

# Cómo enfrentar los desafíos de la globalización

*Eduardo Aninat*

**L**A GLOBALIZACIÓN —el proceso mediante el cual una corriente cada vez más fluida de ideas, personas, bienes, servicios y capital conduce a la integración de las economías y sociedades del mundo— ha significado una prosperidad creciente para los países que han participado en el proceso. La globalización ha hecho aumentar el ingreso y ha contribuido a elevar los niveles de vida en muchas regiones del mundo, en parte gracias a sofisticadas tecnologías puestas a disposición de los países menos adelantados. Desde 1960, por ejemplo, la esperanza de vida de India ha aumentado en más de 20 años, y la tasa de analfabetismo de Corea ha pasado del 30% a casi cero. Estas mejoras se deben a diversos factores, pero probablemente no se habrían logrado sin la globalización. Por otra parte, la mayor integración ha fomentado la libertad humana al divulgar la información y ampliar las opciones con que cuentan los individuos.

Sin embargo, en los últimos años han aumentado las preocupaciones con respecto a los aspectos negativos de la

globalización y las dudas en cuanto a los beneficios que obtendrán de ella los sectores más pobres, 1.200 millones de personas que aún viven con menos de US\$1 diario. La convicción de que el libre comercio favorece solo a los países ricos y que la inestabilidad de los mercados de capital perjudican sobre todo a los países en desarrollo ha fomentado la formación de grandes movimientos “antiglobalización”. Estos movimientos destacan el costo del rápido cambio económico, la pérdida del control local de la política y la evolución económicas, la desaparición de antiguas industrias y el consiguiente deterioro de las comunidades. También se reprocha a los organismos internacionales su lenta reacción ante estas inquietudes.

No obstante, en 2001 este debate registró un cambio de dirección, sutil pero tal vez profundo. En efecto, se ha abandonado el enfoque simplista que consiste en considerar la globalización como “buena” o “mala”. El nuevo enfoque se afianzó tras los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos, que pusieron de relieve la vulnerabilidad de la globalización, proveniente en parte —pero solo en parte— de la desesperanza de algunos países, que no desean o no pueden participar en dicha globalización.

Ambas partes han comprendido que el debate debe centrarse en determinar la mejor manera de llevar adelante el proceso de globalización —a nivel nacional e internacional— de modo que los beneficios se distribuyan ampliamente, limitándose al mínimo los costos. No cabe duda de que una mayor integración en la economía mundial y una mayor apertura a otras culturas ofrecen a todos los ciudadanos de la aldea planetaria un futuro de mayores esperanzas. La globalización, al proponer un futuro más brillante para todos, proporciona tal vez el camino más fiable para lograr mayor seguridad y paz en el mundo.

La comprensión de esto probablemente atraerá apoyo para abordar los aspectos de la globalización que aún no se han resuelto.

Es urgente organizar un amplio debate mundial sobre la mejor manera de abordar las tareas y determinar quién debe hacer qué. Este debate ya ha comenzado a través de iniciativas tales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo, que tendrá lugar del 18 al 22 de marzo en Monterrey, México, y deberá continuar en muchos otros foros. El FMI y el Banco Mundial han contribuido significativamente a la conferencia de Monterrey al ayudar a determinar prioridades mundiales, tales como los objetivos de desarrollo del milenio postulados por las Naciones Unidas. El FMI, basándose en sus objetivos y campos de acción, también sigue adaptándose para ayudar mejor a los países a hacer frente a los desafíos que plantea la globalización.

### La globalización hoy

El mundo ha registrado olas sucesivas de lo que hoy llamamos globalización, desde los viajes de Marco Polo en el siglo XIII, con ciertas características comunes: la expansión del comercio, la difusión de la tecnología, las grandes corrientes migratorias y la interacción de culturas. Esta diversidad de aspectos debería hacer pensar a quienes perciben la globalización como un proceso que depende estrictamente de factores económicos.

