

Diseñar la globalización- desarrollar un orden social europeo

Walter Riester/ Sascha Raabe*

Traducción: Ulrike Beck

1 ¿Porqué el año 2005 es importante para la política global?

La catástrofe ocasionada por el tsunami en Asia nos lo señala nuevamente: vivimos en un solo mundo. Y si de eso depende, los ciudadanos y Estados de este mundo están dispuestos a ayudarse mutuamente. La disposición de trabajar juntos activamente ante desafíos globales no se debe limitar a casos de emergencia y de catástrofe. También en otros campos de la política global hay una gran necesidad de actuar.

Este año, dos temas dominan la agenda global: la reforma de las Naciones Unidas y el desarrollo de las negociaciones del comercio mundial. Para ambos, el calendario de la política internacional prevé nuevamente –después de un receso el año pasado– grandes conferencias internacionales. Ambos encuentros deben ser asumidos como una oportunidad, pese al exceso de conferencias. ¿De qué se trata?

En la “Cumbre Milenio +5”, que se realizará en septiembre de 2005 en Nueva York, se busca sacar a la ONU de la crisis a la cual entró en el momento previo a la guerra de Irak, a comienzos del año 2002. Para ello se quiere aprovechar el sexagésimo aniversario de la organización mundial. Se trata de mucho más que la ampliación del Consejo de Seguridad. Para los países en desarrollo y los países emergentes, la pregunta sobre cómo combatir la pobreza de manera eficaz mantiene una importancia esencial. Los representantes de la comunidad mundial deben contestar preguntas sobre cuáles fueron los avances que se han hecho en la lucha contra la pobreza. Un marco de referencia son los Objetivos del Desarrollo del Milenio, acordados hace cinco años en Nueva York. Las estadísticas actuales son motivo de preocupación. Objetivos claves, como reducir a la mitad la cantidad de personas que sufren hambre, no serán alcanzados hasta el 2015, como se había convenido. En la lucha contra la pobreza se necesita con urgencia más recursos y nuevos métodos para aplicarlos.

Por otra parte, el grupo de los países desarrollados –los Estados Unidos, sobre todo– resaltarán temas de políticas de seguridad durante esta cumbre. Su punto de referencia es el informe reciente presentado por un cuerpo de expertos en política de seguridad, instituido por Kofi Annan. Ante el paralelo de

Perspectivas Internacionales

Hablar de globalización se convierte cada vez más en un lugar común, tanto en la prensa escrita como en los medios orales. En boca de líderes políticos y de opinión aflora la palabra con recurrencia; sin embargo, los medios de comunicación rara vez plantean seriamente la discusión del concepto, o el debate sobre sus implicaciones. Es más: los temas que sucesivamente se ubican en el centro de la discusión tienden a ignorar esta dimensión, cual si no existiera, cuando en verdad está condicionando con fuerza la mayoría de los procesos económicos, políticos y sociales nacionales.

Perspectivas Internacionales es un boletín virtual de la FES-ILDIS Bolivia que busca informar y profundizar sobre temas como: relaciones internacionales, economía mundial, política internacional, y en fin, todo otro aspecto relacionado con la globalización, con el objeto de promover y enriquecer el conocimiento y el diálogo.

El boletín será enviado periódicamente y pondrá a su disposición ensayos y artículos recogidos de diversas fuentes internacionales, especialmente de los espacios de debate de la Fundación Friedrich Ebert a escala mundial.

En este número ponemos a su consideración un texto de Walter Riester y Sacha Raabe, en el cual los autores exponen, a partir de una lectura ética y pragmática del proceso de globalización, la necesidad de un orden mundial, cimentado en los principios y modelos institucionales del Estado social vigente en Europa continental, y los posibles caminos que podrían seguirse para convertirlo en una realidad.

ambos procesos, algunos observadores propugnan un cambio según el lema: “Nos dan más recursos para el desarrollo y la lucha contra la pobreza y nosotros cooperamos en la lucha contra el terrorismo internacional y la proliferación de armas de aniquilación masiva.”

El segundo hito del año 2005 es la Sexta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC), programada para llevarse a cabo en Hong Kong durante el mes de diciembre. Después del fracaso de Cancún, allí se decidirá el éxito o el fracaso

Las opiniones formuladas en este documento son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Fundación Friedrich Ebert.

de las negociaciones para el desarrollo llevadas a cabo desde 2001. En el fondo, en Hong Kong también se tratará temas de pobreza. Desde la perspectiva de varios países en desarrollo y de países emergentes, el objetivo de esta negociación es un sistema de comercio mundial justo. Ecuanimidad, sin embargo, no es un valor absoluto; es, más bien, una cuestión de compromiso de intereses. La mayor cortapisa en el camino hacia un compromiso de intereses en la OMC es la política agraria. Mientras más se prolongan los diálogos en la sede de la OMC en Ginebra, más evidente resulta que la reforma de la política agraria es un obstáculo difícil, aunque no insuperable.

