

# Globalización y Democracia

Fernando Henrique Cardoso (\*)



marco regulador supra-estatal que contenga los vicios y acentúe las virtudes de la globalización?

No fueron pocos los momentos a lo largo de la historia en los que estuvo en boga el argumento de que las supuestas exigencias del proceso económico se dan en contra los anhelos democráticos. Se forjaron oposiciones, por ejemplo, entre el derecho de propiedad y el sufragio universal, entre el crecimiento económico y los derechos sociales, entre la estabilidad monetaria y los derechos colectivos.

En su detallada revisión del pensamiento conservador de los dos últimos siglos, Albert Hirschman evoca el peso del argumento económico en el discurso contra la ampliación de los derechos de ciudadanía.

Un caso emblemático fue la resistencia del Parlamento inglés a las reformas liberales de 1832 y 1867, consideradas punto de inflexión en la historia de Inglaterra, al provocar, con la extensión del sufragio, el fin del dominio oligárquico. El argumento era que las reformas comprometerían, por el caos social, a los derechos civiles clásicos, particularmente el de propiedad.

No menos tenaz fue la campaña de

oposición a los derechos sociales en Europa y en los Estados Unidos en la post-guerra. En oposición a la tesis keynesiana sobre el efecto positivo de los gastos sociales en la actividad económica, prosperó la noción de que el equilibrio fiscal y la estabilidad monetaria estarían siendo puestos en jaque y, junto con ellos, las posibilidades de un crecimiento sostenido.

A esto se le sumaría el recelo de que la ampliación de las garantías sociales pudiera generar crisis de gobernabilidad, como tanto lo pregonó la celebrada Comisión Trilateral durante los años sesenta. Los Estados estarían asumiendo compromisos superiores a su capacidad de gestión.

En América Latina, el conflicto entre economía y política asumió otros matices, por cierto más agudos, de difícil conciliación. Recuerdo la lectura determinista de que la experiencia autoritaria de los años sesenta y setenta estaría inscrita en la lógica del capital. Estuve entre los que se opusieron a esa explicación. Estaba claro para mí que las dictaduras latinoamericanas eran fenómenos eminentemente políticos, que se apoyaban en la capacidad que tenían los autócratas de turno para utilizar el espectro de la Guerra Fría para apagar el disenso. Las elevadas tasas de crecimiento alcanzadas en aquellos años fueron fruto de la confluencia de abundantes inversiones públicas con financiaciones externas de bajo costo y no del arbitrio. Éste solamente acentuaría algunos rasgos perversos del modelo, como la

¿Existiría una antinomia entre globalización y democracia o, por el contrario, la interdependencia de los mercados estaría cumpliendo los designios del *doux commerce* idealizado por Montesquieu y por los iluministas escoceses, moderando los impulsos, templando las costumbres, favoreciendo la convivencia social y política? Si hay afinidades entre globalización y democracia, ¿serán ellas dadas o construidas, reclamando, en este caso, la negociación política y la ingeniería institucional? ¿Sería del todo factible, en las circunstancias actuales, pensar en un

(\*) Intervención en la Jornada sobre Globalización y Democracia del Club de Madrid, el 28 y 29 de abril de 2003.

concentración del ingreso.

En los ochenta, ya en pleno proceso de liberalización política, el discurso del autoritarismo como factor de progreso volvió a estar en boca de todos en América Latina. Ante la ineptitud de los gobiernos civiles para promover las reformas consideradas necesarias para la recuperación del crecimiento de la economía, se volvió moneda corriente el elogio al desempeño de los regímenes autocráticos del Sudeste asiático, como si los elevados índices de esa región fueran el resultado del apego a los valores alegadamente confucianos del orden y la disciplina.

Sabemos que, una por una, las tesis que postularon un vínculo necesario entre modernización económica y arbitrio fueron desacreditadas por la historia. La extensión del sufragio en Europa se dio paso a paso con el desarrollo de la Segunda Revolución Industrial. La afirmación del Estado de Bienestar Social coincidió con el importante brote de crecimiento de las economías industriales en los años cincuenta y sesenta. América Latina no se volvió más justa y próspera bajo los regímenes de excepción.