Al final del siglo XIX, el mundo ya se había globalizado en gran medida. La baja de los costos del transporte había causado una gran expansión del comercio, y en 1913 la relación entre el comercio mundial y el producto mundial había alcanzado un alto nivel, que no volvería a registrarse hasta 1970. La expansión del comercio fue acompañada de corrientes de capital sin precedente (hasta un 10% del PIB, en valores netos, en diversos países inversores y receptores) y de corrientes migratorias (que en muchos países representaron el 0,5% de la población cada año) dirigidas especialmente hacia América.

Tras las dos guerras mundiales y la Gran Depresión, comenzó una nueva ola de globalización, caracterizada por nuevas bajas de los costos del transporte, que se redujeron a la mitad —en valores reales— entre 1940 y 1960; la expansión de las empresas multinacionales modernas —bien preparadas para salvar las vallas que podrían imponer al comercio el idioma, las políticas comerciales nacionales y otros factores— y el aumento sin precedentes del producto y de los niveles de vida.

Más recientemente, la globalización se ha visto impulsada por la extraordinaria facilidad con que puede intercambiarse y procesarse la información gracias a las innovaciones en la informática y las tecnologías de telecomunicación, que desde 1970 han reducido el costo real de las comunicaciones y operaciones computacionales en un 99%. Este progreso tecnológico ha ampliado constantemente la gama y calidad de servicios que pueden ser objeto de comercio, incluidos los servicios que respaldan el comercio de bienes, lo cual nos hace avanzar aun más hacia una economía mundialmente integrada.

¿Deben ser motivo de satisfacción estos hechos? Según la teoría económica, representada por el modelo de comercio de Heckscher-Ohlin-Samuelson, una economía mundial plenamente integrada ofrece las mejores posibilidades de máximo

bienestar humano. Esta proposición se basa en supuestos sobre la libre circulación internacional de bienes y factores de producción (capital y mano de obra), la disponibilidad de información y un alto grado de competencia. Sin embargo, las ventajas existen aun si el capital y la mano de obra no pueden circular libremente, a condición de que haya un libre intercambio de bienes.

En el mundo real, sabemos que todavía hay muchos obstáculos a la libre circulación de capital y mano de obra. Sin embargo, se ha progresado notablemente en la liberalización del comercio desde la segunda guerra mundial. Por ejemplo, la ronda de negociaciones acordada en Doha será la décima ronda mundial de negociaciones comerciales. La expansión del comercio de mercancías ha sido uno de los grandes logros del proceso de globalización, y las ganancias obtenidas de la liberalización del comercio en las últimas décadas han sobrepasado

**“Además de ser una cuestión moral, hoy se reconoce que la reducción de la pobreza es una necesidad para la paz y la seguridad.”**

considerablemente los costos. Se estima que el acuerdo comercial de la Ronda Uruguay, logrado en 1995 ha producido beneficios netos por más de US\$100.000 millones anuales, obtenidos principalmente por los países que redujeron en mayor medida los obstáculos al comercio.

Estos avances en el terreno del comercio se han traducido en un crecimiento económico más rápido y niveles de vida más altos, como se ha observado claramente en Asia oriental: el ingreso real de Corea se ha duplicado cada 12 años desde 1960. En el mundo de lengua hispana, algunos países, como España, México y Chile, han aumentado notablemente desde 1980 su participación que adquieren en el comercio mundial, así como su ingreso per cápita, al sumarse a la corriente de globalización. En un estudio reciente del Banco Mundial, David Dollar y Aart Kraay sostienen que los países que se han abierto al comercio en las últimas dos décadas han logrado, en promedio, las tasas de crecimiento económico más altas. Estos “nuevos globalizadores” entre los países en desarrollo —especialmente India y China— han reducido los aranceles de importación, en promedio, 34 puntos porcentuales desde 1980, en tanto que los países en desarrollo que (en promedio) no aumentaron su ingreso per cápita durante el mismo período redujeron sus aranceles de importación en apenas 11 puntos porcentuales.

