. Trata-se, como já dissemos nesse texto, do surgimento de um Estado privado sem território, não político, sem opinião pública, um Estado sem sociedade, praticando uma não política com a qual ele fratura o poder da sociedade civil. No entanto, paradoxalmente, a própria economia mundial e seus atores globais têm necessidade de uma nova política de Estado que crie um quadro de regulamentação democrática legitimadora do seu funcionamento, usando o Estado democrático e sua política como forma de equilíbrio do sistema



global. Mesmo que as estratégias do poder capitalista global continuem eficazes em manter a adequada taxa de acumulação, os perdedores da globalização, alimentados pelas crises contínuas, continuarão a questioná-las, dando suporte ao radicalismo fundamentalista.

A única maneira de os Estados reagirem a essas perdas crescentes de autonomia é entender o jogo das empresas e imitá-las na agressividade e na escala para poder ter peso de barganha suficiente. É nesse contexto que a cooperação entre as nações tem que ser desenvolvida, não mais num esquema de referência *internacional*, mas sim *transnacional*. O exemplo mais radical de cooperação transnacional para a definição de um bloco de poder sinérgico é a União Européia. Essa ação estratégica complexa, que se afirmou com a incorporação dos países pobres do Leste, caminha com as dificuldades previsíveis para uma Constituição que agora estabelece uma ampla política comum. O mesmo princípio poderá valer para os outros países da comunidade mundial que quiserem enfrentar os perigosos desafios do mundo global, claramente acima das possibilidades das nações isoladas, como o equilíbrio de forças com o capital e as grandes corporações, a questão das drogas, a AIDS, o terrorismo, a imigração ilegal, o problema das patentes, etc.

No caso da América Latina, uma tentativa séria de estratégia transnacional de cooperação ainda está para ser feita. Os seus blocos regionais nunca passaram de caricaturas limitadas a acordos comerciais tímidos e repletos de exceções. O Mercosul, sua experiência mais relevante, deteriorou-se a partir das crises e instabilidades cambiais de Brasil e Argentina, parceiros que detêm 97% do PIB do bloco e cujo comércio retornou atualmente ao pequeno padrão das especialidades assimétricas. No entanto, a América do Sul – por exemplo – com seus 360 milhões de habitantes e US\$ 900 bilhões de PIB, concentra uma massa crítica de população significativa do mercado mundial, seja como consumo seja como mão-de-obra. Mas cada um dos seus países isoladamente – inclusive os sete maiores, onde está 87% do PIB subcontinental – terá sempre um poder muito restringido e estará facilmente exposto à armadilha da especialização competitiva e da guerra de preços

relativos, tão a gosto da lógica das corporações transnacionais. Juntos, eles poderiam ter boas chances de conduzir termos de barganha mais favoráveis e lidar melhor com suas complementaridades e sinergias. É claro que tal raciocínio pode ser aplicado, até com mais vigor, à América Latina como um todo. Porém, para que os acordos regionais possam ser eficazes, terão esses países que ousar caminhar para políticas macroeconômicas comuns, e decisões estratégicas amplas, profundamente comprometidas com a visão transnacional. Isso significa aceitar ceder de fato na soberania nacional tradicional em benefício de todos e praticar um ativo “toma-lá-dá-cá” no campo das concessões e consolidações que permita consolidar condições de exercício de um poder global minimamente compatível com o tamanho das forças em jogo. É claro que sempre haverá possibilidades de múltiplos acordos bilaterais ou da formação de blocos de interesse ocasionais de geometria e duração variáveis, articulados em nível de G-Rio, G-20 e outros alinhamentos cujos países tenham táticas ou estratégias que se aproximem temporariamente em função das particularidades de suas pautas. É o caso do belo exemplo das articulações bem sucedidas entre Brasil, África do Sul e Índia sobre a questão do combate à AIDS que, sob pressão articulada da sociedade civil e dos Estados, forçou as corporações transnacionais a um acordo que claramente beneficiou a todos. Essas alianças devem ser exploradas ao máximo, mas a duração delas tende a ser temporalmente limitada e ocasional.

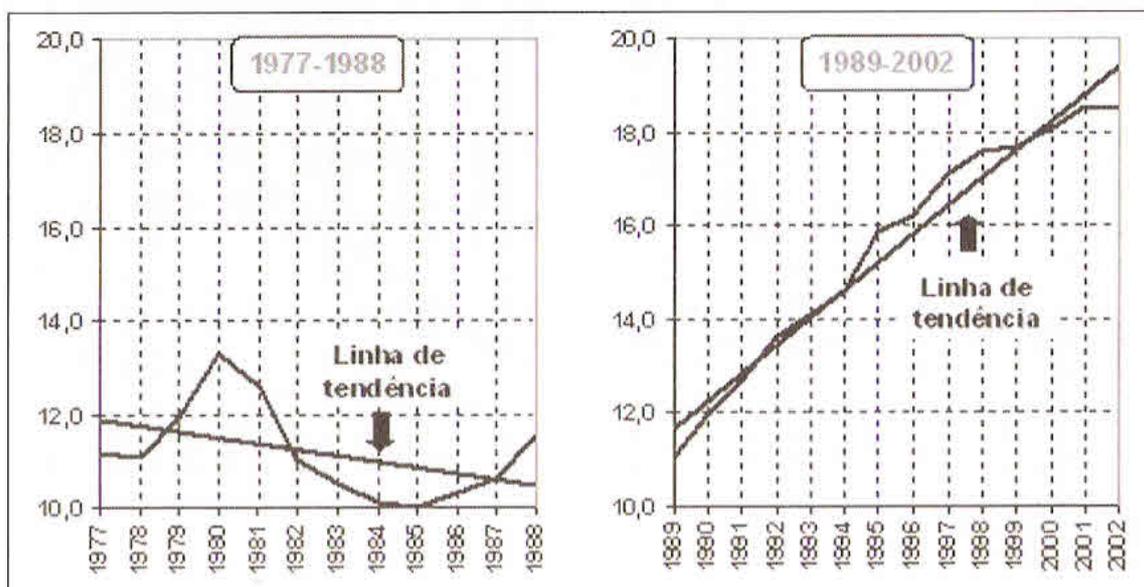
A ótica transnacional permite um ganho de poder estratégico na possibilidade de dividir custos e utilizar novos instrumentos que possam aumentar o poder do espaço público no jogo global. Esse ganho de poder permitiria a assunção de responsabilidades comuns pela pobreza e pela exclusão e por suas complexas conseqüências referentes à consolidação da legitimidade democrática da nova lógica; e obrigaria a um novo arranjo institucional entre o Estado e a sociedade civil que pode constituir-se em uma ampla fonte de novas legitimações, inclusive para o capital e para medidas que visem à segurança interna e externa.



No exame das possibilidades de concretização de espaços públicos transnacionais de países da periferia, a partir de articulação profunda e de aliança estratégica estável entre blocos de nações, a sociedade civil é fundamental. No entanto, embora agente muito ativo de poder – aquele que poderá dizer *não voto* ou *não compro* – a sociedade civil não é propriamente a resposta, mas sim o indutor e viabilizador das ações políticas que os governos terão que assumir. A emergência do seu mais visível e atuante agente atual – as ONG – é devida, antes de tudo, a sua capacidade de influenciar as mídias e a sensibilidade social com suas causas, dando-lhes apoio e respaldo social. Elas provocam no espaço público processos de articulação de consensos normativos e de reconstrução reflexiva dos valores e disposições morais que norteiam a convivência social. As ONG pretendem lidar com consensos emergentes, não com interesses; propõem-se a promover e a representar esses consensos; e esperam que sua legitimidade venha brotar da vida cotidiana e comunitária da sociedade, sem manipulação ou artificialismo. Mas como substituir o espaço e a ação pública por um conjunto de associações que têm demandas e objetivos particulares, que competem por recursos públicos escassos contando com recursos midiáticos por vezes poderosos, mas precisam necessariamente da arbitragem de uma instância superior que possa definir prioridades e adequações mediante alguns princípios gerais amplamente aceitos? Para tanto seria preciso introduzir nessas novas organizações a dimensão universal; ou seja, trazer para dentro delas o conflito, as grandes divisões da sociedade, os crivos principais que dividem, hierarquizam, estruturam, discriminam e privam. Assim, o papel das ONG e da sociedade civil nunca poderá substituir o Estado, mas sim constituir um terceiro ator vital para desafiá-lo e ampará-lo na busca de seus novos papéis, essenciais ao equilíbrio de poder no novo jogo global.