No obstante, no fue por ello que los heraldos contemporáneos de la muerte de la política se sintieran inhibidos. Esta vez, el argumento es que los niveles actuales de producción y de circulación de riquezas, amparados como lo están por redes transnacionales de elevadas densidad tecnológica, volvieron impotente al estado-nación, locus tradicional del ejercicio de la soberanía popular. Las decisiones de interés inmediato para el bienestar de las colectividades no estarían más sujetas al acompañamiento de las instancias nacionales de representación, siguiendo el diseño exclusivo del mercado. De ahí el debilitamiento de las democracias o, por lo menos, su irrelevancia, sobre todo en los países de menor poder relativo.

La premisa del argumento merece discusión. No hay cómo negar que los fenómenos de la transnacionalización del

proceso productivo y de la expansión a nivel exponencial de los flujos de finanzas, con el uso de las nuevas tecnologías de información, les imponen desafíos sin precedentes a los gestores nacionales, estén los mismo refrendados o no por el voto popular.

Un primer desafío tiene que ver con el hecho de que los nuevos niveles de competitividad y eficiencia reclaman una cierta armonización normativa e institucional. Para que un proceso productivo opere bien, es conveniente que los países participantes adopten reglas semejantes en campos tales

como la propiedad intelectual, las normas laborales, la legislación fiscal y la protección a la inversión, con el riesgo de que una "escala" específica de la cadena de producción cuente con ventajas artificiales o represente un escollo para los objetivos de la empresa. Las iniciativas de integración regional también suponen, para su consolidación, un grado acentuado de convergencia macroeconómica entre las Partes. El Tratado de Maastricht es un ejemplo siempre evocado, por el nivel que en él se fijó para el déficit público como condición de ingreso a la unión monetaria europea. El Mercosur ya se comprometió a buscar la armonización de los criterios de medición de los indicadores para una futura coordinación macroeconómica y, quizás, para la adopción de una moneda común. Aun con acuerdos menos ambiciosos, como el Nafta, cuyo objetivo fue la creación de zona de libre comercio, implican eventualmente la adopción de normas comunes en áreas afines, como la legislación laboral y la protección ambiental.

Pero las coacciones más ostensivas de la globalización son las aplicadas sin el consentimiento de los países afectados, como las pérdidas del ingreso y las divisas ocasionadas por el recrudecimiento del proteccionismo y el movimiento errático del capital especulativo.

Si me consultaran sobre los pleitos más frecuentes en las conversaciones que mantuve con los líderes del Norte durante los ocho años en que estuve al frente del Gobierno brasileño, no dudaría en singularizar la reivindicación por el acceso a mercados y la expectativa de mecanismos que les confieran una mayor previsibilidad a los flujos de capital de corto plazo.

Mis interlocutores fueron y siguen siendo poco receptivos a dichos pleitos. El apego a los europeos a la Política Agrícola Común es tan atávico como el de los norteamericanos a las barreras no-tarifarias que protegen a las industrias de baja competitividad. Ambos lados también coinciden en el grado de resistencia a la necesidad de contener los brotes especulativos.

La persistencia de dichas asimetrías afecta a la capacidad de planeamiento y al propio desarrollo del Estado en América Latina, incluso en la tarea de asegurar lo que me parece ser el mayor desafío de las democracias regionales: la universalización de los servicios públicos. Es sólo a través de la provisión de servicios universales de educación, salud y previsión social, entre otros, que los sistemas políticos de la región habilitarán al número aún inaceptablemente alto de personas que viven por debajo de la línea de pobreza para el usufructo de los derechos de ciudadanía y para la posibilidad efectiva de participación en la gestión y el control de la cosa pública. Sin la ampliación continua de las políticas sociales no veo cómo puede prosperar el objetivo que nos es caro de llevar a la democracia a su punto máximo.