Por otra parte, sabemos que el crecimiento económico más rápido va acompañado de una mayor reducción de la pobreza y un aumento más pronunciado de la esperanza de vida. En otro estudio reciente de David Dollar y Aart Kraay se completa este razonamiento al deducirse que, puesto que el comercio es generalmente beneficioso para el crecimiento económico, y el crecimiento es generalmente beneficioso para los sectores pobres (se indica que, en promedio, un crecimiento más rápido eleva el ingreso de los pobres en la misma proporción que

el ingreso de la población total), el comercio es por tanto beneficioso para la población pobre.

La integración de los mercados de capital también ha avanzado considerablemente en las últimas décadas. Pero, si bien los beneficios de la globalización del comercio son relativamente claros, los países en desarrollo deben establecer ciertas condiciones previas a fin de beneficiarse de la globalización financiera y no verse ante el peligro de una mayor probabilidad de crisis monetaria o bancaria. Es por ello que la liberalización de la cuenta de capital es un asunto que se enfoca con mucho más cautela que durante los años de alza de los valores bursátiles, a mediados de la década de los noventa. Las entradas de capital contribuyen al crecimiento económico al estimular la inversión y el progreso técnico y al promover el desarrollo financiero eficiente. La apertura a las corrientes de capital, si va acompañada de una política interna acertada, provee a los países acceso a fuentes de capital mucho más amplias para el financiamiento del desarrollo. Concretamente, la inversión extranjera directa —por oposición a las corrientes de capital de cartera, eventualmente volátil— acelera tanto la acumulación de capital como la absorción de tecnología extranjera y, al igual que el comercio, ha demostrado que fomenta el crecimiento económico.

### **Un nuevo enfoque tras los atentados del 11 de septiembre**

Sin duda, la globalización puede mejorar la situación de todos. Pero no hay garantías de que todos mejoren su situación, o de que todos los cambios sean positivos. Son alentadores los estudios según los cuales el crecimiento económico, en promedio, reduce la pobreza. Sin embargo, los promedios ocultan el impacto negativo en ciertos países y en ciertos grupos. Además, se plantean importantes problemas con respecto a la relación entre la política económica y algunos de sus resultados, especialmente la repercusión de las políticas de reforma macroeconómica y estructural en la pobreza. Por ejemplo: ¿En qué caso resulta especialmente beneficioso para los pobres el crecimiento económico? ¿En qué caso el crecimiento no beneficia a los pobres? ¿Cómo genera crecimiento el comercio? ¿Se traducen en un mayor crecimiento todos los tipos de capital extranjero? ¿Cómo podemos estar seguros de que las corrientes de capital no sean perjudiciales?

Son todas cuestiones que el FMI trata de comprender mejor y, en la medida en que lo logremos, ajustaremos nuestras recomendaciones en materia de política económica, si ello parece necesario. También estamos decididos a llevar a cabo cuatro tareas clave que corresponden a nuestros campos de acción. La primera es ayudar a los países más pobres a llevar adelante el ajuste y la reforma estructural indispensables para cosechar los frutos de la globalización. Nuestra segunda tarea es incrementar la estabilidad de los mercados financieros internacionales, especialmente crítica dada la importancia de la estabilidad financiera mundial como bien público internacional. La tercera tarea es ayudar a todos nuestros países miembros participar en estos mercados en condiciones de seguridad, incluyendo a los países que actualmente no tienen acceso. Nuestra cuarta tarea es fomentar un entorno macroeconómico

mundial estable. Solo si cumplimos estas tareas, en parte basándonos en normas y principios compartidos, podemos ayudar a los países miembros a adaptarse a los cambios que conlleva la globalización y hacer frente a las perturbaciones que inevitablemente provocarán dichos cambios.