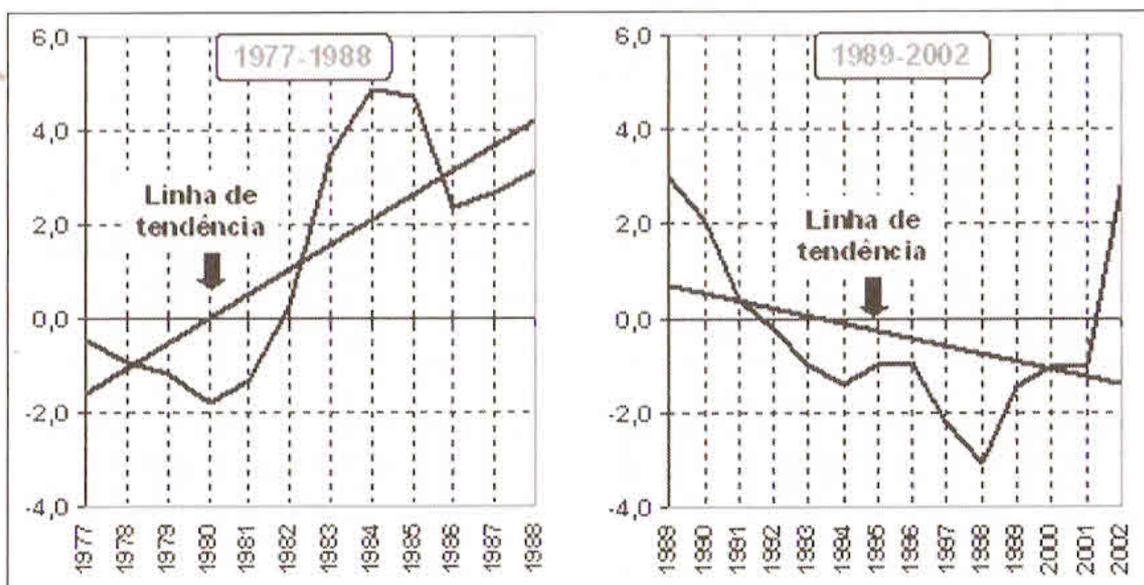
Anexos

Quadro 1
América Latina: Importação / PIB



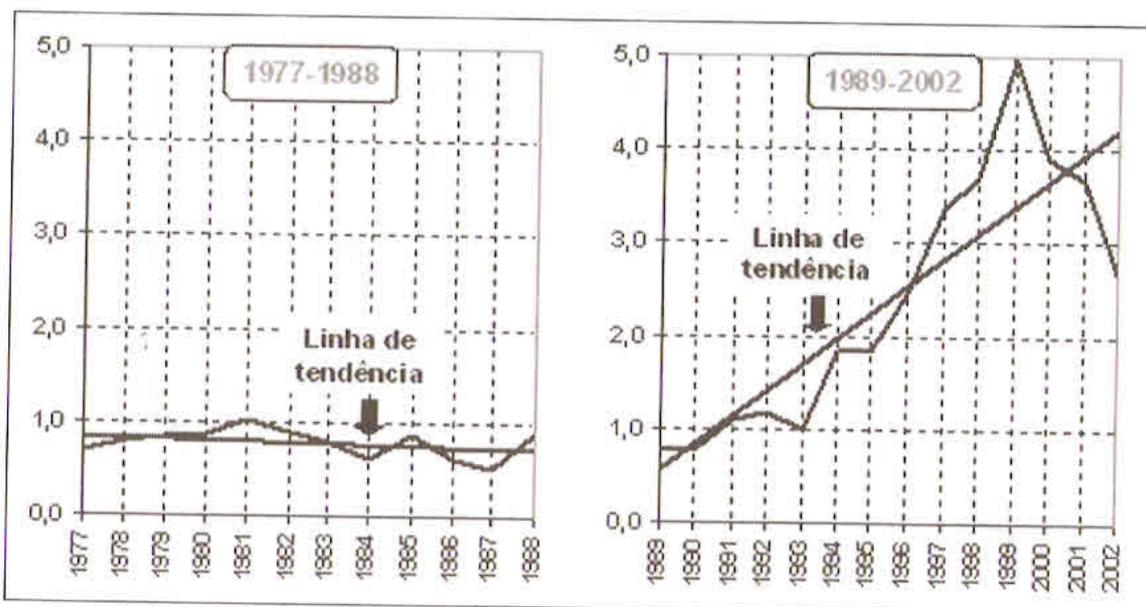
Fonte: World Bank
Indicators, 2003

Quadro 2
América Latina: Balança de Bens e Serviços / PIB



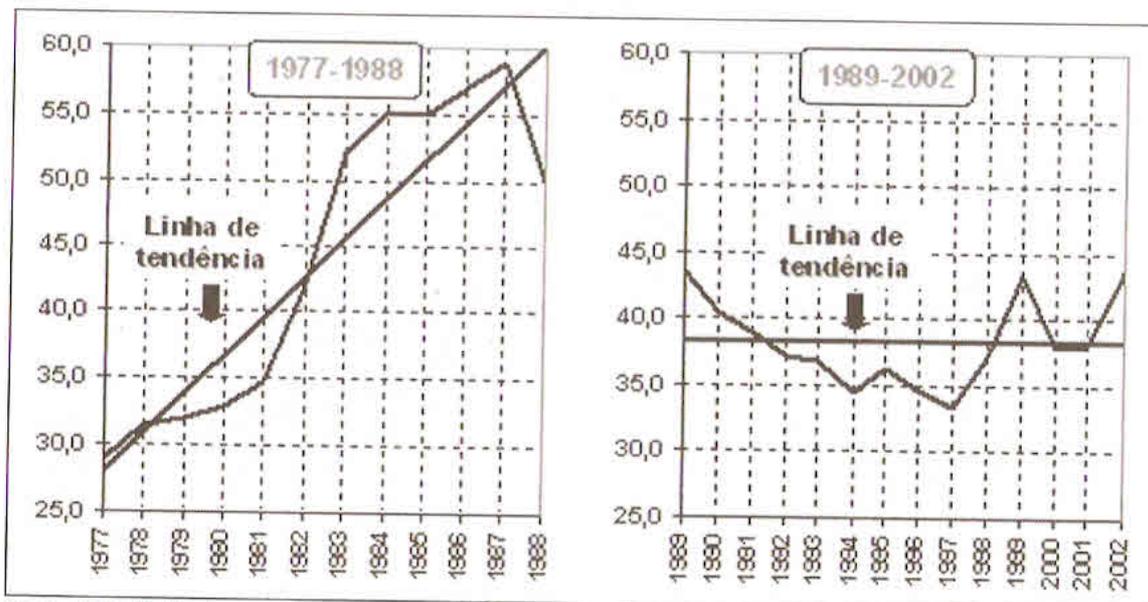
Fonte: World Bank
Indicators, 2003

Quadro 3
América Latina: Investimento Estrangeiro Direto / PIB



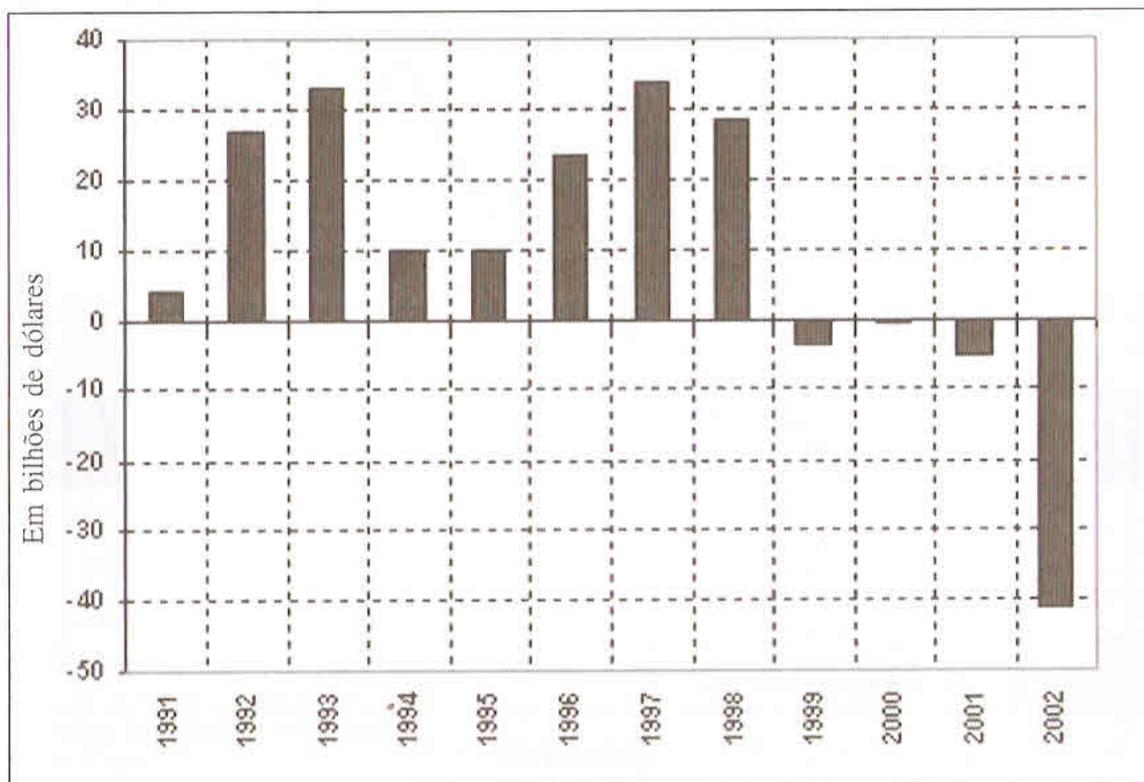
Fonte: World Bank
Indicators, 2003

Quadro 4
América Latina: Dívida Externa Total / PIB



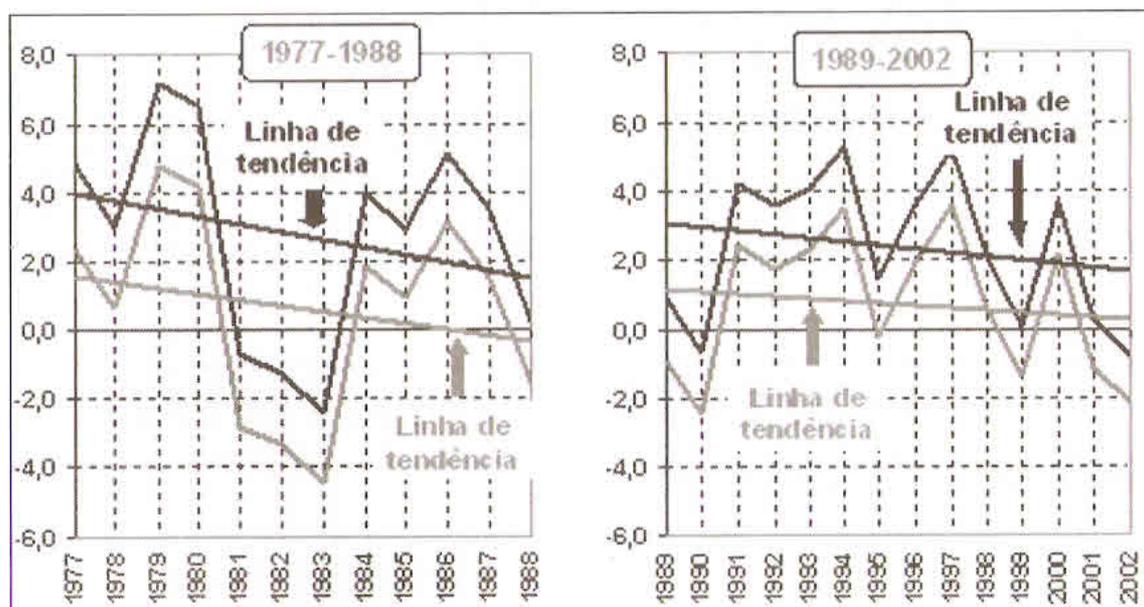
Fonte: World Bank
Indicators, 2003

Quadro 5
América Latina: Transferência Líquida de Recursos



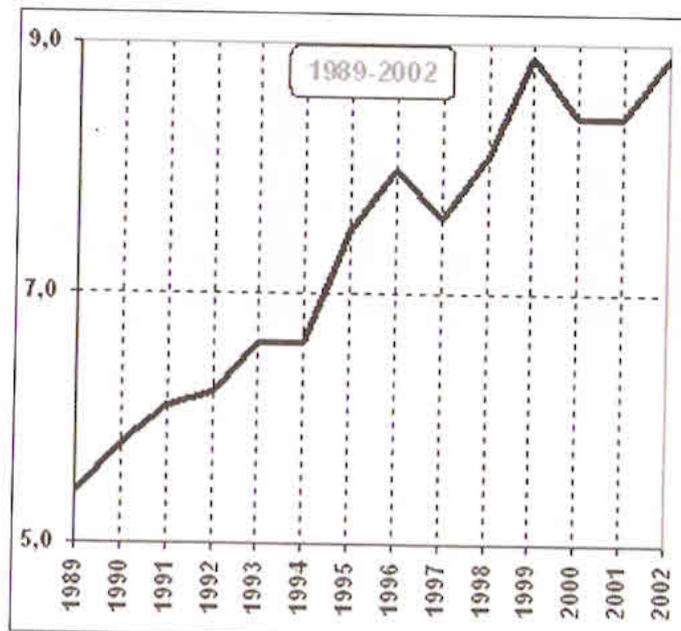
Fonte: LEIVA, Orlando Caputo. "Reestructuración Económica de Estados Unidos y Anéxion de América Latina" In *Reggen Seminário Internacional*. Rio de Janeiro: agosto de 2003.

Quadro 6
América Latina: PIB Real e PIB Per Capita % de Variação



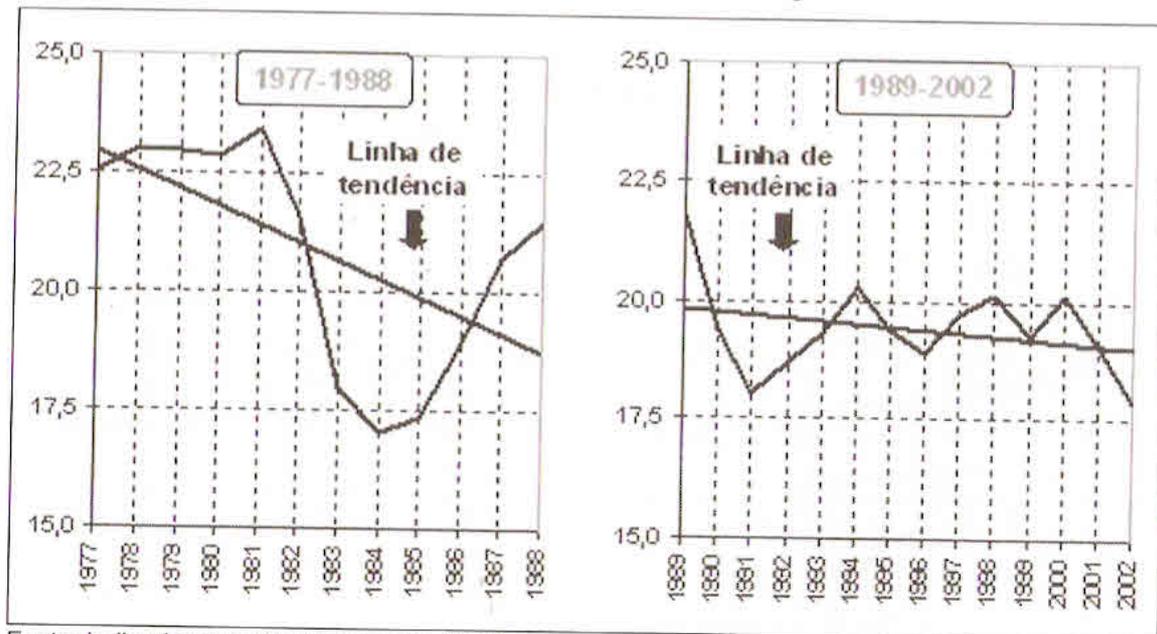
Fonte: World Bank Indicators, 2003

Quadro 7
América Latina: Taxa de Desemprego



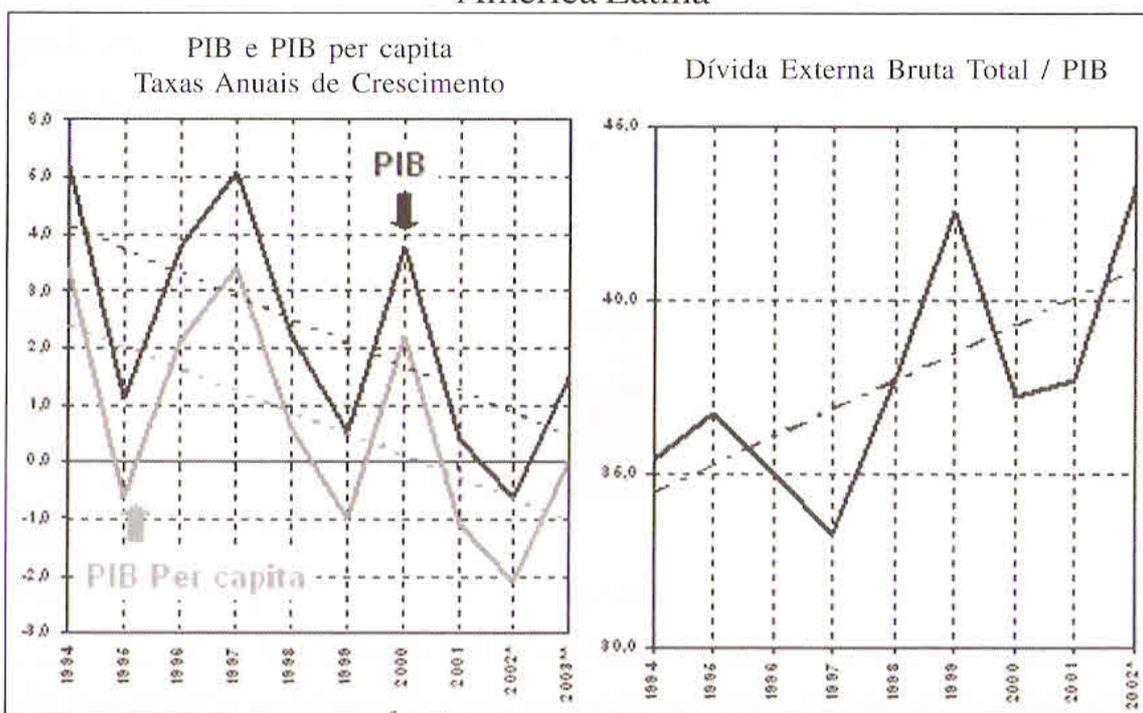
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

Quadro 8
América Latina: Formação Bruta de Capital Fixo / PIB



Fonte: Indicadores do Banco Mundial, 2003

Quadro 9 América Latina



(*) Dados preliminares. (**) Projetos.

Fonte: Cepal

Bibliografia

BANCO MUNDIAL. *World Development Report 2004: Making Services Work For Poor People*. Disponível em: <http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2004/text-18786/>.

Acessado em 17/5/2004.

BECK, Ulrich. *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*. Paris: Éditions Flammarion, 2003.

BID. *Informe de progreso económico y social*. Washington, 1998.

CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. Santiago do Chile, 2001.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada – a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2004.

DUPAS, Gilberto. “The logic of globalization, tensions and governability in modern society”. Unesco Roundtable: *Democratic Principles and World Governance in the 21st Century*. Paris: November 8th, 1999.

_____. “Assimetrias econômicas, lógica das cadeias produtivas e políticas de bloco no continente americano”. Seminário sul-americano preparatório para a Reunião dos Presidentes da América do Sul. Brasília: julho-agosto de 2000.

_____. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2001, 3ª ed. revista e ampliada.

_____. “El discurso hegemónico del libre mercado y la vulnerabilidad de los grandes países de la periferia”. *Problemas del Desarrollo: Revista Latinoamericana de Economía*, v. 33, n.º 18, enero-marzo, 2002. Ciudad

del Mexico: *Problemas del Desarrollo: Revista Latinoamericana de Economía*.

_____. *Ética e poder na sociedade da informação*. São Paulo: UNESP, 2001, 2ª ed. revista e ampliada.

_____. *Hegemonia, Estado e Governabilidade: Perplexidades e Alternativas no Centro e na Periferia*. São Paulo: Editora Senac, 2002.

_____. *Tensões contemporâneas entre o público e o privado*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

_____. *Renda, consumo e crescimento*. São Paulo: Publifolha, 2004.
IBGE (2004). *Síntese de Indicadores Sociais 2003*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/pdf/13042004sintese2003.pdf>

KATZMAN, Ruben. “Marginalidad e Integración Social en Uruguay”.

Revista de la Cepal, nº 62. Cepal: Santiago do Chile, agosto de 1997.

KLIKSBERG, B. *Falácias e Mitos do Desenvolvimento Social*. São Paulo: Cortez Editora/Unesco, 2001.

LATINBARÓMETRO. *Encuesta 2001*. Santiago do Chile, 2001.

LATINBARÓMETRO. *Encuesta 2002*. Santiago do Chile, 2002.

OCAMPO, José Antonio. “Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la Cepal”. *Revista de la Cepal*, nº 66. Cepal: Santiago do Chile, dezembro de 1998.

OCAMPO, José Antonio; BJRAJ, Reynaldo F.; MARTIN, Juan (coord.). *Una década de luces y de sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santafé de Bogotá: Cepal, 2001.

PIZARRO, Roberto H. “La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina”. *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, nº 6. Santiago do Chile: Cepal, fevereiro de 2001.

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*. Ediciones Mundi Prensa. Madrid, 1999.

PORTES, Alejandro & HOFFMAN, Kelly. *Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal*. Santiago do Chile: Cepal, 2003.

PUTNAN, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

“Survey: Business in Latin America”. *The Economist*. December 4th, 1997.

VACQUANT, Louis. *Las cárceles de la miseria*. Editorial Manantial. Buenos Aires, 2000.

WHITEHEAD, Dafoe & WHITEHEAD, B. *Don Quayle was right*. The Atlantic Monthly, New York, April, 1993.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Macroeconomics and health*. Genebra, 2002.

C:\DUPAS\Div 1999 a 2004\div 2004\A nova lógica global e o impasse da América Latina – Grupo de Reflexão de Alto Nível do G-Rio – versão final.doc



Globalización, Desarrollo y Democracia

Globalización, Desarrollo y Democracia

*José Antonio Ocampo**

Introducción

La necesidad de “conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo”, como lo señala la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000) es, sin duda, el reto más importante del mundo actual. Aunque la globalización responde a procesos tecnológicos y económicos dinámicos, no cabe duda de que puede ser moldeada. De hecho, la forma que ha ido adoptando ha estado determinada, en gran medida, por decisiones explícitas de política.

En este sentido, el rasgo más preocupante es el carácter incompleto e incluso desequilibrado del actual proceso de globalización y de la agenda internacional de políticas que lo acompaña, que reproduce antiguas asimetrías de la economía mundial y crea otras nuevas. Hay cuatro aspectos que predominan en la agenda económica actual: el libre comercio, los derechos de propiedad intelectual, la protección de las inversiones, y la liberalización financiera y de la cuenta de capitales. A esta última se le han impuesto ciertas condiciones adicionales a raíz de las crisis más recientes: debe realizarse siguiendo una secuencia adecuada, y se debe otorgar prioridad a los flujos a largo plazo y al desarrollo institucional. Más aún, en el ámbito del comercio, la liberalización es incompleta y asimétrica: varios productos de interés para los países en desarrollo están

* Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales. Este documento recoge apartes de dos ensayos anteriores del autor (Ocampo, 2001 y 2004).



sujetos a los mayores niveles de protección y, en el caso de la agricultura, de subsidios en el mundo industrializado.

Por el contrario, otros aspectos han sido claramente marginados de la agenda económica mundial actual: la movilidad de la mano de obra; las normas internacionales sobre tributación, especialmente sobre el capital, esenciales para garantizar la tributación adecuada de este factor de alta movilidad; la formulación de normas auténticamente internacionales sobre competencia y códigos de conducta aplicables a las empresas multinacionales; el diseño de instrumentos efectivos para garantizar una adecuada transferencia de tecnología hacia los países en desarrollo, y el financiamiento compensatorio para asegurar la incorporación de aquellos países y grupos sociales que tienden a quedarse rezagados en el proceso de globalización.

Lo anterior refleja, a su vez, la asimetría más importante: la que existe entre la rápida globalización de (algunos) mercados y la relativa debilidad de la agenda social internacional que se ha definido en el marco de las cumbres de las Naciones Unidas. Esta última se enfrenta a débiles mecanismos de exigibilidad, a los fondos limitados de asistencia oficial para el desarrollo y a la creciente condicionalidad que caracteriza el apoyo financiero internacional en general.

En términos más amplios, se reconoce cada vez más que la globalización ha hecho más evidente la necesidad de proporcionar ciertos “bienes públicos globales” – políticos, sociales, económicos y ambientales (Kaul *et al.*, 2002), en vista de que muchas áreas de interés público que antes eran nacionales (y, en algunos casos, locales) han ido transformándose, con la creciente interdependencia de las naciones, en esferas de alcance e interés global. Sin embargo, hay un indiscutible contraste entre el reconocimiento de este hecho y la debilidad de las estructuras internacionales destinadas a proporcionar este tipo de bienes y los fondos que se les asignan para cumplir esa función.

En este ensayo se analizan en forma sucinta algunos de los retos que implica la tarea de construir una globalización más equilibrada. Se divide en tres secciones, la primera de las cuales es esta introducción.

La segunda concentra su atención en las desigualdades y asimetrías de carácter económico que caracterizan al mundo actual y en los esquemas internacionales y políticas nacionales necesarios para superarlas. La tercera enfoca su atención en las relaciones más amplias entre globalización y democracia y entre globalización y equidad social.