Si se logra alcanzar ambos hitos y se inicia la dinámica política esperada, también podría haber un avance en otros temas, discutidos bajo el título “diseñar la globalización”. Entre ellos están el desarrollo del sistema de política social internacional existente, así como el desarrollo de los instrumentos de política global medioambiental.

Ante la variedad de los temas en cuestión, no se debe olvidar cuáles son los objetivos y los valores por los que nos dejamos guiar en el diseño de la globalización.

2 Modelos de régimen en la competencia global

La globalización no es solamente la competencia mundial por productos, sino también la competencia por ideas, objetivos y valores. En esta competencia por el mejor “modelo global”, a ratos encubierta y a ratos desembozada, se puede distinguir dos tendencias básicas.

En primer lugar, está el modelo acuñado por los anglosajones, el modelo de la globalización económica liberal, que en los años 90 se desarrolló como “líder del mercado”. El fundamento de este modelo es el avance de la internacionalización del mercado. Una buena parte de los mecanismos internacionales que corrigen los resultados de mercado a favor de la nivelación social global son rechazados. Las organizaciones multilaterales son observadas con escepticismo. La excepción la conforman aquellas instituciones que –como la OMC– sirven en primer lugar para eliminar las barreras del mercado. El modelo económico liberal de la globalización no sólo apuesta al libre juego de los poderes del mercado, sino al libre juego de los poderes en general. Además de las reglas del mercado, están en vigencia las reglas del más fuerte. Cuando le conviene al más fuerte –como en el caso de los mercados mundiales agrícolas– quedan interrumpidos los mecanismos de una competencia equitativa.

El modelo del Estado social de la Europa continental, que está compitiendo con el modelo anglosajón, también apuesta por la internacionalización y la dinámica del mercado. Sin embargo, al mismo tiempo, resalta la compensación social. También en la era de la globalización se requiere para ello de un Estado activo y capaz de acción, ya que únicamente el Estado puede corregir resultados de mercado de manera eficaz. Para ello, el Estado social –pese a la persistente soberanía del Estado nacional– debe ampliar sus ta-

reas paso a paso, por ejemplo, a través de un estándar social internacional.

3 Por un planteamiento europeo

También en nuestro compromiso por una política global y estándares sociales internacionales deberíamos guiarnos por el interés propio bien entendido. Como europeos, una de las preocupaciones más grandes es el desarrollo de nuestros Estados sociales. La causa es la cada vez mayor presión sobre las sociedades europeas por la competencia internacional cada vez más fuerte. La pregunta del futuro es: ¿Cómo se pueden transformar los Estados sociales europeos a un nuevo orden social en la era de la globalización?

Para ello también se depende de la capacidad de los Estados sociales europeos para reformarse desde adentro. En Alemania, como en otros estados miembros de la UE, estamos pasando por difíciles –a veces dolorosos– procesos de reforma. Lo que se pretende es habilitar las economías nacionales europeas y los Estados sociales para el futuro.

Sin embargo, existe el peligro de que los primeros éxitos de las reformas sean aniquilados a corto o largo plazo. Por este motivo, las reformas internas deben darse en el marco de regímenes supranacionales. Un primer paso hacia valores y regímenes comunes es la Carta Social Europea del Consejo Europeo. Los convenios fundamentales de la Carta Social, entretanto, forman parte del catálogo de valores fundamentales en el diseño de la Constitución Europea. A largo plazo, sin embargo, este paso no resulta suficiente. Los valores básicos del Estado social europeo sólo pueden ser garantizados permanentemente si están anclados en un marco de régimen global.

Por esa razón, nuestra visión se llama la “globalización de la economía social del mercado”. Este proyecto global de inspiración europea nos pone ante dos tareas. Primero, se deben desarrollar soluciones institucionales e instrumentales sólidas para un marco de régimen global. Segundo, es necesario adquirir colaboradores internacionales para este proyecto. Ya que, aunque no haya un Estado mundial ni un parlamento global, sólo se puede poner en práctica reformas globales si se tiene suficiente apoyo político en la competencia por imponer sus propios conceptos y valores.

4 Las “dificultades de la nivelación” en vez del “Big Bang”

La discusión política sobre el diseño de la globalización es de largo aliento. Aunque la lista de ideas e iniciativas para el diseño de la globalización es muy larga –basten como ejemplo las discusiones de los últimos años sobre el impuesto Tobin, la ley internacional de insolvencia o los bienes públicos globales–. El gran avance, sin embargo, parece estar aún muy lejos. No obstante, se olvida demasiado fácilmente lo que ya se ha logrado. Con el mecanismo de mediación de conflictos en la OMC, disponemos de un instrumento que procura más justicia y transparencia en la política comercial internacional. Un equivalente vendría a ser la exis-

tencia del tribunal internacional, que hace no mucho tiempo era impensable. Las instituciones y los mecanismos de regulación de este tipo someten a los fuertes a normas obligatorias, protegiendo de esta manera a los débiles.