Ahora bien, nuestro entorno ha cambiado fuertemente tras los atentados terroristas del 11 de septiembre, y ello nos ofrece la oportunidad de reanudar el diálogo. Aun el movimiento antiglobalización, que organizó manifestaciones masivas en Seattle, Quebec, Génova y otros lugares, ha cambiado profundamente. En efecto, muchos de los que dirigieron las manifestaciones contra la globalización —y especialmente contra el FMI, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio— se preguntan hoy si dichas manifestaciones conducen eficazmente al objetivo perseguido. ¿Cómo han cambiado las percepciones?

- Se ha hecho evidente que los problemas que se debaten —que son clave en el curso del desarrollo económico— dependen de complejos factores y no permiten una generalización fácil. No tiene sentido oponerse a la globalización como tal: a la determinación de mecanismos que permitan incrementar y repartir los beneficios, reduciendo al mínimo sus costos.

- La importancia de la cooperación internacional se ha puesto de relieve en relación con una amplia gama de problemas mundiales. Uno de los subproductos parece ser el renovado aprecio del papel que desempeñan las instituciones de Bretton Woods como foro de la cooperación económica mundial, y el papel del FMI en particular.

- Se ha hecho aun más evidente que, según declaró el Director Gerente, Horst Köhler, no habrá un buen futuro para los ricos si no hay mejores perspectivas para los pobres. Además de ser una cuestión moral, hoy se reconoce que la reducción de la pobreza es una necesidad para la paz y la seguridad. La decisión de emprender las negociaciones de Doha es el primer indicio de que esto se traducirá en una mayor atención a las necesidades del desarrollo económico.

- La atonía del crecimiento económico mundial, que se puso de manifiesto a comienzos de 2001 pero se agravó tras el 11 de septiembre, ha puesto de relieve la fragilidad de la prosperidad económica mundial. Se ha hecho más evidente la necesidad del análisis de alta calidad técnica que ofrece el FMI y que contribuye a mantener estable la economía mundial.

- Algunos de los manifestantes parecen haber decidido canalizar sus energías no tanto contra los organismos internacionales sino más bien contra sus propios gobiernos, y han observado que la presión sobre los gobiernos nacionales hace que éstos incrementen la asistencia externa, y el acceso al mercado para las exportaciones de los países pobres puede traducirse en mayores beneficios para los pobres en comparación con cualquier modificación de la política de las instituciones internacionales de crédito.

*¿Cómo deben actuar las partes interesadas? En primer lugar, además de encontrar soluciones a los problemas, debemos determinar la manera de ponerlas en práctica eficazmente. Debemos recordar que los problemas que antes se consideraban nacionales —incluidos los mercados financie-*

ros, el medio ambiente, las normas laborales y la rendición de cuentas en el campo económico— tienen ahora aspectos internacionales. Las consecuencias de las medidas adoptadas en un país tienden a amplificarse y transmitirse con mayor rapidez que nunca. Un enfoque puramente nacional frente a ciertas cuestiones, podría simplemente propagar el problema a través de las fronteras sin que se logre una solución duradera ni siquiera a nivel nacional.

En segundo lugar, las medidas deben orientarse al logro de metas internacionalmente acordadas, tales como los objetivos de desarrollo del milenio (Naciones Unidas), que incluyen reducir a la mitad los niveles de pobreza de aquí a 2015. Ello incluye el alivio de la deuda (especialmente para los países más pobres muy endeudados), redes de protección social para amortiguar el impacto a corto plazo de las reformas económicas en los grupos vulnerables, y, un mayor gasto social sobre todo en salud y educación. En los últimos años, el gasto social ha venido aumentando en los países que aplican programas respaldados por el FMI, sobre todo en los países que reciben asistencia para el alivio de la deuda. Por supuesto, esto es sólo un comienzo. Por ejemplo, se requieren enormes recursos adicionales para mejorar las condiciones de salud de los países de bajo ingreso y de mediano ingreso (en este último caso, de los sectores pobres), como se señala en el informe reciente de la comisión sobre macroeconomía y salud, de la Organización Mundial de la Salud.