Desigualdades y Asimetrías Económicas Mundiales

Las Disparidades Históricas Mundiales

La copiosa literatura existente sobre crecimiento económico confirma que el mundo ha experimentado una divergencia de largo plazo de los niveles de ingreso por habitante de los países en los dos siglos pasados. Esta tendencia fue particularmente acelerada en el siglo XIX y en la primera mitad del XX, se desaceleró en 1950-1973 y se ha reanudado desde entonces. Así, utilizando los niveles del producto por habitante de los 142 países incluidos en las series históricas de Angus Maddison (2003), se puede estimar que la desviación logarítmica promedio de dicha variable (una de las medidas tradicionales de desigualdad) aumentó de 0.56 en 1973 a 0.65 en 2001.

El análisis de la misma fuente de datos revela otro fenómeno igualmente importante: la marcada y creciente dispersión de los ritmos de crecimiento de los países en desarrollo durante el último cuarto del siglo XX, es decir, la coexistencia de “ganadores” y “perdedores” en cada agrupación de países. De hecho, para la misma muestra de 142 países, la desviación estándar de los ritmos de crecimiento por habitante aumentó de 1.80 en 1950-1973 a 3.00 en 1973-1990 y a 3.51 en 1990-2001. Es importante destacar que este proceso es mucho más generalizado que la tendencia al incremento de las disparidades internacionales del producto por habitante, ya que afecta a todas las regiones y tanto a los países de ingresos bajos como de ingresos medios.

La divergencia del ingreso por habitante ha estado acompañada de una tendencia bastante generalizada al aumento de las desigualdades



al interior de los países. De acuerdo con un estudio reciente sobre el tema (Cornia, 2004, Parte I), la tendencia al aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso afectó, en las últimas décadas del siglo XX, a 53 de los 73 países para los cuales existe información, en los cuales se concentra el 87.5% de la población; por el contrario, sólo 7, con el 2.7% de la población, mostraron una tendencia contraria y en el resto la distribución se mantuvo esencialmente estable.¹ De acuerdo con este estudio, la desigualdad tendió a aumentar, a veces en forma muy marcada, en un grupo amplio de países industrializados, de Europa central y oriental y de América Latina. Los países del Asia, entre los que se destaca China, han compartido crecientemente esta tendencia. De esta manera, sólo África ha estado aislada de ella, como resultado de tendencias contrapuestas en distintos países.

Las explicaciones de estas tensiones distributivas que se han observado al interior de los países siguen siendo objeto de un agitado debate. La conjunción de los efectos distributivos adversos de las reformas de mercado (o, al menos de algunas de ellas) y el debilitamiento simultáneo de las instituciones de protección social e incluso la creciente renuencia y dificultad de los gobiernos para proporcionar instrumentos eficaces de protección social constituyen quizás la explicación más adecuada (Cornia, 2004). Otra es la asimetría creciente que existe entre la movilidad internacional de algunos factores de producción (el capital y la mano de obra altamente calificada) y las restricciones a la movilidad de otros (mano de obra poco calificada), que genera presiones distributivas en contra de estos últimos (Rodrik, 1997). El aumento de los diferenciales de ingreso en función del grado de calificación de la mano de obra constituye una tercera explicación, quizás la que genera mayor consenso entre los analistas.

Estas dos fuerzas – la divergencia en los niveles de ingreso por habitante de los países y la creciente desigualdad de la distribución del

¹ Véase, en particular, el Cuadro 2.8 de dicho trabajo. Los datos de población provienen de la información de las Naciones Unidas correspondientes al año 2000 y los porcentajes están estimados en relación con la de los 73 países que reporta dicho Cuadro, donde se concentra el 78.5% de los habitantes del mundo.

ingreso al interior de los países— se ha visto contrarrestada desde los años ochenta por el rápido crecimiento de China y, en menor medida, India, los dos países pobres más grandes del mundo. De esta manera, la tendencia de la distribución del ingreso de los habitantes del mundo depende del peso que se asigne a este último factor y de las metodologías de medición utilizadas. La mayoría de los estudios existentes llega, sin embargo, a la conclusión de que dicha distribución tendió a deteriorarse en las últimas décadas del siglo XX,² aunque a un ritmo inferior al que caracterizó el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, cuando la brecha entre los ingresos por habitante de los países desarrollados y en desarrollo aumentó en forma acelerada. En cualquier caso, es difícil interpretar el rápido crecimiento de China e India como un resultado de la capacidad de la globalización de redistribuir favorablemente el ingreso mundial.

Las Asimetrías Económicas del Orden Global

Las disparidades crecientes del nivel de desarrollo de los países indican que, aunque los factores económicos, sociales e institucionales nacionales son obviamente importantes, las oportunidades económicas están determinadas básicamente por la posición que ocupan los países en la jerarquía mundial. Esto implica que ascender en la escala internacional es una tarea difícil. Las asimetrías internacionales fundamentales contribuyen a explicar por qué la economía mundial es, esencialmente, un “campo de juego *desnivelado*”³.

Estas asimetrías son de tres tipos. La primera se asocia a *la mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo frente a choques externos*, que ha tendido a incrementarse con la creciente

² Dikhanov y Ward (2001) llegan a esta conclusión para el período 1970-1999, Bourguignon y Morrison (2002) para el período 1970-1992 cuando se utiliza el índice de desigualdad de Theil (los otros dos índices utilizados por los autores no muestran una tendencia clara) y Milanovic (2002) para el período 1988-1993. El principal estudio que llega a una conclusión contraria es Bhalla (2002).

³ Este concepto se utiliza como contraste a la visión que ha orientado muchas reformas internacionales de los últimos años, según la cual es necesario impulsar una “nivelación del campo de juego” normativo para asegurar el libre juego de las fuerzas del mercado en la economía global.



integración de la economía mundial. La naturaleza de esta vulnerabilidad ha ido cambiando, sin embargo, en las últimas décadas. De esta manera, aunque la transmisión de los choques externos a través del comercio ha seguido siendo importante, los choques financieros han pasado a ocupar un papel protagónico, reviviendo, por lo demás, patrones que ya se habían observado en el pasado en muchos países latinoamericanos, especialmente durante el auge y colapso financiero de las décadas de 1920 y 1930.

En tal sentido, las asimetrías macroeconómicas están asociadas al hecho de que las monedas internacionales son las monedas de los países industrializados y a las características disímiles de las distintas corrientes de capital: mientras los flujos de capital entre países desarrollados tienen un carácter anticíclico y, por ende, estabilizador (Eatwell y Taylor, 2000), los flujos entre países desarrollados y países en desarrollo tienen un carácter claramente procíclico. El resultado conjunto de estos factores es que, mientras los países industrializados tienen mayores márgenes para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas – margen que es ciertamente mayor en los Estados Unidos que en el resto de las economías industrializadas, gracias a que dispone de la principal moneda internacional –, induciendo una respuesta estabilizadora de los mercados financieros, las economías de los países en desarrollo carecen en gran medida de dichos márgenes, ya que los mercados financieros tienden a agudizar el ciclo y los actores del mercado esperan que las autoridades se comporten en forma procíclica.

La segunda asimetría se deriva de la *alta concentración del progreso técnico en los países desarrollados*. La difusión del progreso técnico desde los países del origen hacia el resto del mundo sigue siendo “relativamente lenta e irregular”, de acuerdo con el dictamen clásico de Prebisch (1950). Ello refleja los prohibitivos costos de entrada a las actividades tecnológicas más dinámicas, e incluso las restricciones que deben encarar los países en desarrollo para participar en la producción en sectores tecnológicamente maduros, donde las oportunidades para ellos están restringidas, en gran medida, a atraer a las multinacionales

que controlan la tecnología y la producción mundial. A su vez, la transferencia de tecnología está sujeta al pago de rentas de innovación cada vez más altas debido a la generalización de estrictas normas de protección a la propiedad intelectual. El efecto combinado de estos factores explica por qué, en el plano mundial, la estructura productiva ha seguido mostrando una alta y persistente concentración del progreso técnico en los países industrializados, que mantienen así su posición dominante en las ramas más dinámicas del comercio internacional y su hegemonía en la conformación de las grandes empresas transnacionales.

La tercera asimetría está asociada, por su parte, al *contraste entre la creciente movilidad de capitales y las restricciones a la movilidad internacional de mano de obra*, especialmente de aquella con menores grados de calificación. Esta asimetría caracteriza a la fase actual de globalización, ya que no se manifestó ni en el siglo XIX, ni a principios del XX (un período caracterizado por una gran movilidad, tanto del capital como de la mano de obra) ni en el primer cuarto de siglo posterior a la segunda guerra mundial (período en que ambos factores mostraron escasa movilidad). Como lo ha señalado Rodrik (1997), estas asimetrías en la movilidad internacional de los factores de producción generan sesgos en la distribución del ingreso en favor de los más móviles – el capital y la mano de obra más calificada – y en contra de los menos móviles – la mano de obra con menores niveles de calificación –, y afectan a su vez las relaciones entre países desarrollados y en vía de desarrollo, en la medida en que estos últimos tienen una abundancia relativa de estos últimos.

Las Asimetrías Globales y el Ordenamiento Económico Internacional

A partir de la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Unctad (por sus siglas en inglés),⁴ se reconoció explícitamente la necesidad de corregir las asimetrías que

⁴ Véase, por ejemplo, el primer informe del Secretario General de la Unctad (Prebisch, 1964).



caracterizaban y siguen caracterizando al sistema económico internacional. Los compromisos en materia de flujos de asistencia oficial para el desarrollo y el “trato especial y diferenciado” a los países en desarrollo en materia comercial fueron algunos de los resultados parciales, aunque relativamente frustrantes, de este esfuerzo por construir un “nuevo orden económico internacional”. Esta visión se ha erosionado radicalmente en las últimas décadas (Cepal, 2003) y ha sido sustituida por un paradigma alternativo, según el cual el objetivo básico en el reordenamiento de la economía internacional debe ser garantizar una uniformidad normativa – un “campo de juego nivelado” – que garantice el funcionamiento eficiente de las libres fuerzas del mercado.

Es interesante resaltar que, a diferencia de lo que ocurre en la esfera económica, en el manejo de los asuntos ambientales internacionales se desarrollaron, a comienzos de los años noventa, nuevos principios, dentro de los cuales se destaca el principio 7 de la Declaración de la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992 (conocida más comúnmente como Cumbre de la Tierra), relativo a “las responsabilidades comunes pero diferenciadas”. En la nueva visión del ordenamiento económico internacional que encarna el concepto de “nivelación del campo de juego”, las ganancias fundamentales para los países en desarrollo residen en el eventual desmonte del proteccionismo de los países industrializados a los sectores “sensibles”, las garantías que ofrece al desarrollo exportador un marco comercial internacional con reglas claras y estables, y el diseño de políticas macroeconómicas preventivas que sirvan para “autoprotegerse” contra la volatilidad financiera internacional. La corrección de las asimetrías internacionales sólo se mantiene en el reconocimiento de la responsabilidad internacional hacia los países menos adelantados, replicando a nivel internacional la visión de la política social como una estrategia de focalización de las acciones del Estado hacia los sectores más pobres.

Si bien todas estas acciones son deseables, ¿serán suficientes por sí mismas para generar una mayor convergencia en los niveles de desarrollo? A la luz de las consideraciones anteriores, la respuesta es

posiblemente negativa. La aplicación de las mismas medidas a situaciones muy distintas puede llegar incluso a agudizar las desigualdades existentes. Más aún, la “nivelación del campo de juego” implica restricciones a los países en desarrollo que los propios países industrializados nunca enfrentaron en etapas anteriores de su historia: estándares de protección a la propiedad intelectual característicos de países generadores de tecnología y limitaciones a la adopción de políticas orientadas a promover nuevos sectores productivos, tanto para el mercado interno como para la exportación (Chang, 2002). Así pues, el concepto de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” de la Declaración de Río y el principio ya clásico de “trato especial y diferenciado” incorporado en la agenda de las negociaciones comerciales internacionales, son lineamientos más adecuados para construir un orden global más equitativo que la “nivelación del campo de juego” normativo que ha orientado los esfuerzos por reformar el orden económico internacional en las últimas décadas.

Estas consideraciones establecen los elementos esenciales que deben guiar la reforma económica internacional en relación con los países en desarrollo (Cepal, 2003). La primera de dichas asimetrías indica que la función esencial de las instituciones financieras internacionales, desde la perspectiva de los países en desarrollo, es compensar el efecto procíclico de los mercados financieros, suavizando los ciclos de auge y colapso financiero en su fuente, mediante una regulación adecuada, y ofrecer mayores grados de libertad para que los países adopten políticas anticíclicas. Esto último debe expresarse mediante una vigilancia adecuada durante los períodos de euforia, para evitar que se acumulen riesgos macroeconómicos y financieros indebidos, y un financiamiento adecuado durante los períodos de crisis, para suavizar los ajustes frente a interrupciones abruptas de los flujos privados de capital. Una función adicional, igualmente esencial, es ayudar a contrarrestar la concentración del crédito, poniendo recursos a disposición de los países y agentes que suelen tener un acceso limitado al crédito en los mercados internacionales de capital.



En cuanto a la segunda asimetría, el sistema comercial mundial debe facilitar la transferencia fluida hacia los países en desarrollo de la producción de materias primas, las industrias tecnológicamente maduras y los servicios estandarizados y, por lo tanto, evitar obstaculizar dicha transferencia mediante mecanismos de protección o subsidio. También debe acelerar el acceso de dichos países a la tecnología (evitando, en particular, una excesiva protección a la propiedad intelectual, que aumente su costo o limite en demasía las modalidades a través de las cuales puede concretarse la transferencia) y garantizar una participación creciente de los países en desarrollo en la generación de tecnología y en las ramas productivas de alta tecnología.

Para agilizar estos procesos, el sistema comercial debe otorgar suficiente margen para la adopción de estrategias productivas activas en los países en desarrollo —“espacios de política”, para utilizar la terminología de la reciente Unctad XI celebrada en junio en São Paulo. A la luz de los problemas que enfrentan actualmente dichos países para garantizar una transformación productiva dinámica, esto implica un “trato especial y diferenciado” en diversos frentes, pero en particular en dos áreas críticas: esquemas de protección a la propiedad intelectual que eviten crear costos excesivos a los países en desarrollo y creen incentivos claros a la transferencia de tecnología hacia estos países, e instrumentos de fomento a nuevas exportaciones (“industrias incipientes de exportación”) que permitan diversificar la oferta exportadora y aumentar el valor agregado de las exportaciones. Todo esto exige, como es obvio, buscar los instrumentos apropiados, para evitar que estos mecanismos generen una competencia estéril entre los países, orientada a atraer industrias susceptibles de relocalización.

Por último, para superar la tercera asimetría, la migración de mano de obra debe estar incluida plenamente en la agenda internacional mediante acuerdos de alcance tanto mundial, como regional y binacional. Estos acuerdos deben contemplar, además, mecanismos complementarios que faciliten la migración, tales como el reconocimiento de las credenciales educativas, profesionales y laborales, la transferibilidad de los beneficios de la seguridad social y bajos costos para transferir las remesas.

*La Responsabilidad Nacional*⁵

Un sistema internacional “amigable” al desarrollo debe partir de la superación de las asimetrías básicas del orden global, pero no debe ignorar que la responsabilidad del desarrollo recae en primera instancia sobre los propios países. Esto ha sido reiterado en numerosas declaraciones internacionales, muy particularmente en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo que se llevó a cabo en Monterrey en 2002 (Naciones Unidas, 2002). Responde, además, a un viejo postulado de la literatura sobre el desarrollo, incluido el estructuralismo latinoamericano: que el desarrollo institucional y de mecanismos de cohesión social, y la acumulación de capital humano y capacidad tecnológica (“capital conocimiento”) son procesos esencialmente *endógenos*. Empleando un término del estructuralismo latinoamericano, en todos estos casos, el desarrollo sólo puede darse “desde dentro” (Sunkel, 1991).

En tal sentido toda estrategia de desarrollo en la era global debe tener como primer pilar un desarrollo institucional adecuado, que contenga tanto los elementos más resaltados en la literatura ortodoxa reciente – sistemas legales no discrecionales y formas de comportamiento de los agentes que confieran seguridad en los contratos, y burocracias estatales imparciales y relativamente eficientes –, así como pactos sociales sólidos que garanticen la estabilidad política y normas y organizaciones que generen un equilibrio adecuado entre el interés público y el privado. No existen modelos de validez universal en ninguno de estos campos, por lo que hay un campo de acción amplio para el aprendizaje institucional y, sobre todo, para el ejercicio de la democracia.

Estos elementos institucionales son factores básicos en la generación de un clima adecuado de inversión y, como tales, pueden considerarse condiciones necesarias para el desarrollo. No obstante,

⁵ Los temas que se mencionan aquí muy brevemente, han sido desarrollados extensamente en distintos documentos de la Cepal (2000, 2003 y 2004). Para una visión sucinta, véase Ocampo (2001).



ninguno de ellos explica los impulsos concretos que conducen al crecimiento económico ni ofrece los medios para hacer frente a viejas y nuevas formas de vulnerabilidad que conlleva la globalización. Para ello, las estrategias que adopten los países en desarrollo deben tener como mínimo tres elementos: políticas macroeconómicas destinadas a reducir la vulnerabilidad externa y facilitar la inversión productiva; estrategias activas de desarrollo productivo orientadas a desarrollar la competitividad sistémica; y políticas sociales ambiciosas, insertadas en una visión integral del desarrollo.