Los pesimistas que critican estos logros como “demasiado poco, demasiado tarde”, desconocen la experiencia histórica. Las reformas sociales sostenibles –como lo demuestra la historia de los Estados nacionales– fueron, con pocas excepciones, el resultado de largas discrepancias sociales y políticas. Todo señala que lo mismo se aplica a las reformas a escala internacional. En cambio, con las soluciones que apuestan por un “Big Bang”, las decepciones son previsibles.

5 Estándares sociales internacionales: el buen camino

La experiencia con estándares sociales internacionales muestra que el diseño de la globalización es necesaria y posible, y confirma que ello sólo se puede lograr a largo plazo. Ya en la primera fase de la industrialización, cuando con el aumento de la interdependencia económica mundial las normas de los Estados nacionales estaban cada vez más expuestas a la competencia internacional, la lucha por los derechos sociales se desplazó al ámbito internacional. El mejor ejemplo es el movimiento de los trabajadores, que se inició como pionero en el camino de la solidaridad internacional. Otro indicio es la Organización Internacional de Trabajadores (OIT), que fue creada en 1919, y que hasta hoy en día tiene como tarea principal la consolidación de normas y estándares sociales internacionales.

Con el arranque de la globalización, a medianos de los años 90, se desató una ola de nuevas iniciativas para consolidar los estándares sociales a escala mundial. Parte de estos estándares son las normas de trabajo básicas de la OIT, formuladas en 1998, la Declaración sobre los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo, que desde entonces han sido ratificadas por varios países miembros de la OIT. Las normas ahí establecidas son estándares mínimos. Tienen como objetivo asegurar la libertad de asociación de los trabajadores y el derecho a la negociación común de los convenios colectivos, garantizar la remuneración equitativa y la ausencia de discriminación en el lugar de trabajo, además de eliminar el trabajo forzado y de menores de edad. Las líneas directivas para empresas multinacionales de la OCDE apuntan en la misma dirección, y están en vigencia sobre todo para las empresas en países miembros de la OCDE. Están vigentes de manera más limitada, aunque son más específicos y obligatorios, los acuerdos básicos internacionales, que los sindicatos convinieron con las empresas multinacionales. También se debe mencionar el “Global Compact”, creado en 1999 por el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, con el que hasta el momento se comprometieron casi 2.000 participantes, en su mayoría grandes empresas, para cooperar en los ámbitos de los derechos humanos, las relaciones de trabajo, el medio ambiente y la lucha contra la corrupción.

A pesar de esta lista impresionante de iniciativas y regulaciones, la coherencia y el compromiso de estas regulaciones y códigos continúa siendo un punto débil. No por nada todavía es muy larga la lista de países en los cuales los derechos de los sindicatos no son respetados o incluso son pisoteados. A diferencia de los convenios firmados en cuestiones de política económica y financiera por instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial o el FMI, los convenios en el ámbito social son interpretados por los gobiernos y las empresas responsables como llamamientos no obligatorios.

Por eso todavía estamos muy lejos de un marco completo e imperativo para la política social internacional. Los intentos de usar la política comercial y la OMC como palancas para obtener un mayor compromiso fallaron ante la resistencia de los gobiernos de los países en desarrollo y de los países en transición. Los gobiernos no sólo temen intervenciones a su soberanía en lo que, desde su perspectiva, consideran cuestiones políticas sensibles. También tienen la sospecha de que, bajo el pretexto de alcanzar objetivos sociales, se busca una agenda proteccionista. Aunque desde la perspectiva europea esta sospecha es infundada, en los países del Sur es muy comprensible. El mayor motivo para provocar una sospecha de proteccionismo de los países en desarrollo es la política agraria europea.

6 Reformar la política agraria

La política agraria europea sigue siendo el mayor pecado de Europa, y debilita la pretensión de la UE de seguir una política global coherente y creíble. Aunque es verdad que las reformas anunciadas y decididas –como la expiración del sistema de subvenciones de exportación, anunciada en Ginebra en junio de 2004– son apropiadas, deben realizarse de manera más rápida y decidida que hasta el momento. Sólo entonces Europa podrá deshacerse de una vez por todas de la imagen de la “Fuerte Europa” y aparecer como un mediador confiable en el desarrollo social de la globalización.