Habiendo dicho esto, no cabe una actitud fatalista. Una cosa es reconocer que los



recursos sustraídos por el proteccionismo externo y por la especulación financiera podrían estar siendo usados para una mayor democratización social. Otra cosa bien diferente es decretar, debido a ello, el ocaso de la democracia o el quiebre de la política.

El desafío planteado es exactamente el de identificar, por medio del debate y de la visión política, métodos que permitan aumentar al máximo los recursos disponibles en beneficio del bien común. Esto sin perjudicar la determinación de reivindicar, con el *soft power* del cual disponen nuestros gobiernos y sociedades, un orden internacional menos refractario a los intereses de la mayoría, que pasa por la revisión del sistema de Bretton Woods.

Aun en tiempos de globalización asimétrica, siempre es posible gastar más y mejor en la atención de las demandas sociales. Para ello, me parecen esenciales dos condiciones: la recuperación de la capacidad fiscal del Estado ya la concentración de los gastos.

Respetadas las especificidades de cada país, el saneamiento del Estado suele requerir pasos como la privatización de empresas estatales, la creación de órganos reguladores, la concesión de servicios públicos, la exigencia de responsabilidad fiscal, la racionalización del aparato administrativo, la profesionalización del funcionalismo y la modernización del sistema previsional público. No se trata de perseguir el modelo del Estado Mínimo, sino de hacerle frente a una tradición reconocida como patrimonialista y crear medios para la construcción de un Estado virtuoso, que les dé prioridad a los más necesitados.

De allí la importancia de políticas públicas orientadas a asegurar que los beneficios alcancen a los más pobres de entre los pobres, evitando el desperdicio, el clientelismo y la corrupción. La descentralización de recursos y competencias del Poder Central a las Municipalidades es un buen camino, por el cual se acerca

los beneficiarios a los proveedores de servicios. Esto facilita el control social, que puede ser institucionalizado por medio de la creación de Consejos populares con poder de fiscalización.

No menos relevante para una mayor productividad de los gastos sociales es garantizar que las familias reciban



directamente sus beneficios, evitando así intermediarios o trámites burocráticos. Esta ha sido la práctica en Brasil, con la entrega de una tarjeta magnética a las jefas de hogar, la tarjeta del ciudadano, que las habilita a tener acceso en las agencias bancarias a todos los beneficios que les corresponden por derecho en los diferentes programas de la red de protección social. Debido a su bajo costo y fácil ejecución, este instrumento, quiero creerlo, tendría una amplia aceptación en otros países latinoamericanos y del mundo en desarrollo.

América Latina siempre fue pródiga en ideas, pero vacilante a la hora de concretarlas. Esto está cambiando en el plano interno, como lo indican las innovaciones en políticas públicas, y también en el campo externo. El Mercosur es un ejemplo. Y uno de los más auspiciosos, por representar un ejercicio

político que supo evolucionar incursionando en las brechas de lo posible, dirimiendo sospechas históricas entre las Partes, difundiendo en culturas autoritarias el gusto por la democracia, acercando a las economías de rancia estirpe autárquica. La crisis atribuida al Mercosur no es una crisis del bloque como tal, sino la de uno de sus miembros. Las condiciones institucionales están dadas para que, confirmada la recuperación de la Argentina, el bloque retome la marcha exitosa de todo. Alcanza con verificar el salto de los comercios intra y extra regionales, aun teniendo en cuenta en enfriamiento de la actividad en los últimos años. O bien, en la esfera política, la afirmación de la cláusula democrática, que inspiró, por su eficacia, a la adopción de mecanismos similares en la Reunión Cumbre de América del Sur, en Brasilia, y en el ámbito hemisférico, en Quebec. Sin la democratización del Cono Sur, el Mercosur no existiría, pero, al existir, produciendo riquezas, promovió la democracia más allá de sus fronteras. Es un círculo virtuoso que le confiere autoridad a la demanda de sus Miembros por un orden mundial más democrático.