Las políticas macroeconómicas deben apuntar a una definición amplia de estabilidad, que tenga en cuenta no sólo la estabilidad de precios y la sostenibilidad de las cuentas fiscales, los dos temas sobre los cuales ha centrado la atención la literatura económica ortodoxa, sino también el dinamismo y estabilidad del ritmo de crecimiento económico y del empleo, la sostenibilidad de las cuentas externas y la solidez de los sistemas financieros nacionales. Esta visión debe tener presente, además, que no hay una correlación simple entre las definiciones financieras y reales de estabilidad y que pueden existir, por lo tanto, significativas disyuntivas de política.

Las estrategias de desarrollo productivo deben, por una parte, acelerar el ritmo de innovaciones, en un sentido amplio del término – que incluye la transferencia de tecnología, el desarrollo de nuevos sectores productivos y la conquista de nuevos mercados –, y apoyar los procesos de aprendizaje que los caracterizan; y, por otra, reducir los costos de coordinación para explotar las sinergias entre empresas y sectores productivos que contribuyen a crear competitividad sistémica. Entre las prioridades más claras en la actual fase de desarrollo latinoamericano, se encuentran:

- (i) las políticas dirigidas a diversificar la base exportadora y los mercados de destino;
- (ii) a mejorar los encadenamientos entre la producción nacional y las ramas de actividad internacionalizadas;

(iii) a apoiar la formación de conglomerados productivos (*clusters*) locales, en respuesta al creciente dinamismo de los espacios locales de actividad económica y a la necesidad de integrar a las pequeñas y medianas empresas a redes dinámicas de desarrollo productivo; y

(iv) en una estrategia que incorpore firmemente principios de equidad, explotar las sinergias entre la mejoría en las condiciones de vida de los trabajadores y el crecimiento económico, a través de la ampliación del mercado interno de bienes de consumo popular.

El desarrollo de marcos integrados de política económica y social indica, por su parte, que el desarrollo social debe concebirse como el producto de tres factores básicos:

(i) una política social de largo plazo, destinada a incrementar la equidad y garantizar la inclusión, cuyos pilares esenciales son la educación, el empleo y la protección social integral (y, si se desea llevarla hasta el límite, el desarrollo de Estados de Bienestar modernos);

(ii) un crecimiento económico estable que genere un volumen adecuado de empleos de calidad y un ambiente favorable para el progreso de las pequeñas empresas; y

(iii) una reducción del dualismo o heterogeneidad estructural de los sectores productivos, que reduzca las brechas productivas entre distintas actividades económicas y entre distintos agentes productivos. La mera enumeración de estos determinantes implica que el cumplimiento de los objetivos sociales del desarrollo no se puede lograr sin incidir sobre el funcionamiento de los mercados o, expresado en otros términos, que será imposible avanzar en el desarrollo social si los objetivos sociales no se colocan en el centro mismo de la política *económica*.



Una Globalización más Equilibrada

El Difícil Camino Hacia una Mejor Gobernabilidad Global

Como lo ha señalado con fuerza la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004), el camino hacia un mejor balance de la agenda y los resultados de la globalización pasa inevitablemente por el desarrollo de una mejor gobernabilidad global. Sin embargo, el camino correspondiente es pedregoso, ya que las asimetrías que caracterizan la globalización actual y las tensiones distributivas que ha generado reflejan rasgos intrínsecos de la política y la economía política del mundo actual.

En efecto, no cabe duda de que el desequilibrio del proceso y de la agenda actual de globalización refleja la mayor influencia que ejercen sobre ellos los países más poderosos y las grandes empresas multinacionales. Sin embargo, también es un resultado de la desorganización de otros actores y, en particular, de los países en desarrollo, en los debates internacionales. Este comportamiento no sólo está vinculado al debilitamiento de los mecanismos históricos de acción concertada de los países en desarrollo (entre otros, el Grupo de los 77), sino también a la “competencia de políticas” que ha generado la globalización misma: el incentivo a que cada uno de los países se muestre individualmente como el más atractivo para las inversiones, en una época de movilidad del capital y de creciente producción susceptible de relocalización.

La situación se ve indudablemente afectada por un elemento de política y economía política: la resistencia de la mayoría de los países a ceder su soberanía económica a las organizaciones internacionales. Bajo las vigorosas fuerzas del mercado que caracterizan a la globalización y que tienden a debilitar a los Estados-nación, así como de los procesos unilaterales de liberalización emprendidos simultáneamente por los países, las regulaciones gubernamentales se han debilitado en el mundo entero. Para muchos analistas esto constituye un adelanto, pero también es una fuente de graves distorsiones y riesgos. Además, si bien el regionalismo

abierto es uno de los rasgos característicos de la globalización actual y en muchas regiones del mundo en desarrollo (entre otras América Latina y el sudeste de Asia) se han desplegado importantes esfuerzos de integración, estos no se han traducido en fuertes coaliciones entre países en desarrollo. De hecho, fuera de la Unión Europea, los países no están dispuestos a ceder su soberanía, incluso a organizaciones regionales (y en la Unión Europea sólo en forma limitada).

Estas características de la política y de la economía política han tenido consecuencias importantes para la reforma internacional. La más evidente es que los esfuerzos por lograr una reforma sustantiva han sido débiles, lo que ha impedido responder a la necesidad de construir una mejor gobernabilidad mundial y una globalización equilibrada. Además, ha impedido un proceso balanceado de negociación y, por ende, ha hecho que se subestimen o ignoren por completo los intereses de algunos actores. Por lo tanto, las asimetrías en las relaciones mundiales de poder y el alto costo de establecer coaliciones internacionales para compensarlas han adquirido cada vez mayor importancia.

La falta de instituciones auténticamente internacionales implica que las instituciones que se han creado en el pasado a nivel nacional no existirán a nivel global o sólo tendrán funciones muy limitadas. Los arreglos internacionales incompletos que se pueden prever indican que los países deberán seguir reclamando autonomía nacional en áreas de importancia crítica, en particular la definición de la estrategia de desarrollo económico y social. Más aún, según lo señalaremos más adelante, la autonomía nacional en esta esfera es el único sistema coherente con el fomento de la democracia a nivel mundial

Una consecuencia adicional de lo anterior es que ninguna arquitectura internacional es neutra en términos de equilibrio en las relaciones internacionales de poder. En este sentido, un sistema internacional que dependa exclusivamente de unas pocas instituciones de alcance mundial será menos equilibrado que un sistema basado en una red de instituciones regionales; la posición de los países con muy escaso poder en el ámbito internacional mejorará, así mismo, si participan activamente en tales

esquemas regionales. De hecho, estos esquemas ofrecen grados de autonomía y apoyo mutuo que los países no podrán alcanzar en forma aislada. Por consiguiente, el orden internacional debe ofrecer un amplio espacio para el funcionamiento de instituciones regionales fuertes, evidentemente respetuosas de un orden global basado en reglas claras (es decir, un sistema de “regionalismo abierto”). De hecho, la construcción de una red de instituciones regionales fuertes puede ser el mejor conducto para estructurar gradualmente un mejor orden internacional.

Globalización y Democracia

No obstante la fuerza de la globalización económica asimétrica y las tensiones distributivas que la acompañan, cabe recordar que la actual fase de globalización es un fenómeno multidimensional, que ha incluido también la extensión gradual de principios éticos comunes y objetivos internacionales de carácter social, consagrados tanto en las declaraciones y convenios internacionales de derechos humanos – en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, y de derechos económicos, sociales y culturales – como en las declaraciones y planes de acción de las cumbres de las Naciones Unidas, incluida la Cumbre del Milenio (Naciones Unidas, 2000). Estos procesos se arraigan, además, en una trayectoria de luchas de la sociedad civil internacional por los derechos humanos, la equidad social, la igualdad de género, la protección del medio ambiente y, más recientemente, la globalización de la solidaridad y el “derecho a ser diferente” (la pluralidad cultural).

Esta “globalización de los valores”, como la ha denominado la Cepal (2000 y 2003), ha sido favorable para la extensión mundial de los regímenes democráticos y de una visión amplia de ciudadanía. Sin embargo, la coincidencia de este proceso con la liberalización de las fuerzas del mercado ha generado tensiones, sin que se hayan creado los mecanismos para atenuarlas. La razón básica de ello es que el proceso de globalización, al tiempo que ha promovido, en años recientes, la democracia y el establecimiento de metas sociales de carácter internacional,

ha erosionado la capacidad de acción de los gobiernos. Ha retenido en manos de los Estados nacionales la compleja tarea de mantener la cohesión social, pero con márgenes de acción limitados para hacerlo. Más aún, como resultado de la homogenización normativa y del peso creciente de la condicionalidad en el apoyo financiero internacional, los espacios para la diversidad que exige la democracia se han venido reduciendo.

La ausencia de una verdadera internacionalización de la política es, en tal sentido, la paradoja principal que caracteriza al actual proceso de globalización. En otras palabras, la acentuación simultánea de las fuerzas democráticas y de las tensiones distributivas no ha estado acompañada de un fortalecimiento efectivo de instancias políticas que permitan reducir la tensión entre ambas. Aunque existen espacios incipientes de ciudadanía global, que toman la forma particular de luchas de la sociedad civil internacional, su capacidad para transformar la realidad sigue dependiendo de su incidencia en los procesos políticos nacionales.

Esto tiene implicaciones profundas para el ordenamiento internacional. Implica, en primer lugar, que es necesario crear espacios democráticos de carácter global. Sin embargo, tal como lo señalamos en la sección anterior, este proceso será necesariamente lento. Por ello, y en tanto las expresiones de la ciudadanía política sigan siendo esencialmente nacionales, implica que el fomento de la democracia como valor universal sólo adquiere sentido hoy si se permite que los procesos nacionales de representación y participación determinen las estrategias de desarrollo económico y social, y ejerzan una mediación eficaz de las tensiones propias del proceso de globalización. Esto concuerda, además, con la idea de que el desarrollo institucional, la cohesión social y la acumulación de capital humano y capacidad tecnológica (“capital conocimiento”) son procesos esencialmente endógenos (véase la sección *La Responsabilidad Nacional*, pág. 127).

El apoyo a estos procesos endógenos, el respeto de la diversidad y la formulación de normas que le permitan florecer son elementos esenciales de un orden mundial democrático orientado al desarrollo. Esto significa, por lo tanto, que *el ordenamiento internacional debe ser*

firmemente respetuoso de la diversidad, obviamente dentro de los límites de la interdependencia. También implica que una función esencial de los organismos internacionales es apoyar las estrategias nacionales que contribuyan a reducir, por la vía de la ciudadanía política, las profundas tensiones que existen hoy entre el principio de igualdad y el funcionamiento de los mercados globalizados.

La Exigibilidad de los Compromisos Sociales Internacionales y la Asistencia Oficial para el Desarrollo

En un marco de derechos y, en particular, de derechos económicos, sociales y culturales, la construcción de una agenda social mundial se identifica con el reconocimiento de todo miembro de la sociedad como ciudadano y, por lo tanto, como depositario de derechos. El alcance internacional de las declaraciones y convenciones sobre derechos humanos, así como los compromisos internacionales adoptados en las cumbres mundiales, puede considerarse, por lo tanto, como la definición, aún incipiente, de un concepto de ciudadanía global.

Sin embargo, en esta materia, no ha habido un tránsito pleno de una institucionalidad nacional a una internacional. En efecto, el respeto a los derechos humanos y la responsabilidad por los logros en materia social siguen siendo responsabilidades esencialmente nacionales. Por otra parte, la aplicación de estas obligaciones se circunscribe a los Estados y no cubre explícitamente a otros agentes sociales. Por último, la exigibilidad de estos derechos y compromisos no tiene hasta ahora incentivos claros, ni existen métodos que garanticen su aplicación en cada Estado nacional.

Una de las actividades esenciales en este campo es la producción, difusión y análisis de información sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales – y sobre la provisión de los “bienes públicos” o “de valor social” a través de los cuales éstos se expresan –, así como sobre el cumplimiento de las metas acordadas en las cumbres mundiales. Estas evaluaciones periódicas deberían ser objeto de debate en foros nacionales representativos, que cuenten con una participación activa

de los parlamentos y la sociedad civil. Un proceso de este tipo contribuiría, así, a crear una cultura de responsabilidad frente a los compromisos internacionales, cuya efectividad depende, por supuesto, de que conduzca a los ajustes necesarios en las políticas públicas. De esta manera, la rendición de cuentas en todos estos campos contribuiría a una *exigibilidad política* mucho más clara sobre los compromisos internacionales.

El mecanismo diseñado para dar seguimiento a las metas del milenio de las Naciones Unidas y la creciente visibilidad política de dichas metas pueden representar, en tal sentido, un avance. Será, por lo tanto, importante dar un seguimiento especial a esta experiencia y construir, a partir de ella, nuevos mecanismos de rendición de cuentas de alcance más amplio, que conduzcan eventualmente a una evaluación integral, que abarque no sólo el respeto de las declaraciones y convenios sobre derechos humanos, sino también de otros cuerpos de derechos sociales reconocidos internacionalmente (los principios y derechos fundamentales del trabajo acordados en el seno de la Organización Internacional del Trabajo, y los derechos de los niños, las mujeres y los grupos étnicos) y los compromisos adquiridos en las cumbres mundiales de las Naciones Unidas, con los que están estrechamente relacionados.

Esta exigibilidad política puede ceder paso progresivamente, en algunos casos calificados, a una *exigibilidad judicial*, tanto en tribunales nacionales como en tribunales internacionales competentes. La Unión Europea ha sido la única parte del mundo donde se ha dado este paso. En todos los casos, los compromisos y su consecuente exigibilidad deben concordar con el grado de desarrollo de los países y, en particular, con su capacidad para alcanzar metas que puedan beneficiar efectivamente a todos los ciudadanos, evitando tanto el voluntarismo como el populismo.

Por otra parte, es importante reconocer que la responsabilidad por la plena vigencia de los derechos y metas sociales supera las fronteras de lo estatal. Por este motivo, la propia comunidad internacional ha dado el paso a iniciativas novedosas de diverso tipo, entre las que se cuenta el concepto de responsabilidad social de las empresas. Una de las expresiones concretas de ello es el Convenio Global (*Global*



Compact) de las Naciones Unidas, mediante el cual las empresas que lo suscriben se comprometen a promover el respeto de los derechos humanos en su ámbito de acción, al cumplimiento de los derechos laborales básicos, a la protección del medio ambiente y, más recientemente, a combatir la corrupción.⁶ Este proceso ha estado acompañado de iniciativas estrictamente privadas, tanto por parte de sectores empresariales como de movimientos sociales de distinto origen.⁷ Estos principios y compromisos de responsabilidad social de las empresas han comenzado a ser sujetos a un seguimiento regular por parte de distintas organizaciones. Vale la pena agregar, sin embargo, que existe todavía amplia controversia entre quienes (principalmente organizaciones no gubernamentales) abogan por esquemas de responsabilidad empresarial de carácter obligatorio y aquellos (las organizaciones empresariales) que los consideran como marcos voluntarios que definen “mejores prácticas” que se irán extendiendo a través de la emulación.

Por otra parte, las acentuadas desigualdades y asimetrías del orden global indican que un elemento esencial de la materialización de los derechos y metas mundiales en materia social es la asistencia oficial para el desarrollo. Esta debería proporcionarse de conformidad con los compromisos adquiridos en el seno de las Naciones Unidas (destinar en asistencia oficial el equivalente al 0.7% del Producto Interno Bruto de los países desarrollados) y los criterios básicos que comparte la comunidad internacional y que fueron definidos claramente en la Cumbre de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo de 2002: el otorgamiento de prioridad a la lucha contra la pobreza y el “sentido de pertenencia” (*ownership*) de las estrategias y políticas de desarrollo económico y social por parte de los países que las adoptan (Naciones Unidas, 2002). La cooperación para el desarrollo debe concebirse, desde esta perspectiva,

⁶ www.unglobalcompact.org.

⁷ Entre las iniciativas correspondientes se encuentran las directrices sobre empresas multinacionales preparadas por la OCDE en 2001, el Índice de Sostenibilidad de Dow Jones, la certificación internacional sobre gestión ambiental ISO14001, y el Índice de Responsabilidad Corporativa, promovido por la empresa inglesa *Business and the Community* y asociado al índice bursátil británico (*Financial Times Stock Exchange*).

como un apoyo simultáneo a la erradicación de la pobreza y la construcción de la democracia, de acuerdo a un enfoque basado en los derechos.

Un enfoque complementario es el reconocimiento explícito de que la globalización económica no logrará el propósito de contribuir a la convergencia de los niveles de desarrollo de los distintos países si no está acompañada de flujos de recursos que estén orientados explícitamente a este objetivo (Cepal, 2002). La Unión Europea ha sido, indudablemente, el proceso internacional en el que estos principios se han plasmado más claramente, a través de su política de “cohesión social”. Es sintomático de la filosofía política subyacente a estos acuerdos que la profundización de la integración económica en el último decenio del siglo XX estuvo acompañada por el fortalecimiento de dicha política de cohesión (Marín, 1999). No existe, sin embargo, ningún proceso de este tipo fuera del ámbito europeo. Por este motivo, como lo han argumentado algunos analistas, puede ser deseable extenderlo a otros ámbitos, entre ellos a nuestros procesos de integración y al eventual área de libre comercio de las Américas (Bustillo y Ocampo, 2003).