También habrá que aunar esfuerzos para lograr la meta fijada por las Naciones Unidas, a saber, llevar la asistencia para el desarrollo que ofrecen los países ricos al 0,7% de su PNB. Es necesario igualmente que la comunidad internacional logre abrir más eficazmente los mercados a las exportaciones de los países pobres y proporcionar a varios de los países más pobres medicamentos que permitan salvar vidas a un costo más bajo. Los compromisos contraídos en Doha tendrían que constituir una base para el logro de estos objetivos.

En tercer lugar, debemos pasar revista a las instituciones de goberabilidad mundial, establecer mecanismos para poner en práctica soluciones mundiales a los problemas mundiales y hacer que los gobiernos asuman su responsabilidad de manera más clara. En lo que respecta a los problemas económicos, la importancia que los países asignan a un sistema multilateral abierto y basado en la cooperación se reflejan en el carácter prácticamente universal que tienen hoy el FMI y el Banco Mundial y en las perspectivas de acceso a la Organización Mundial del Comercio de todos los principales participantes en el comercio internacional. Estos tres organismos abarcan una amplia gama de asuntos económicos internacionales pero no fueron creados para abordar todos los problemas. Hay cuestiones urgentes que no son de su competencia y que requieren atención nacional e internacional. Entre éstas figuran el medio ambiente, los derechos laborales, la migración internacional y nacional y los derechos humanos, todos problemas que deben resolverse para llevar adelante la globalización. Como lo señaló Michel Camdessus a los obispos de la comunidad europea, aún subsisten brechas institucionales importantes en el sistema global.

Todo esto se resume en un nutrido programa para la comunidad internacional, aunque tal vez nunca hubo tanto en juego



Eduardo Aninat, Subdirector Gerente del FMI.

ni tanto potencial a nuestro alcance. La globalización puede aportar enormes beneficios a los pueblos del mundo. Para que ello se haga realidad, sin embargo, debemos orientar cuidadosamente el proceso. Habrá que prestar mayor atención a la reducción de los efectos negativos y lograr que los beneficios se distribuyan de manera amplia y justa. En esta aldea planetaria, todos debemos esforzarnos por lograr esta meta. **F&D**

#### Bibliografía:

- Aninat, Eduardo, 2001, "Reflexiones sobre la globalización, España y el FMI", discurso pronunciado ante la Junta General de Socios de ELKARGI, San Sebastián, España, 29 de junio.
- Aninat, Eduardo, Peter Heller y Alfredo Cuevas, 2001, "Reflexiones sobre los impactos de la globalización", Conferencia especial ante el XVIII Encuentro Latinoamericano de la Sociedad Econométrica.
- Banco Mundial, 2002, Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy, *World Bank Policy Research Report* (Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial).
- Camdessus, Michel y otros, 2001, Global Governance, *Bishops' Conferences of the European Community* (COMECE).
- Dollar, David y Aart Kraay, 2001, "Trade, Growth, and Poverty", *World Bank Policy Research Working Paper No. 199* (Washington).
- Estévez, Dolía, 2001, "Completar la globalización, clave para eliminar la pobreza: Una entrevista con el Sr. Eduardo Aninat", México: El Financiero, 10 de diciembre.
- Köhler, Horst, 2001, "A Global Partnership for African Economic Development", address to the United Nations Economic and Social Council (ECOSOC), Ginebra, 16 de julio.
- Mussa, Michael, 2000, "Factors Driving Global Economic Integration," in *Global Economic Integration: Opportunities and Challenges*, Federal Reserve Bank of Kansas City, págs. 9–55.
- Organización Mundial de la Salud, 2001, *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development, Report of the Commission on Macroeconomics and Health* (Ginebra).
- Zedillo, Ernesto y otros, 2001, *Recommendations of the High-Level Panel on Financing for Development* (Nueva York: Naciones Unidas).