En la actualidad, el debate sobre la reforma de la reglamentación del mercado de azúcar europeo muestra cuán difícil esto resulta en la práctica. La reglamentación del mercado de azúcar consiste en las garantías del precio, las cuotas de producción y los aranceles de importación, así como en subvencionar la exportación; de esta manera se protege al azúcar europeo de remolacha, que, en comparación con el azúcar de caña, no es competitivo. Después de que el tribunal arbitral de la OMC hubo declarado en septiembre de 2004 que partes de este sistema son ilícitas, la economía azucarera europea se está oponiendo vehementemente contra una reforma que merezca este nombre.

Es especialmente inoportuno que ante países exportadores de azúcar, como Brasil, no cuidamos nuestra credibilidad política. De esta manera, es contraproducente defender la reglamentación del mercado de azúcar con el argumento de que en la industria azucarera brasileña hay estándares sociales indignos. El mejor camino para controlar los proble-

mas sociales existentes en el Brasil consiste en que este país tenga un rápido desarrollo económico. El crecimiento de la industria azucarera brasileña, internacionalmente competitiva, puede aportar decididamente a ello, con la condición de que desaparezcan las distorsiones y las limitaciones del mercado mundial.

Otro argumento más táctico respalda la aproximación a países como Brasil, China, India y Sudáfrica, los cuales exigen una apertura de los mercados agrarios de la agrupación G20. Por su dinámica económica y/o por su papel como poderes regionales, estos países tienen una creciente influencia en la competencia global de ideas y conceptos políticos. Desde la perspectiva europea, estos países son socios importantes para un desarrollo de la globalización orientada al progreso.

7 Incluir también a los países pobres

El diseño de la globalización no solamente debe tomar en cuenta a aquellos países que, debido a su tamaño o a su importancia estratégica, son capaces de articular sus intereses enérgicamente, o a los que se beneficiarán inmediatamente con las reformas de la liberalización de los mercados agrarios. También merecen nuestra atención aquellos países que experimentan la globalización únicamente como marginalización –como la mayoría de los países al sur del Sahara.

El grupo de los países más pobres tiene dificultades de oferta tan grandes, que aplicando solamente el acceso al mercado y la liberalización se consigue poco. Más que una posibilidad de vender sus productos, estos países necesitan condiciones básicas favorables para la producción. En ello hay que reconocer que muchos de los países más pobres han logrado reformas internas, a pesar de las circunstancias adversas. Ahora, es preciso darle el apoyo necesario a estas reformas. Ante el hecho de que los mercados de capitales internacionales no se puedan considerar como fuente de recursos, y de que, a fin de cuentas, incluso sale dinero de estos países pobres, se debe encontrar otras maneras para movilizar dinero de otro lado. Queda por esperar que en el próximo encuentro de los jefes de gobierno y Estados que conforman el G8, donde el tema está nuevamente en la orden del día, se avance más allá de declaraciones sobre intenciones políticas.

8 El camino hacia al Global Deal

El diseño de la globalización es una tarea permanente. Como europeos, intercedemos a favor de un orden global básico, que tiene como objetivos a la justicia social y a la consolidación de la paz y la seguridad. El papel de Europa como actor moralmente íntegro requiere que ante sus socios internacionales tenga una política coherente y confiable. Una reforma adicional de la política europea agraria es un obstáculo difícil pero no insuperable en pro de esta política.

No se debe pasar por alto que el Estado social europeo, a pesar de la “enfermedad europea”, aún es muy atractivo. En su favor no sólo aboga el proceso de la ampliación euro-

pea, sino también el interés con el cual los países con éxito económico –como, por ejemplo, los tigres asiáticos– observan las experiencias europeas y las adaptan parcialmente. No se trata para nosotros de imponer nuestro sistema a otros países. Lo que buscamos es un orden internacional que también en el futuro permita a los Estados nacionales proporcionar una compensación social, del modo que ellos estimen necesario y justo. Vale la pena hacer publicidad sobre esto, en casa, en Europa y más allá.

** Los autores:*

*Walter Riester (*1943) es miembro del Parlamento Federal Alemán desde 2002, donde trabaja en la Comisión de Cooperación Económica y Desarrollo. En el grupo de trabajo del Partido Socialdemócrata de Alemania está a cargo del tema “Desarrollo Social de la Globalización”. Entre 1998 y 2002 fue Ministro Federal de Trabajo y Orden Público. Antes tuvo varios cargos directivos en el sindicato industrial del “IG Metal” y en la Confederación Alemana de Sindicatos.*

*El Dr. Sascha Raabe (*1968) es miembro del Parlamento Federal Alemán desde 2002, además es miembro de la Comisión de Cooperación Económica y Desarrollo. Es portavoz suplente de Política de Desarrollo del grupo parlamentario del Partido Socialdemócrata Alemán en el Parlamento Federal y miembro de la directiva del grupo parlamentario. Su fuerte son el comercio mundial y la globalización y, regionalmente, Latinoamérica.*

Mayor información en:
www.fes.de/globalization