Referencias

BHALLA, Surjit S. (2002), *Imagine There's No Country: Poverty, Inequality, and Growth in the Era of Globalization*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

BOURGIGNON, François y Christian Morrison (2002), “Inequality among world citizens: 1820-1992”, *American Economic Review*, 92 (4), septiembre.

BUSTILLO, Inés y José Antonio Ocampo (2003), “Asimetrías y cooperación en el Area de Libre Comercio de las Américas”, Cepal, *Serie Informes y Estudios Especiales*, No. 13, mayo.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), *Políticas de desarrollo productivo en economías abiertas*, Santiago.

_____ (2003), *Globalización y desarrollo: una reflexión desde América Latina y el Caribe*, José Antonio Ocampo y Juan Martín (eds.), Colección Foro sobre Desarrollo de América Latina, Bogotá, Cepal/Alfaomega.

_____ (2002), *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Bogotá, Cepal/Alfaomega.

_____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Bogotá, Cepal/Alfaomega.

Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004), *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

CORNIA, Giovanni Andrea (ed.) (2004), *Inequality, Growth, and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*, Oxford: Oxford University Press/United Nations University World Institute for Development Economics Research.

CHANG, Ha-Joon (2002), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem Press.

DIKHANOV, Yuri y Michael Ward (2001), "Evolution of the global distribution of income in 1977 - 99", documento preparado para la 53rd. Session of the International Statistical Institute, Seúl, República de Corea, agosto.

EATWELL, John y Lance Taylor (2000), *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, Nueva York, The New Press.

KAUL, Inge, Pedro Conceição, Katell Le Goulven y Ronald U. Mendoza (comps.) (2002), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, Nueva York, Oxford University Press.

MADDISON, Angus (2003), *The World Economy: Historical Statistics*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

MARÍN, Manuel (1999), “Integración y cohesión: la experiencia europea”, documento preparado para la VI Reunión del Círculo de Montevideo, Santo Domingo, República Dominicana, 12 y 13 de noviembre.

MILANOVIC, Branco (2002), “True world income distribution, 1988 and 1993: first calculation base on household surveys alone”, *Economic Journal*, 112, enero.

NACIONES UNIDAS (2002), *El Consenso de Monterrey*, Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey, México, marzo (www.un.org)

__ (2000), *Declaración del Milenio*, Nueva York, Asamblea General, Cumbre del Milenio (Nueva York, 6 al 8 de septiembre).

OCAMPO, José Antonio (2004), *Reconstruir el futuro: Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

_____ (2001), “Retomar la agenda del desarrollo”, *Revista de la Cepal*, n°. 74, agosto.

PREBISCH, Raúl (1964), *Nueva política comercial para el desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.

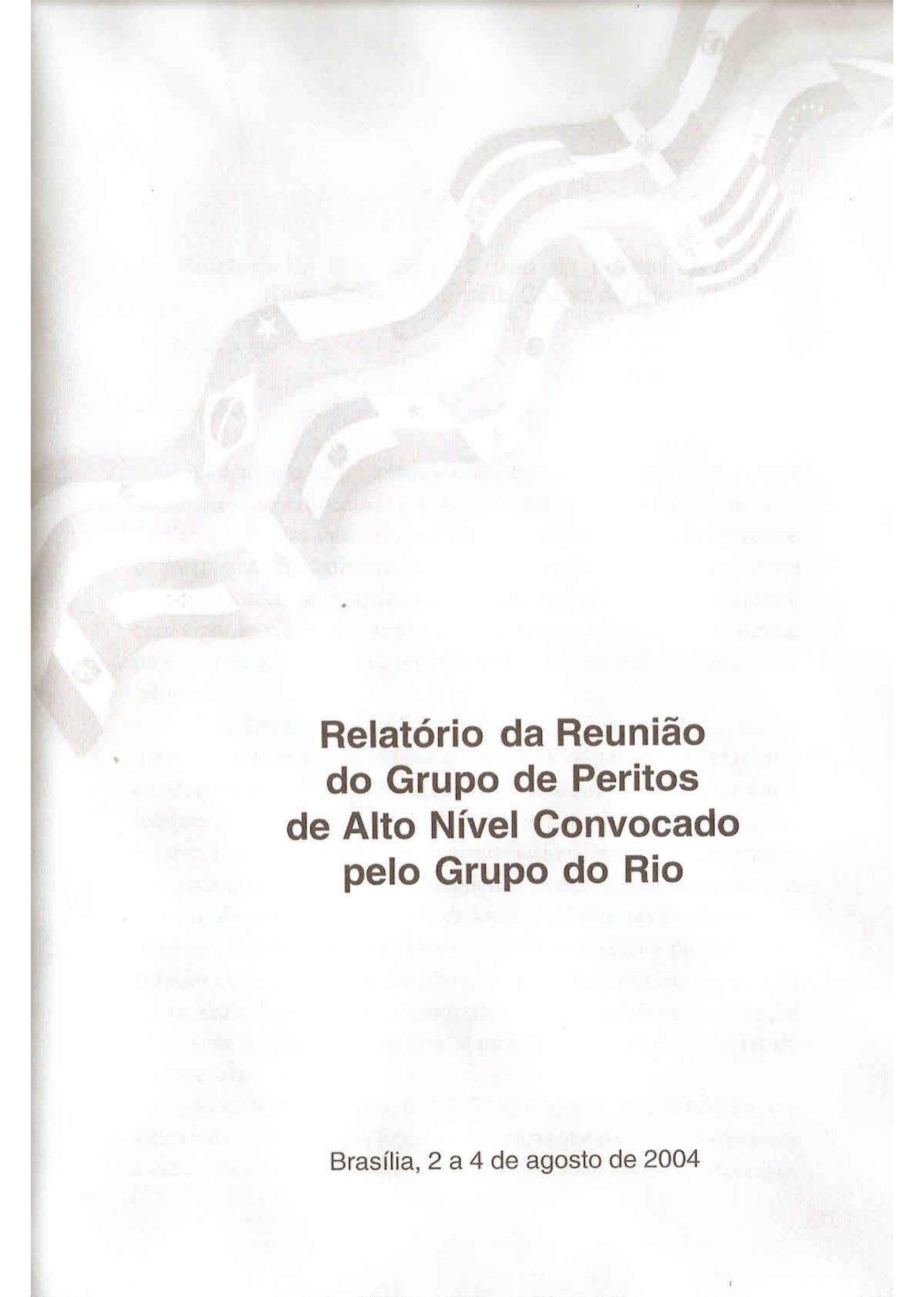
__ (1950), “Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo”, *Estudio Económico de América Latina 1949*, Nueva York, Naciones Unidas; publicado también como “Interpretación



del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949”, *Serie Conmemorativa del 25 aniversario de la Cepal*, Santiago, febrero de 1973.

RODRIK, Dani (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).

SUNKEL, Osvaldo (comp.) (1991), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, DF, Lecturas N° 71, Fondo de Cultura Económica.



**Relatório da Reunião
do Grupo de Peritos
de Alto Nível Convocado
pelo Grupo do Rio**

Brasília, 2 a 4 de agosto de 2004

Relatório da Reunião do Grupo de Peritos de Alto Nível Convocado pelo Grupo do Rio

Introdução

O acúmulo de protestos sociais, movimentos políticos e crises econômicas experimentado por diversos países da América Latina e do Caribe, nos últimos anos, faz com que sejam questionados os fundamentos do paradigma econômico que pautou os processos de reforma econômica nas últimas décadas. A sociedade civil internacional expressou também, com vigor, a rejeição de amplos setores da população mundial ao atual processo de globalização, que funcionou como moldura para essas reformas.

O caráter transnacional das forças econômicas que protagonizam o processo reflete-se na reestruturação das cadeias produtivas, cuja lógica de funcionamento é, atualmente, mais global do que regional ou nacional. Essa reestruturação gerou um inusitado dinamismo dos fluxos financeiros, do investimento direto e do comércio internacional, mas ao mesmo tempo, mostrou uma tendência para a desarticulação das estruturas econômicas e sociais dos países, embora não de forma uniforme no mundo todo. O resultado disso foi a grave deterioração da capacidade produtiva, da geração de emprego e da distribuição de renda em extenso grupo de países, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento, e a ampliação da brecha de renda que separa o mundo em desenvolvimento do desenvolvido.

Vista como um todo, a globalização gerou forte tensão entre o alcance transnacional das forças econômicas que conferem dinamismo a esse processo e o caráter nacional dos Estados e os processos



democráticos, bem como entre as primeiras e o caráter incompleto e desatualizado da institucionalidade internacional. As principais organizações internacionais, criadas desde há mais de meio século, não evoluíram a par com as profundas mudanças políticas, econômicas, sociais e culturais que caracterizaram a fase mais recente da globalização. O resultado disso tudo foi que o mundo não conta com instituições capazes de enfrentar novos problemas, de caráter essencialmente global, como o crime transnacional, a AIDS ou a instabilidade e o contágio financeiros, entre muitos outros. Existe, portanto, uma demanda latente de espaços para a ação pública democrática, não apenas no âmbito internacional, mas também no transnacional, que permita canalizar, de maneira socialmente desejável, as forças produtivas do mundo globalizado.

A compreensão e a capacidade de dar resposta aos desafios da globalização em curso representam enorme desafio intelectual e político, que somente pode ser enfrentado mediante um pensamento crítico renovado. A elaboração deste pensamento deve reconhecer que a globalização não é um fenômeno natural, mas essencialmente social e que, portanto, ela pode ser modelada por meio da ação das instituições democráticas, em todos os seus níveis: o nacional, o regional e o global.

De fato, os resultados do atual processo de globalização respondem a uma agenda incompleta e enviesada, que tem colocado uma ênfase muito maior na liberalização das forças do mercado do que na garantia de uma distribuição mais equitativa dos frutos do desenvolvimento, e que pouco fez para a superação das fortes assimetrias produtivas e tecnológicas, macroeconômicas e financeiras e de mobilidade dos distintos fatores de produção que caracterizam o mundo atual. Embora individualmente os países da nossa região tenham uma influência limitada na configuração da agenda internacional, a qualidade de sua inserção no mundo global depende, em cada caso, da natureza das respostas nacionais e, coletivamente, são capazes de desenvolver mecanismos regionais que melhorem a qualidade dessas respostas e incidam no desenho de uma melhor institucionalidade global.

Com essa finalidade, três tipos de ações são propostos:

(1) melhorar a qualidade das respostas nacionais para os desafios da globalização, a partir de políticas públicas que coloquem uma ênfase maior na geração de empregos e na distribuição dos frutos do desenvolvimento;

(2) considerar com seriedade o nosso regionalismo, concedendo-lhe crescente conteúdo político e social e criando mecanismos efetivos de instrumentação dos acordos, que permitam superar décadas nas quais a retórica superou a prática; e

(3) converter o Grupo do Rio no âmbito do qual possa ser desenhada e promovida uma política externa comum que nos permita incidir na agenda global como uma região unificada e forte.

I. Melhorar a Qualidade das Respostas Nacionais

É preciso reconhecer que os insatisfatórios resultados sociais, e inclusive econômicos, das últimas décadas na América Latina e no Caribe provêm, em grande medida, da falência das nossas próprias respostas à globalização. De certa forma, temos tido a globalização que escolhemos. Em muitos casos isso é devido à fraqueza das bases econômicas e sociais da cidadania. A escassa qualidade das nossas respostas nacionais não impediu, além do mais, que colhêssemos plenamente os frutos dos processos de democratização, sem dúvida, uma das grandes conquistas da região nos últimos vinte anos.

Desta forma, embora fôssemos capazes de gerar importante dinamismo exportador, de nos tornarmos um pólo de atração para o investimento estrangeiro direto e de abater a inflação, isso não foi refletido em um crescimento elevado e estável. O ciclo econômico dos nossos países depende cada vez mais dos vaivéns do financiamento externo. Essa vulnerabilidade tem causado freqüentes crises econômicas, com



enormes custos em termos de equidade e pobreza. A região enfrenta, além disso, tensões de distribuição de renda e problemas de exclusão social de longa data, que foram exacerbados nos últimos anos, apesar do crescente gasto público social, colocando em risco o próprio substrato da democracia e criando um campo fértil para a expansão do crime transnacional e da violência nas nossas sociedades.

É preciso, portanto, melhorar significativamente a qualidade das respostas nacionais para os desafios da globalização. Isso implica, em primeiro lugar, continuar a fortalecer os processos de democratização e participação social. Implica, ainda, promover a criação de sistemas universais e solidários de educação e proteção social que possam materializar os direitos econômicos, sociais e culturais que acompanham os direitos civis e políticos em um regime democrático pleno. Democracia, nesse sentido, é muito mais do que um regime político democrático: é também a extensão da cidadania econômica, social e cultural.

É preciso, igualmente, recuperar um crescimento econômico dinâmico; sustentável e, portanto, que respeite os equilíbrios macroeconômicos; menos vulnerável aos ciclos externos; e que permita explorar as sinergias positivas existentes entre o crescimento econômico e uma melhor distribuição de seus frutos. Nesse marco, concebemos a geração de emprego de qualidade como o objetivo primordial da gestão econômica. A geração de emprego a melhoria da distribuição da renda devem receber, assim, uma atenção preferencial, não apenas por parte das autoridades sociais, mas também das autoridades econômicas. Para levar a cabo uma ambiciosa tarefa na área social é essencial, além do mais, que os nossos governos possam contar com os recursos tributários adequados às funções que desempenham.

Para se reduzir a vulnerabilidade das nossas economias, é preciso dar uma atenção especial à maneira de instrumentar políticas macroeconômicas que atenuem, em vez de acentuar, os ciclos econômicos, como tem ocorrido nas últimas décadas. Para se recuperar o dinamismo econômico, é essencial promover estratégias de desenvolvimento

produtivo – isto é, políticas agropecuárias, de mineração, industriais e de serviços — que, de acordo com as condições de cada economia individual, permitam melhorar significativamente a qualidade da inserção dos nossos países no processo de globalização. A ausência, e inclusive a franca rejeição à adoção dessas estratégias na região, explica, em grande medida, a crescente distância entre os medíocres resultados econômicos dos nossos países e os positivos resultados das economias asiáticas de rápido desenvolvimento.

A natureza das respostas nacionais poderá variar de um país para o outro, dentro do processo de aprendizagem institucional e de exercício da democracia que cada caso exige. É por esse motivo que se torna necessário o sistema internacional oferecer espaços efetivos para acolher respostas nacionais diferentes – “espaços de política” – para empregar os termos da recente Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento realizada no passado mês de junho, em São Paulo. O respeito a esses espaços deve ser, portanto, uma das bandeiras da nossa região no cenário internacional.

II. Levar a Sério o Nosso Regionalismo

Diante das forças transnacionais que impulsionam a globalização e as enormes assimetrias que caracterizam o mundo atual, a fortaleza da integração regional desempenha um papel fundamental. Uma maior densidade regional aumenta a nossa margem coletiva de ação, a efetividade das políticas que adotamos e a percepção por parte do mundo de que constituímos um bloco de nações. Da mesma forma, o trabalho mancomunado pode evitar a geração de processos de competição entre países, os quais unicamente beneficiam as forças econômicas transnacionais em prejuízo do desenvolvimento da região. Torna-se necessário assumir que a América Latina não é apenas uma geografia e um conjunto de países, mas uma entidade real, com uma identidade histórica compartilhada. É essa a base do projeto político de integração, cuja concretização deve ser o nosso compromisso.



A nossa região foi pioneira em matéria de integração no mundo em desenvolvimento, mas, após quase meio século, os seus frutos são insuficientes e inclusive perdemos a liderança perante outras regiões. Em grande medida, isso reflete a reiterada falta de cumprimento dos acordos, sua falta de ratificação por parte dos parlamentos nacionais (quando há necessidade dela), e a ausência de mecanismos claros de acompanhamento e de uma institucionalidade apropriada, na qual possamos depositar coletivamente a nossa soberania. É preciso, portanto, levar a sério o nosso regionalismo.

A revitalização da integração regional exige que lhe seja outorgado um conteúdo político e social, que complemente suas dimensões econômicas. Nesse sentido, o Grupo do Rio tem desempenhado um papel fundamental para a defesa da democracia e a solução pacífica dos conflitos na região. Seu papel nesse campo é inapreciável. Como veremos depois, deve se consolidar também como foro para a elaboração e promoção de uma política externa comum.

Em matéria social, a tarefa mais importante é a promoção e o acompanhamento conjunto da aplicação dos princípios fundamentais do emprego digno (*decent work*) promulgados pela Organização Internacional do Trabalho, sob a liderança do escritório regional dessa organização. Além disso, com a finalidade de favorecer a mobilidade das pessoas entre países é preciso promover o reconhecimento de títulos e qualificações profissionais e de trabalho, juntamente com acordos que garantam a continuidade dos benefícios e serviços sociais aos quais os trabalhadores migrantes façam jus.

Para consolidar a estabilidade do crescimento econômico, é fundamental ampliar significativamente a nossa cooperação macroeconômica e financeira. Particularmente, é necessário consolidar procedimentos de diálogo e revisão de pares entre as autoridades macroeconômicas, que evoluam até mecanismos de consulta e coordenação das políticas macroeconômicas e, quando as condições forem propícias, até o estabelecimento de moedas comuns. Como parte fundamental desse processo, mecanismos regionais de apoio para os países em crise devem

ser elaborados, especialmente para aqueles de menor desenvolvimento relativo, seja por meio da ampliação significativa do número de membros ativos e recursos do Fundo Latino-Americano de Reservas seja por acordos de apoio mútuo entre bancos centrais, que permitam, em um caso ou no outro, criar no futuro um Fundo Monetário Latino-Americano e Caribenho.

A maior cooperação financeira deve ser traduzida, igualmente, numa ampliação dos recursos e do âmbito de ação dos bancos de desenvolvimento regionais e sub-regionais, em parceria estratégica com os bancos nacionais de desenvolvimento. Os objetivos básicos dos bancos regionais e sub-regionais devem incluir o financiamento da infra-estrutura para a integração e o apoio aos países e regiões de menor desenvolvimento relativo. A maior integração da infra-estrutura física foi reconhecida, com razão, como um elemento estratégico da integração regional, mas somente foi traduzido, até hoje, em ações limitadas. Isso implica, além do mais, que a elaboração das infra-estruturas nacionais deve ser visualizada em função da integração regional e não apenas das necessidades nacionais. A cooperação energética merece, nesta área, uma menção especial e deve conduzir à elaboração de uma estratégia energética comum.

A região também deve avançar na direção do desenvolvimento de estratégias produtivas comuns de distinto alcance (binacional, sub-regional e regional) em diferentes áreas de interesse estratégico, tais como cadeias de manufatura e serviços para a agregação de valor. Nesse âmbito, é essencial uma política regional de ciência e tecnologia que facilite os empreendimentos conjuntos e inclua um apoio à formação de redes de pesquisadores e inovadores em áreas como a indústria cultural, os medicamentos, o desenvolvimento de *software*, a pesquisa agropecuária, o desenvolvimento turístico e o uso pacífico de energia nuclear, entre outras.

Da mesma forma, com relação ao meio ambiente é imperativa a defesa dos ecossistemas compartilhados – o Mar Caribe, o Meso Americano, o Andino, o Amazônico, a Bacia do Prata e o Austral, da nossa mega-diversidade, do imenso patrimônio genético e do conhecimento tradicional da região, bem como a nossa própria contribuição à tarefa universal de combater as mudanças climáticas.



Revitalizar a integração regional mediante ações concertadas em todas essas frentes é possível, mas o esforço exige consistência e continuidade. A consistência torna imperativo privilegiar o depósito coletivo da nossa soberania em instâncias regionais fortes. A continuidade requer avançar por meio de fatos concretos, evitando o acúmulo de acordos não cumpridos. Com essa finalidade, é fundamental progredir sobre a base das instituições e acordos que já estão em vigor, mas melhorando, de forma consistente, a sua instrumentação. Para tanto, é preciso definir normas de caráter vinculante que possam reger mesmo durante períodos de crise; estabelecer mecanismos de acompanhamento e avaliação do cumprimento dos compromissos e, também, que as partes estejam dispostas a se submeter rigorosamente a um sistema de solução de controvérsias.

III. Convergir para uma Política Externa Comum

Embora a nossa região não esteja isenta de conflitos internos de origem diversa, ela é caracterizada pela ausência de confrontos violentos de índole étnica ou religiosa, ou entre Estados sendo, além disso, a única região do mundo livre de armas nucleares. Sua riqueza em termos de biodiversidade, florestas nativas e água transformam-na, ainda, numa região estratégica em matéria ambiental. Estes e outros fatos positivos lhe permitem se apresentar no cenário internacional como ator importante, com capacidade de incidir na reordenação global, mas somente se atuar com uma voz unificada e em aliança com outros grupos de países que compartilhem dos mesmos interesses.

A visão que irá impulsionar a região deverá estar voltada para desenvolver um multilateralismo forte, que responda às profundas mudanças políticas, econômicas, sociais e culturais que o mundo está experimentando e, particularmente, às forças transnacionais que estão se consolidando principalmente, mas não unicamente, no âmbito econômico. Essa ordem multilateral deve tender à construção de um mundo mais equilibrado, capaz de superar as assimetrias básicas da ordem global que afetam severamente os países em desenvolvimento.

O primeiro item desta agenda comum deve se voltar para promover o debate em torno à reforma do sistema internacional, enfrentando as lacunas que existem na rede de organismos globais e a falta de coerência do conjunto. A Organização das Nações Unidas, que constitui o cenário democrático multilateral por excelência, requer uma reforma integral que aumente sua capacidade de ação e lhe permita dar coerência ao conjunto da cooperação internacional e progredir no sentido da construção de uma cidadania global, firmemente baseada nos dois corpos de direitos humanos universalmente reconhecidos: os civis e os políticos, por um lado, e os econômicos, sociais e culturais, pelo outro. Além da necessária reforma do Conselho de Segurança, essa reforma deve estar baseada num conceito multidimensional de segurança coletiva, que inclua, além de temas de política e segurança convencionais, aqueles associados ao crime transnacional organizado, ao problema mundial das drogas e à luta multilateral contra a pobreza, a fome e a AIDS.

A seqüência de Cúpulas Mundiais das Nações Unidas representa a concretização das demandas da sociedade civil internacional por uma agenda social global. Sua principal falha tem sido a falta de mecanismos de acompanhamento e avaliação dos compromissos assumidos nessas cúpulas pelos países, que deveriam resultar em uma exigibilidade política clara e até, em alguns casos concretos, em uma exigibilidade jurídica, como já acontece no âmbito europeu. A região deve impulsionar, portanto, o acompanhamento e a avaliação do cumprimento desses compromissos, começando com os objetivos de desenvolvimento do milênio das Nações Unidas. Os Parlamentos Nacionais devem desempenhar um papel fundamental nessa tarefa, ao gerar normas vinculantes que instrumentem de maneira efetiva os compromissos adotados internacionalmente pelas autoridades nacionais.

A falta de mecanismos que permitam dar coerência às ações de cooperação em matéria econômica e social foi destacada, com razão como um problema essencial da ordem multilateral, sem cuja superação será muito difícil fazer frente, de forma adequada, aos imensos desafios do mundo de hoje. A criação de um Conselho de Segurança Econômica



e Social, que ampare também os organismos de Bretton Woods, é a principal proposta para superar este problema e deve ser, portanto, analisada detidamente pelos países da região. De qualquer forma, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) deve ser fortalecido como órgão de coordenação da área econômica e social do conjunto dos organismos das Nações Unidas e como o foro apropriado para analisar as brechas no ordenamento econômico e social multilateral.

Duas brechas merecem especial atenção. A primeira é a ausência de uma institucionalidade adequada para tratar dos problemas associados à migração internacional. A região deve lutar pela inclusão plena da migração na agenda internacional a través de um padrão multilateral de políticas migratórias, que seja complementado com acordos bilaterais e regionais. Os Chefes de Estado da região devem expressar, também, a sua rejeição categórica a toda expressão xenófoba e racista contra os imigrantes latino-americanos e caribenhos, e abraçar a bandeira da ratificação dos convênios sobre direitos humanos e do trabalho daqueles trabalhadores migrantes e de suas famílias. A isto deve ser acrescentada a necessidade de se promover normas para o reconhecimento de qualificações e benefícios sociais dos migrantes e temas mais convencionais, como aqueles que facilitam e reduzem os custos das remessas familiares.

Uma segunda brecha, notória, refere-se à cooperação internacional em matéria tributária. Cada dia torna-se mais evidente que sem cooperação nesta área, a base da tributação direta será erodida pela concorrência tributária para atrair os investimentos, ou simplesmente pelo uso de canais internacionais que facilitam a sonegação. Os países industrializados têm desenvolvido uma cooperação neste campo, no âmbito da OCDE. E, diferentemente, o único âmbito que abrange os países em desenvolvimento é o comitê ad-hoc do ECOSOC que teve a seu cargo a elaboração de contratos-tipo para o manejo da dupla tributação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. A cooperação multilateral deve ser consideravelmente ampliada, para abranger a troca de informações em matéria tributária para combater a sonegação e

desenvolver acordos que evitem uma estéril concorrência tributária entre países em desenvolvimento.

As nossas considerações não poderiam terminar sem mencionarmos as duas áreas mais tradicionais da cooperação econômica internacional: a financeira e o comércio. A crise desencadeada na Ásia em 1997 tornou evidentes as imensas brechas do sistema internacional para garantir a estabilidade financeira. O continua a carecer de mecanismos efetivos de alerta precoce e de esquemas de cooperação multilateral que facilitem a adoção de políticas macroeconômicas anti-cíclicas, que permitam tanto prevenir crises, como superá-las rapidamente quando elas se apresentam. Nesse âmbito, os países em desenvolvimento devem manter graus importantes de autonomia, a fim de lhes permitir fazer frente aos desafios da volatilidade financeira, incluindo a liberdade para regular, se for desejado, os fluxos de capital. É preciso, ainda, continuar a explorar mecanismos multilaterais para a solução dos problemas de excesso de endividamento, mas exigir, ao mesmo tempo, que enquanto o Fundo Monetário Internacional não tiver um mandato nesse particular, mantenha neutralidade absoluta nas negociações entre os países devedores e os credores privados.

Reconhecemos os avanços que houve no debate sobre a necessidade de se modificar a contabilidade fiscal nos programas de ajuste empreendidos com o apoio do Fundo Monetário Internacional, dando um tratamento adequado ao investimento das empresas públicas e ao investimento público em geral, para evitar que o mesmo fique excessivamente punido durante os períodos de ajuste. A natureza de condicionalidade dos organismos de Bretton Woods requer, diversamente, melhoras substantivas. Nesse sentido, deve ser reiterado, categoricamente, que essas instituições não foram criadas para promover nenhum modelo particular de gestão econômica ou de política social e que, portanto, a condicionalidade deve ser limitada, em qualquer caso, àqueles elementos que sejam estritamente necessários para o êxito dos programas, e que esses organismos devem oferecer uma pluralidade de opções aos países beneficiários e promover, para tanto, a diversidade interna de suas equipes

técnicas. Com relação às negociações comerciais multilaterais, festejamos os recentes princípios de acordo da Organização Mundial do Comércio. Nesse contexto, ratificamos as solicitações, já tradicionais, dos países em desenvolvimento no sentido de que a rodada de negociações atual seja efetivamente uma “rodada de desenvolvimento”: tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento, que esteja sujeito aos mesmos níveis de disciplina de outras áreas do acordo e leve em conta as circunstâncias especiais e as vulnerabilidades próprias dos países pequenos que dependem das preferências comerciais em vigor; liberalização por parte dos países industrializados, do seu comércio agrícola e eliminação progressiva dos subsídios à exportação e à produção agropecuária; supressão das cristas e dos escalonamentos tarifários segundo o nível de processamento dos bens industrializados; desmantelamento definitivo do convênio multifibras, segundo aquilo que foi acordado na Rodada Uruguai; abertura dos serviços intensivos em mão-de-obra e à migração temporária de trabalhadores para a prestação desses serviços; e a adoção de normas multilaterais mais estritas em matéria de *antidumping*. Além disso, levando em conta que as normas internacionais emergentes dos acordos da OMC e dos tratados bilaterais de comércio proporcionam pouquíssimos graus de liberdade para políticas de desenvolvimento produtivo, torna-se necessário iniciar um amplo debate sobre quais seriam esses “espaços da política” considerados essenciais para o desenvolvimento econômico na era global.

Em todos esses temas, é possível garantir uma convergência nas visões dos países da região sobre a ordem mundial que deverá resultar, em um futuro não muito distante, numa verdadeira política externa comum. De fato, o desenho e a promoção dessa política comum poderia ser visualizado no longo prazo como o principal propósito do Grupo do Rio.



**Informe de la Reunión del
Grupo de Expertos de Alto Nivel
Convocado por el Grupo de Rio**

Brasilia, Agosto 2 al 4 del 2004

Informe de la Reunión del Grupo de Expertos de Alto Nivel Convocado por el Grupo de Rio

Introducción

El cúmulo de protestas sociales, movimientos políticos y crisis económicas que han experimentado varios países de América Latina y el Caribe en los últimos años ha cuestionado los fundamentos del paradigma económico que orientó los procesos de reforma económica en las últimas décadas. La sociedad civil internacional ha expresado también con fuerza el rechazo de amplios sectores de la población mundial al actual proceso de globalización, que sirvió de marco a dichas reformas.

El carácter transnacional de las fuerzas económicas que protagonizan dicho proceso se ha reflejado en una reestructuración de las cadenas productivas, cuya lógica de funcionamiento es hoy más global que regional o nacional. Esta reestructuración ha generado un inusitado dinamismo de los flujos financieros, la inversión directa y el comercio internacional, pero ha tendido, al mismo tiempo, a desarticular las estructuras económicas y sociales de los países, aunque no de manera uniforme en todo el mundo. El resultado de ello ha sido el grave deterioro en la capacidad productiva, en la generación de empleo y en la distribución de ingresos en un amplio grupo de países, tanto desarrollados como en desarrollo, y la ampliación de la brecha de ingresos que separa el mundo en desarrollo y el desarrollado.

Vista como un todo, la globalización ha generado una fuerte tensión entre el alcance transnacional de las fuerzas económicas que dinamizan dicho proceso y el carácter nacional de los Estados y los procesos democráticos, así como entre las primeras y el carácter incompleto y

desactualizado de la institucionalidad internacional. Las principales organizaciones internacionales, creadas hace ya más de medio siglo, no han evolucionado a la par con los profundos cambios políticos, económicos, sociales y culturales que han caracterizado a la fase más reciente de globalización. El resultado de todo ello es que el mundo no cuenta con instituciones capaces de enfrentar nuevos problemas, de carácter esencialmente global, como el crimen transnacional, el SIDA o la inestabilidad y el contagio financieros, entre muchos otros. Existe, por lo tanto, una demanda latente de espacios para la acción pública democrática, no sólo en el ámbito internacional sino también transnacional, que permita canalizar en forma socialmente deseable las fuerzas productivas del mundo globalizado.

La comprensión y la capacidad de dar respuesta a los retos de la globalización en curso representan un enorme desafío intelectual y político, que sólo puede ser enfrentado a través de un pensamiento crítico renovado. La elaboración de este pensamiento debe reconocer que la globalización no es un fenómeno natural sino uno esencialmente social y que, por lo tanto, ella puede ser moldeada a través de la acción de las instituciones democráticas, en todos sus niveles: el nacional, el regional y el global.

De hecho, los resultados del proceso de globalización actual responden a una agenda incompleta y sesgada, que ha otorgado mucho más énfasis a la liberalización de las fuerzas del mercado que a garantizar una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo, y que ha hecho muy poco para superar las fuertes asimetrías productivas y tecnológicas, macroeconómicas y financieras y de movilidad de los distintos factores de producción que caracterizan al mundo actual. Aunque individualmente los países de nuestra región tienen una influencia limitada en la configuración de la agenda internacional, la calidad de su inserción en el mundo global depende, en cada caso, de la naturaleza de las respuestas nacionales y, colectivamente, pueden desarrollar mecanismos regionales que mejoren la calidad de dichas respuestas e incidir en el diseño de una mejor institucionalidad global.

Para ello se proponen tres tipos de acciones:

- (1) mejorar la calidad de las respuestas nacionales a los desafíos de la globalización, a partir de políticas públicas que otorguen un mayor énfasis a la generación de empleo y a la distribución de los frutos del desarrollo;
- (2) tomar en serio nuestro regionalismo, otorgándole un creciente contenido político y social y creando mecanismos efectivos de instrumentación de los acuerdos, que permitan superar décadas en las que la retórica ha superado la práctica; y
- (3) convertir al Grupo de Río en el ámbito en el que se diseñe y promueva una política externa común que nos permita incidir en la agenda global como una región unificada y fuerte.

I. Mejorar la Calidad de las Respuestas Nacionales

Es preciso reconocer que los insatisfactorios resultados sociales e incluso económicos de las últimas décadas en América Latina y el Caribe provienen, en buena medida, de falencias en nuestras propias respuestas a la globalización. En cierto sentido, hemos tenido la globalización que hemos elegido. En muchos casos eso se debe a la debilidad de las bases económicas y sociales de la ciudadanía. La escasa calidad de nuestras respuestas nacionales nos ha impedido, además, recoger plenamente los frutos de los procesos de democratización, sin duda uno de los grandes logros de la región en los últimos veinte años.

De esta manera, aunque hemos sido capaces de generar un importante dinamismo exportador, de convertirnos en un polo de atracción de inversión extranjera directa y de abatir la inflación, ello no se ha reflejado en un crecimiento elevado y estable. El ciclo económico de nuestros países depende cada vez más de los vaivenes del financiamiento externo. Esta vulnerabilidad ha inducido frecuentes crisis económicas, con enormes costos en términos de equidad y pobreza. La región enfrenta, además, tensiones distributivas y problemas de exclusión social de larga



data, que se han exacerbado en los últimos años, pese al creciente gasto público social, poniendo en riesgo el sustrato mismo de la democracia y creando un campo fértil para la expansión del crimen transnacional y de la violencia en nuestras sociedades.

Es necesario, por lo tanto, mejorar significativamente la calidad de las respuestas nacionales a los retos de la globalización. Ello implica, en primer lugar, continuar fortaleciendo los procesos de democratización y participación social. Implica, igualmente, promover la creación de sistemas universales y solidarios de educación y protección social que materialicen los derechos económicos, sociales y culturales que acompañan a los derechos civiles y políticos en un régimen democrático pleno. Democracia, en este sentido, es mucho más que un régimen político democrático: es también extensión de la ciudadanía económica, social y cultural.

Es necesario, igualmente, recuperar un crecimiento económico dinámico; sostenible y, por lo tanto, respetuoso de los equilibrios macroeconómicos; menos vulnerable a los ciclos externos; y que permita explotar las sinergias positivas que existen entre el crecimiento económico y una mejor distribución de sus frutos. En dicho marco, concebimos la generación de empleo de calidad como el objetivo primordial de la gestión económica. La generación de empleo y la mejoría en la distribución del ingreso deben recibir, por lo tanto, atención preferencial, no sólo por parte de las autoridades sociales, sino también de las autoridades económicas. Para llevar a cabo una ambiciosa tarea en el campo social es esencial, además, que nuestros gobiernos cuenten con los recursos tributarios adecuados a las funciones que desempeñan.

Para reducir la vulnerabilidad de nuestras economías, es necesario otorgar atención especial a la manera de instrumentar políticas macroeconómicas que atenúen, en vez de acentuar los ciclos económicos, como ha sucedido en las últimas décadas. Para recuperar el dinamismo económico, es esencial promover estrategias de desarrollo productivo – es decir, políticas agropecuarias, mineras, industriales y de servicios – que, de acuerdo con las condiciones de cada economía individual, permitan mejorar significativamente la calidad de la inserción de nuestros países en el proceso

de globalización. La ausencia, e incluso el abierto rechazo a la adopción de dichas estrategias en la región explica, en gran medida, la creciente distancia entre los mediocres resultados económicos de nuestros países y los positivos resultados de las economías asiáticas de rápido desarrollo.

La naturaleza de las respuestas nacionales variará de un país a otro, dentro del proceso de aprendizaje institucional y de ejercicio de la democracia que cada caso exige. Por este motivo, es necesario que el sistema internacional ofrezca espacios efectivos para acoger respuestas nacionales diferentes – espacios de política, para emplear los términos de la reciente Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo realizada el pasado mes de junio en São Paulo. El respeto a dichos espacios debe ser, por lo tanto, una de las banderas de nuestra región en el escenario internacional.

II. Tomar en Serio Nuestro Regionalismo

Frente a las fuerzas transnacionales que impulsan la globalización y a las enormes asimetrías que caracterizan al mundo actual, la fortaleza de la integración regional juega un papel fundamental. Una mayor densidad regional aumenta nuestro margen colectivo de acción, la efectividad de las políticas que adoptamos y la percepción por parte del mundo de que constituimos un bloque de naciones. Asimismo, el trabajo mancomunado puede evitar que se generen procesos de competencia entre países que benefician únicamente a las fuerzas económicas transnacionales en detrimento del desarrollo de la región. Es necesario asumir que América Latina no es sólo una geografía y un conjunto de países, sino una entidad real con una identidad histórica compartida. Esa es la base del proyecto político de integración, cuya concreción debe ser nuestro compromiso.

Nuestra región fue pionera en materia de integración en el mundo en desarrollo, pero luego de casi medio siglo sus frutos son insuficientes y hemos perdido incluso el liderazgo frente a otras regiones. En gran medida, ello refleja el incumplimiento reiterado de los acuerdos, su falta

de ratificación por parte de los parlamentos nacionales (cuando ello es necesario), y la ausencia de mecanismos claros de seguimiento y de una institucionalidad apropiada, en la cual depositemos colectivamente nuestra soberanía. Es preciso, por lo tanto, tomar en serio nuestro regionalismo.

La revitalización de la integración regional requiere que se le otorgue un contenido político y social, que complemente sus dimensiones económicas. En tal sentido, el Grupo de Río ha jugado un papel fundamental para la defensa de la democracia y la solución pacífica de los conflictos en la región. Su rol en este campo es invaluable. Como se señala más adelante, debe consolidarse también como foro para el diseño y promoción de una política externa común.

En materia social, la tarea más importante es la promoción y el seguimiento conjunto de la aplicación de los principios fundamentales del empleo digno (*decent work*) promulgados por la Organización Internacional del Trabajo, bajo el liderazgo de la oficina regional de dicha organización. Además, para favorecer la movilidad de las personas entre países, es necesario promover el reconocimiento de títulos y calificaciones profesionales y laborales, junto con acuerdos que garanticen la continuidad de los beneficios y prestaciones sociales a que tengan derecho los trabajadores migrantes.

Para consolidar la estabilidad del crecimiento económico, es fundamental ampliar significativamente nuestra cooperación macroeconómica y financiera. En particular, es necesario consolidar procedimientos de diálogo y revisión de pares entre las autoridades macroeconómicas, que progresen hacia mecanismos de consulta y coordinación de las políticas macroeconómicas y, cuando las condiciones sean propicias, hacia el establecimiento de monedas comunes. Como parte fundamental de este proceso, se deben diseñar mecanismos regionales de apoyo a los países en crisis, especialmente a los de menor desarrollo relativo, ya sea a través de la ampliación significativa de la membresía y recursos del Fondo Latinoamericano de Reservas o de acuerdos de apoyo mutuo entre bancos centrales, que permitan en uno u otro caso crear en el futuro un Fondo Monetario Latinoamericano y Caribeño.

La mayor cooperación financiera se debe traducir igualmente en una ampliación de los recursos y marco de acción de los bancos de desarrollo regionales y subregionales, en asociación estratégica con los bancos nacionales de desarrollo. Los objetivos básicos de los bancos regionales y subregionales deben incluir el financiamiento de la infraestructura para la integración y el apoyo a los países y regiones de menor desarrollo relativo. La mayor integración de la infraestructura física ha sido reconocida, con razón, como un elemento estratégico de la integración regional, pero sólo se ha traducido hasta ahora en acciones limitadas. Ello implica, además, que el diseño de las infraestructuras nacionales debe visualizarse en función de la integración regional y no sólo de los requerimientos nacionales. La cooperación energética merece, en este campo, una mención especial y debe conducir hacia el diseño de una estrategia energética común.

La región también debe avanzar hacia el desarrollo de estrategias productivas comunes de distinto alcance (binacional, subregional y regional) en diferentes áreas de interés estratégico, tales como cadenas manufactureras y de servicios para la agregación de valor. En este marco, es esencial una política regional de ciencia y tecnología que facilite los emprendimientos conjuntos e incluya un apoyo a la formación de redes de investigadores e innovadores en áreas como la industria cultural, las medicinas, el desarrollo de software, la investigación agropecuaria, el desarrollo turístico y el uso pacífico de la energía nuclear, entre otras.

Asimismo, en relación con el medio ambiente se impone la defensa de los ecosistemas compartidos –el Mar Caribe, el Mesoamericano, el Andino, el Amazónico, la Cuenca de la Plata y el Austral –, de nuestra megadiversidad, del inmenso patrimonio genético y del conocimiento tradicional de la región, así como nuestra propia contribución a la tarea universal de combatir el cambio climático.

Revitalizar la integración regional mediante acciones concertadas en todos estos frentes es posible, pero el esfuerzo demanda consistencia y continuidad. La consistencia exige que se privilegie depositar colectivamente nuestra soberanía en instancias regionales fuertes. La

continuidad requiere que se avance a través de hechos concretos y se evite la acumulación de acuerdos incumplidos. Con tal propósito, es fundamental progresar sobre la base de las instituciones y acuerdos ya vigentes, pero mejorando de manera importante su instrumentación. Para ello es menester que se definan normas de carácter vinculante que rijan aún en períodos de crisis; que se establezcan mecanismos de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los compromisos y, también, que las partes estén dispuestas a someterse rigurosamente a un sistema de solución de controversias.

III. Converger hacia una Política Externa Común

Si bien nuestra región no está exenta de conflictos internos de diverso origen, se caracteriza por la ausencia de enfrentamientos violentos de índole étnica o religiosa, así como entre Estados y es, además, la única región del mundo que está libre de armas nucleares. Su riqueza en términos de biodiversidad, bosques nativos y agua la transforma, además, en una región estratégica en materia ambiental. Estos y otros hechos positivos le permiten presentarse en el escenario internacional como un actor importante, con capacidad de incidir en el reordenamiento global, pero sólo si actúa con una voz unificada y en alianza con otros grupos de países que compartan los mismos intereses.

La visión que impulse la región debe estar orientada a desarrollar un multilateralismo fuerte, que responda a los profundos cambios políticos, económicos, sociales y culturales que viene experimentando el mundo y, en particular, a las fuerzas transnacionales que se vienen consolidando sobretodo, pero no únicamente, en el ámbito económico. Dicho orden multilateral debe propender a la construcción de un mundo más equilibrado, que supere las asimetrías básicas del orden global que afectan severamente a los países en desarrollo.

El primer punto de esta agenda común debe apuntar a promover el debate en torno a la reforma del sistema internacional, enfrentando los vacíos que existen en la red de organismos globales y la falta de coherencia

del conjunto. La Organización de las Naciones Unidas, que constituye el escenario democrático multilateral por excelencia, requiere de una reforma integral que aumente su capacidad de acción y le permita dar coherencia al conjunto de la cooperación internacional y progresar hacia la construcción de una ciudadanía global firmemente basada en los dos cuerpos de derechos humanos universalmente reconocidos: los civiles y políticos, por una parte, y los económicos, sociales y culturales, por otra. Más allá de la necesaria reforma del Consejo de Seguridad, dicha reforma debe basarse en un concepto multidimensional de seguridad colectiva, que incluya, además de temas de política y seguridad convencionales, aquellos asociados al crimen transnacional organizado, al problema mundial de la droga y a la lucha multilateral contra la pobreza, el hambre y el SIDA.

La secuencia de cumbres mundiales de las Naciones Unidas representa la concreción de las demandas de la sociedad civil internacional por una agenda social global. Su principal falencia ha sido la falta de mecanismos de seguimiento y evaluación de los compromisos contraídos en dichas cumbres por los países, que deberían derivar en una exigibilidad política clara e incluso, en algunos casos concretos, en una exigibilidad jurídica, como acontece ya en el ámbito europeo. La región debe impulsar, por lo tanto, el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de estos compromisos, comenzando con los objetivos de desarrollo del milenio de las Naciones Unidas. Los Parlamentos nacionales deben ejercer un papel fundamental en esta tarea, al generar normas vinculantes que instrumenten de manera efectiva los compromisos adoptados internacionalmente por las autoridades nacionales.

La falta de mecanismos que permitan dar coherencia a las acciones de cooperación en materia económica y social ha sido destacada, con razón, como un problema esencial del orden multilateral, sin cuya superación va a ser muy difícil enfrentar adecuadamente los inmensos desafíos del mundo de hoy. La creación de un Consejo de Seguridad Económica y Social, que cobije también a los organismos de Bretton Woods, es la principal propuesta para superar este problema y debe ser,



por lo tanto, analizada con detenimiento por los países de la región. De cualquier manera, el Consejo Económico y Social (Ecosoc) debe ser fortalecido como órgano de coordinación del área económica y social del conjunto de los organismos de las Naciones Unidas y como el foro apropiado para analizar los vacíos en el ordenamiento económico y social multilateral.

Dos vacíos merecen especial atención. El primero es la ausencia de una institucionalidad adecuada para manejar los problemas asociados a la migración internacional. La región debe luchar por la inclusión plena de la migración en la agenda internacional, a través de un marco multilateral de políticas migratorias, que se complemente con acuerdos bilaterales y regionales. Los Jefes de Estado de la región deben expresar, asimismo, su rechazo categórico a toda expresión xenofóbica y racista contra los inmigrantes latinoamericanos y caribeños y convertirse en abanderados de la ratificación de los convenios sobre derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes y de sus familias. A ello debe agregarse la necesidad de promover normas para el reconocimiento de calificaciones y prestaciones sociales de los migrantes y temas más convencionales, como aquellos que facilitan y reducen los costos de las remesas familiares.

Un segundo vacío notorio se refiere a la cooperación internacional en materia tributaria. Cada día es más evidente que, sin una cooperación en este campo, la base de la tributación directa se verá erosionada por la competencia tributaria para atraer inversión, o simplemente por el uso de canales internacionales que facilitan la evasión. Los países industrializados han venido desarrollando una cooperación en este campo en el marco de la OCDE. Por el contrario, el único marco que abarca a los países en desarrollo es el comité *ad-hoc* del Ecosoc que ha tenido a su cargo el diseño de contratos tipo para el manejo de la doble tributación entre países desarrollados y en desarrollo. La cooperación multilateral debe ampliarse considerablemente, para abarcar el intercambio de información en materia tributaria para luchar contra la evasión, y el desarrollo de acuerdos que eviten una estéril competencia tributaria entre países en desarrollo.

Nuestras consideraciones no podrían terminar sin mencionar las dos áreas más tradicionales de cooperación económica internacional: la financiera y el comercio. La crisis que se desencadenó en Asia en 1997 hizo evidente los inmensos vacíos que tiene el sistema internacional para garantizar la estabilidad financiera. El mundo sigue careciendo de mecanismos efectivos de alerta temprana y de esquemas de cooperación multilateral que faciliten la adopción de políticas macroeconómicas anti-cíclicas, que permitan tanto prevenir crisis como superarlas rápidamente cuando se presentan. En este marco, los países en desarrollo deben mantener grados importantes de autonomía que les permitan enfrentar los retos de la volatilidad financiera, incluida la libertad para regular, si así lo desean, los flujos de capital. Es necesario, además, seguir explorando mecanismos multilaterales para la solución de los problemas de sobreendeudamiento, pero exigir, al mismo tiempo, que mientras el Fondo Monetario Internacional no tenga un mandato al respecto, mantenga una neutralidad absoluta en las negociaciones entre los países deudores y los acreedores privados.

Reconocemos los avances que ha tenido el debate sobre la necesidad de modificar la contabilidad fiscal en los programas de ajuste emprendidos con el apoyo del Fondo Monetario Internacional, dando un tratamiento adecuado a la inversión de las empresas públicas y a la inversión pública en general, que evite que ésta se vea excesivamente castigada durante los períodos de ajuste. La naturaleza de la condicionalidad de los organismos de Bretton Woods requiere, por el contrario, de mejoras sustanciales. En tal sentido, debe reiterarse en forma categórica que dichas instituciones no fueron creadas para promover ningún modelo particular de manejo económico o de política social y que, por lo tanto, la condicionalidad debe limitarse en todos los casos a aquellos elementos que sean estrictamente necesarios para el éxito de los programas y que dichos organismos deben ofrecer una pluralidad de opciones a los países beneficiarios y promover, para ello, la diversidad interna de sus equipos técnicos.

En relación con las negociaciones comerciales multilaterales, celebramos los recientes principios de acuerdo de la Organización Mundial

de Comercio. En este contexto, ratificamos las solicitudes ya tradicionales de los países en desarrollo para que la ronda de negociaciones actual sea efectivamente una “ronda de desarrollo”: un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, que esté sujeto a los mismos niveles de disciplina de otras áreas del acuerdo y tenga en cuenta las circunstancias especiales y las vulnerabilidades propias de los países pequeños y que dependen de las preferencias comerciales vigentes; liberalización por parte de los países industrializados de su comercio agrícola y eliminación progresiva de los subsidios a la exportación y a la producción agropecuaria; supresión de las crestas y los escalonamientos arancelarios según el nivel de procesamiento de los bienes industrializados; desmantelamiento definitivo del convenio multifibras, según lo acordado en la Ronda Uruguay; apertura de los servicios intensivos en mano de obra y a la migración temporal de trabajadores para prestarlos; y adopción de normas multilaterales más estrictas en materia de antidumping. Adicionalmente, teniendo en cuenta que las reglas internacionales emergentes de los acuerdos de la OMC y de los tratados bilaterales de comercio proporcionan muy pocos grados de libertad para políticas de desarrollo productivo, es necesario iniciar un amplio debate sobre cuáles son aquellos “espacios de política” que se consideran esenciales para el desarrollo económico en la era global.

En todos estos temas es posible garantizar una convergencia en las visiones de los países de la región sobre el orden mundial que debe derivar, en un futuro no muy lejano, en una verdadera política externa común. De hecho, el diseño y promoción de dicha política común podría ser visualizado a largo plazo como el principal propósito del Grupo de Río.



**Report on the Meeting
of the High Level
Reflection Group Convened
by the Rio Group**

Brasilia, 2 to 4 August 2004

Report on the Meeting of the High Level Reflection Group Convened by the Rio Group

Introduction

The sum of social protests, political movements and economic crises witnessed in several Latin American and Caribbean countries in recent years has called into question the economic paradigm underlying the economic reform process of recent decades. International civil society has, further, forcefully expressed the rejection manifested by wide sectors of the world population of the current globalization process, which served as the framework for those reforms.

The transnational character of the economic forces that drive this process is reflected in the productive chain, whose logic is today more global than regional or national. This restructuring has lent unprecedented dynamism to financial flows, direct investment and international trade, although it has tended, at the same time, to disarticulate the economic and social structures of countries, albeit not in a uniform manner throughout the world. This disarticulation has resulted in a severe deterioration in the productive capacity, job creation, and income distribution in a wide group of countries, developed and developing alike, and a widening of the income divide separating the developed world from the developing world.

Taken as a whole, globalization has triggered significant tension between the transnational reach of the economic forces that drive the process and the national character of States and the democratic process, as well as between those forces and the incomplete and outdated nature of international institutions. The principal international organizations established over a half century ago have not evolved in line with the

profound political, economic, social and cultural changes that have characterized the most recent stage of globalization. As a result, the world lacks institutions capable of confronting new problems, mostly global in context, such as transnational crime, AIDS and financial instability and contagions, among many others. There is, therefore, a latent demand for spaces in which to undertake public democratic action, not only in the international sphere, but in the transnational sphere as well, capable of channeling the productive forces of a globalized world in a socially desirable manner.

Understanding and responding to the challenges of globalization today represents an enormous intellectual and political challenge, which can only be addressed through a renewed critical analysis. The development of this analysis must recognize that globalization is not a natural phenomenon, but rather an essentially social one. Consequently, it can be shaped through the action of democratic institutions at all levels: national, regional and global.

In fact, the current globalization process has pursued an incomplete and skewed agenda, one which has placed far greater emphasis on liberalizing market forces than on ensuring a more equitable distribution of the fruits of development, and has, moreover, done little to overcome the sharp asymmetries with regard to productivity and technology, macroeconomic and financial flows and the mobility of the various factors of production that characterize our world today. Although individually, the countries in our region have limited influence in shaping the international agenda, the quality of their integration in the global system depends, in each case, on the nature of their national responses, while through a collective approach they can develop regional mechanisms to improve the effectiveness of those responses and, in this way, exercise influence in developing an improved global institutional framework.

To achieve this, we propose three types of actions:

- (1) to improve the quality of national responses to the challenges of globalization through public policies that place greater emphasis on creating jobs and distributing the fruits of development;

(2) to approach our regionalism seriously, conferring greater political and social significance on it and establishing effective instruments for the agreements negotiated, so as to overcome decades characterized more by rhetoric than concrete action;

(3) to transform the Rio Group into a forum for developing and promoting a common foreign policy that can enable us to influence the global agenda as a unified and strong region.

I. Improving the Quality of National Responses

It is important to recognize the unsatisfactory social and even economic results registered in Latin America and the Caribbean in recent decades, in large part as a consequence of the deficiencies in our responses to globalization. To a certain degree, we have wrought the globalization we sowed. In many cases, this has been due to the weakness of the respective economic and social bases of our citizenries. The inadequacy of our national responses has prevented us, moreover, from fully harvesting the fruits of democratization, without question one of the region's great achievements over the last twenty years.

Thus, although we have had great success in invigorating the export sector, in transforming our countries into attractive destinations for foreign direct investment and taming inflation, none of this has translated into elevated and stable growth. The economic cycles of our countries increasingly depend on the vicissitudes of external financing. This vulnerability has led to frequent economic crises, with enormous costs from the standpoint of equity and poverty. The region also confronts tensions related to the distribution of wealth and long-standing social exclusion, which have become more acute in recent years, in spite of higher public expenditures in the social area, putting at risk the very foundations of democracy and creating fertile ground for the rise of transnational crime and violence in our societies.

It is therefore necessary to significantly improve the quality of the national responses to the challenges of globalization. This implies, first, continuing the effort to strengthen the democratic process and expand social participation. It also implies promoting the establishment of universal and collaborative educational and social protection systems capable of effectuating the economic, social and cultural rights that go hand-in-hand with civil and political rights in a democratic society. Democracy is, in this sense, much more than a democratic political system. It is also an extension of economic, social and cultural citizenship.

Similarly, it is necessary to secure the resumption of economic growth that, at once, is dynamic, sustainable, and, thus, heedful of macroeconomic stability; less vulnerable to external cycles; and conducive to the full application of the positive synergies between economic growth and enhanced distribution of its corresponding fruits. In the context of this framework, we identified the creation of high-quality jobs as the central objective of economic policy. Job creation and improved income distribution must, consequently, receive special attention, not only from public officials responsible for social policy, but from those charged with economic policy, as well. To achieve this ambitious social mission, it is essential that our governments generate the necessary tax revenues to perform their duties.

To reduce the vulnerability of our economies, specific attention must be given to macroeconomic policy instruments capable of mitigating the effects of economic cycles, rather than exacerbate them, as has been the case in recent decades. To reinvigorate the economy, it is essential to promote productive development strategies – including, agricultural, mining, industrial and service policies – which, depending on the conditions present in each individual economy, can provide our countries with the opportunity to significantly enhance their integration in the globalization process. The absence, and, in fact, outright rejection, of these strategies in the region can be explained, in large measure, by the growing gap between the unsatisfactory economic results obtained to date and the highly positive results registered in the rapidly developing Asian economies.

The nature of national responses will vary from country to country, within the context of the process of institutional learning and the practical exercise of democracy required in each case. For this reason, it is important that the international system offer effective spaces in which to consider different national responses - "policy spaces," to use a term from the most recent United Nations Conference on Trade and Development, held this past June in São Paulo. Respect for these spaces must, therefore, be one of our region's banners on the international stage.

II. Approaching our Regionalism Seriously

Confronted by transnational forces that drive globalization and the acute asymmetries that characterize our world today, the strength of regional integration has a fundamental role to play. Greater regional coordination increases the opportunities for collective action, the effectiveness of the policies we adopt, helping disseminate the perception throughout the world that we constitute a true block of nations. Similarly, joint efforts avert the rise of competition among our countries, which can benefit only transnational economic forces, to the detriment of regional development. We must accept that Latin America is not only a geographic region made up of a group of countries, but a real entity with a common historical identity. This is the foundation of the political integration project to which we must commit ourselves.

Our region pioneered integration efforts in the developing world, although after almost half a century these efforts have borne insufficient fruits, to the extent that we have actually lost our leadership position in this area to other regions. In large measure, this reflects a repeated failure to fulfill our agreements, the refusal of national parliaments to ratify them (when required), and the absence of clear mechanisms to ensure the continuity of agreements and an adequate institutional framework in which to deposit our collective sovereignty. We must, therefore, approach our regionalism with the seriousness it requires.

Revitalized regional integration requires providing a political and social content to complement the accompanying economic aspects. In this sense, the Rio Group has played a vital role in safeguarding democracy and finding peaceful solutions to the region's conflicts. As discussed below, the body should be consolidated as a forum for developing and promoting a common foreign policy.

On the social front, the most important task is to promote and continue the application of the fundamental principles underlying decent work, as set forth by the International Labor Organization, under the direction of the organization's regional office. In addition, to foster population flows among countries, it is necessary that educational degrees and professional and labor qualifications be recognized, in conjunction with agreements ensuring continued social benefits and payments to which migrant workers are entitled.

To consolidate stable economic growth, it is essential that we significantly expand our macroeconomic and financial cooperation. It is particularly important that we consolidate the procedures governing dialogue and peer reviews among macroeconomic officials that could subsequently lead toward mechanisms for macroeconomic policy consultations and coordination and, when the conditions so warrant, the establishment of common currencies. As an essential component of this process, regional mechanisms must be designed to provide countries in crisis with support, particularly those that are proportionally more underdeveloped, whether through significant increases in the membership and resources of the Latin American Reserve Fund or through mutual support agreements among central banks that could enable, in specific case, the future establishment of a Latin American and Caribbean Monetary Fund.

Increased financial cooperation should translate into a corresponding rise in resources and frameworks for action for regional and sub-regional development banks, in strategic association with the national development banks. The basic objectives of the regional and sub-regional banks should include infrastructure financing aimed at integration

and support for proportionally less developed countries and regions. Greater integration of the physical infrastructure has been recognized, with good reason, as a strategic element of regional integration, which has produced, nevertheless, only limited actions to date. This objective, furthermore, implies that, in developing national infrastructure, regional integration, and not merely national requirements, must be borne in mind. Cooperation in the field of energy deserves special mention and should be directed toward the formulation of a common energy policy

The region must also move forward in developing common productive strategies of varying scope (binational, sub-regional and regional) in different areas of strategic interest, such as value-added manufacturing and service chains. Within this framework, it is essential to develop a regional science and technology strategy that enables joint ventures and includes support for innovative research networks in areas such as culture, medicine, software development, agriculture, the development of tourism and the peaceful use of nuclear energy, among others.

Similarly it is imperative that we protect our shared environmental heritage – the Caribbean, Mesoamerican, Andean, Amazon, River Plate Basin and Southern ecosystems -, our mega-diversity, our immense genetic endowment and the region's rich traditional knowledge, as well as our contribution to the universal effort to combat climate change.

Revitalizing regional integration through concerted action on all fronts is possible, although the effort demands consistency and continuity. Consistency requires that we deposit our sovereignty collectively in vigorous regional bodies. Continuity requires that we move toward concrete achievements and avoid amassing unfulfilled agreements. To this end, it is essential that we proceed through existing institutions and agreements and significantly improve their instrumentation. With this in mind, it is essential to set forth binding rules that prevail even in crisis periods, to establish mechanisms to ensure continuity and assessments regarding the fulfillment of commitments and to secure the disposition of the parties to subject themselves diligently to a system of conflict resolution.

III. Moving Toward a Common Foreign Policy

If indeed our region has not been spared internal conflicts of varying origins, it is characterized by the absence of violent ethnic and religious and inter-State confrontations, and distinguishes itself, additionally, as the only nuclear-free region on earth. Its rich biodiversity, native forests and water resources makes it, moreover, a strategic region from an environmental standpoint. These and other positive aspects offer the region the opportunity to participate as an important actor on the international stage, capable of influencing global restructuring, but only if it proceeds with one voice and in alliance with other groups of countries that share similar interests.

The vision that impels the region must focus on developing a strong multilateral framework that responds to the profound political, economic and social changes sweeping the world and, in particular, the transnational forces that are in the process of consolidation, principally, but not exclusively, in the economic arena. This multilateral order must endeavor to build a more balanced world that can overcome the basic asymmetries of the global order, which have severely affected the developing nations.

The first item on this common agenda should be a discussion on implementing reforms in the international system that address the gaps in the network of global bodies and the absence of coherence among these bodies. The United Nations, which represents the multilateral democratic forum, par excellence, requires a comprehensive reform to expand its capacity for action and enable it to lend coherence to international cooperation and proceed toward the construction of a form of global citizenship firmly based on the universally recognized body of human rights principles: civil and political, on the one hand, and economic, social and cultural, on the other. Beyond the need to reform the Security Council, the reform process should be based on a multidimensional concept of collective security that includes, in addition to conventional political and security questions, consideration of those associated with transnational

organized crime, the global drug problem and the multilateral effort against poverty, hunger and AIDS.

The sequence of United Nations world summits represents the concretion of international civil society's demands for a global social agenda. Their principal flaw has been the lack of mechanisms for ensuring continuity and evaluating the fulfillment of the commitments entered into that should result in clear and inclusive political obligations and, in certain specific cases, legal obligations, as occurs today in Europe. The region should, therefore, foster the continuity and evaluation of these commitments, beginning with the United Nations' millennium development goals. The national legislatures must exercise a central role in this effort by producing binding rules that effectively organize the international commitments adopted by national authorities.

The lack of mechanisms to lend coherence to economic and social cooperation actions has, with good reason, been stressed as one of the central problems of the multilateral order, which if not surmounted will make adequately confronting the enormous challenges of today's world extremely difficult. The establishment of an Economic Security Council, which would also cover the Bretton Woods institutions, encompasses the principal proposal for overcoming this problem and requires a detailed analysis by the region's countries. At the same time, the Economic and Social Council (ECOSOC) should be strengthened with regard to its role as a coordinating body for economic and social issues within the overall structure of the United Nations and as the appropriate forum for analyzing the gaps in the present multilateral economic and social order.

Two gaps warrant special attention. First, there is no adequate institutional framework to address the problems of international migration. The region must endeavor to ensure the full inclusion of this question on the international agenda, through a multilateral framework of migration policies supplemented with bilateral and regional agreements. The Heads of State of the region must, concomitantly, express their categorical rejection of all forms of xenophobia and racism against Latin American and Caribbean immigrants and become the standard-bearers for the

ratification of human rights and labor conventions for migrant workers and their families. To this end, we must add the need to promote rules for recognizing the social eligibility and payments for migrants, as well as more conventional issues, such as those that facilitate and reduce the costs of family remittances.

Another serious gap refers to international cooperation in the area of taxes. It becomes more evident with each passing day that the direct tax base will be eroded as a consequence of tax competition aimed at attracting investment or the simple use of international channels that facilitate evasion. The industrialized countries have developed cooperation in this area within the framework of the OECD. By contrast, the only framework that encompasses the developing countries is the ECOSOC's ad-hoc committee, which has prepared specific contracts to manage double taxation between the developed and developing countries. Multilateral cooperation must be significantly expanded to include information exchanges on tax questions as a means to combat evasion and develop agreements aimed at preventing unhealthy tax competition among the developing countries.

We could not conclude our considerations without mentioning the more traditional areas of international economic cooperation: financial and commercial. The 1997 Asian crisis exposed the enormous gaps in the international system's capacity to ensure financial stability. The world continues to lack effective early warning and multilateral cooperation mechanisms that could facilitate the adoption of anti-cyclical macroeconomic policies capable of preventing crises and, when they do surface, rapidly overcoming them. In this framework, the developing countries must retain significant levels of autonomy to allow them to confront the challenges of financial volatility, including the freedom to regulate, if they so desire, capital flows. In addition, it is necessary to continue exploring multilateral mechanisms to help solve the problem of over-indebtedness, while demanding, at the same time, that, as long as the International Monetary Fund lacks the pertinent mandate, it remain absolutely neutral in the negotiations between debtor nations and private creditors.

We recognize the progress made in the discussions to modify the accounting procedures applied to the adjustment programs supported by the International Monetary Fund, which involves giving proper consideration to the investments made by public enterprises and public investments in general, so as to ensure these do not suffer excessive reductions in periods of adjustment. The nature of the conditionality imposed by the Bretton Woods institutions requires substantial improvements. With this in mind, it is important to reiterate categorically that these institutions were not established to promote any particular model of economic management or social policy. Consequently, conditionality should be strictly limited in all cases to those elements that are necessary for the program's success, and the relevant institutions should offer a plurality of options to the beneficiaries and promote, to this end, the diversity of the technical teams.

In regard to multilateral trade negotiations, we welcome the recent agreement on principles of the World Trade Organization. In this context, we reiterate the long-standing call of the developing nations to ensure that the current round of negotiations is truly a "development round": special and differentiated consideration to the developing countries, which is subject to the same level of discipline applied to other areas of the agreement and takes into account the specific vulnerabilities of small countries that depend on existing trade preferences; liberalization, by the developed countries, of agricultural trade and the progressive elimination of agricultural export and production subsidies; suppression of peak and escalating tariffs based on the processing of manufactured goods; permanent dismantling of the multifiber agreement, as agreed to in the Uruguay Round; opening of labor-intensive services and seasonal labor migrations for this purpose; and adoption of more stringent antidumping rules. In addition, taking into consideration that the emerging international rules set forth in WTO agreements and bilateral trade agreements limit the freedom to develop productive policies, it is necessary to hold wide-ranging discussions on the "political spaces" that are considered critical for economic development in the global era.



On all these questions, we can assure that the convergence of our different visions of the world order will, in the near future, give rise to a common foreign policy. To be sure, the formulation and promotion of that common policy can be seen to be the Rio Group's principal long-term objective.

regional aumenta a nossa margem coletiva de ação, a efetividade das políticas que adotamos e a percepção por parte do mundo de que constituímos um bloco de nações. Da mesma forma, o trabalho mancomunado pode evitar a geração de processos de competição entre países, os quais unicamente beneficiam as forças econômicas transnacionais em prejuízo do desenvolvimento da região. Torna-se necessário assumir que a América Latina não é apenas uma geografia e um conjunto de países, mas uma entidade real, com uma identidade histórica compartilhada. É essa a base do projeto político de integração, cuja concretização deve ser o nosso compromisso.

“A nossa região foi pioneira em matéria de integração no mundo em desenvolvimento, mas, após quase meio século, os seus frutos são insuficientes e inclusive perdemos a liderança perante outras regiões. Em grande medida, isso reflete a reiterada falta de cumprimento dos acordos, sua falta de ratificação por parte dos parlamentos nacionais (quando há necessidade dela), e a ausência de mecanismos claros de acompanhamento e de uma institucionalidade apropriada, na qual possamos depositar coletivamente a nossa soberania. É preciso, portanto, levar a sério o nosso regionalismo.

“A revitalização da integração regional exige que lhe seja outorgado um conteúdo político e social, que complemente suas dimensões econômicas. Nesse sentido, o Grupo do Rio tem desempenhado um papel fundamental para a defesa da democracia e a solução pacífica dos conflitos na região. Seu papel nesse campo é inapreciável. Como veremos depois, deve se consolidar também como foro para a elaboração e promoção de uma política externa comum”.

Relatório final

ISBN 85-7631-026-0



9 788576 310266