Sólo que el momento parece poco propicio para el ejercicio del *soft power*. La lengua dominante es más áspera. En pocos meses, la fuerza del argumento dio lugar al argumento de la fuerza. No hace mucho, en mayo de 1995, se reunía en Frankfurt un grupo de renombrados intelectuales, entre los cuales estaba Jürgen Habermas, para discutir las perspectivas de actualización del ideal kantiano de la paz perpetua. La atmósfera de distensión que siguió a la Caída del Muro abría espacio para reflexiones de ese tipo. Ahora Kant le cedió la palabra a Hobbes. Las personalidades pensantes pasaron a discutir si corresponde o no corresponde el riesgo de retorno a la ley del más fuerte. En realidad, dicha ley ya fue aplicada en Irak. La duda es si la escalada de la intemperancia persistirá, con la producción

de otros blancos y el lanzamiento de nuevas aventuras, a contrapelo de toda demarcación normativa.

No creo que las Naciones Unidas y la Alianza Atlántica sean las únicas instancias multilaterales de la potencia más grande del planeta. El sistema de Bretton Woods difícilmente escapará incólume, más no sea por el compromiso de cohesión del Grupo de los Ocho que le ha servido de base política. Contaminado el diálogo entre las dos economías europeas principales, por un lado, y los Estados Unidos, por el otro, ¿cómo hacer avanzar la nueva ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio? ¿O prosperar en la discusión de un Banco Mundial más apto para promover el desarrollo? ¿O continuar el debate sobre el ejercicio por parte del Fondo Monetario Internacional de su función original de garante de la estabilidad de la economía mundial?

Cuando nos vienen a la mente los términos de la discusión que orientó a la fundación del sistema de Bretton Woods y, en particular, del FMI, no hay cómo evitar el sentimiento de retroceso histórico. Los dos arquitectos principales del Fondo, John Maynard Keynes y Harry Dexter White, eran multilateralistas convencidos. Coincidían en que la economía mundial debería estar orientada por lo que llamaban la competencia cooperativa entre las naciones y no por las políticas autárquicas y hegemónicas que habían convulsado el período entre las dos guerras.

Tampoco había divergencia sobre la necesidad de que alguna “medida inteligente de control”, según las palabras de White, fuese establecida para regular los flujos financieros, lo que fundamentaría el artículo VI del acuerdo de creación del Fondo, donde se prevé la posibilidad de que el FMI le solicite a un Estado-Miembro el ejercicio de controles para contener la fuga excesiva de capital y el consecuente recurso a las reservas de la organización.

Keynes y White tenían divergencias, es

verdad, sobre el grado de autonomía del Fondo y la disponibilidad de reservas. Keynes esperaba que el FMI constituyese un verdadero banco central internacional, que sirviera de contrapunto del poder económico norteamericano, reuniendo, entre otras prerrogativas, la de crear su propio instrumento de crédito. Por otra parte, White veía al Fondo como una institución destinada a asegurar el crecimiento equilibrado del comercio mundial de manera tal que preservase el papel central del dólar en las finanzas internacionales. Y así fue creada la institución, anclada únicamente en el dólar. Pero White no tardó en darse cuenta de que la estabilidad del dólar quedaría expuesta al aumento, que se anunciaba vertiginoso, del comercio mundial y a la necesidad de una expansión equivalente de las reservas internacionales. Pasó a suscribir la posición de Keynes, llegando a proponer la revisión de los estatutos del Fondo para permitir así la creación de reservas propias. La propuesta no prosperó. Sólo dos décadas después sería acatada la enmienda que introducía la figura de los derechos especiales de saque, aunque muy limitado en volumen. Hasta hoy sigue postulándose -yo mismo lo hice, reiteradas veces- la ampliación de los DES para que haya un colchón de reservas que pueda amparar mejor a los países con problemas coyunturales.

Considero saludable que el Club de Madrid y otros foros de debate entren en esta discusión. El momento es adverso, pero la historia sigue siendo y seguirá siéndolo siempre, un juego abierto de posibilidades. Posibilidades que, en teoría, se amplían con el ingreso en la dinámica política de nuevos actores sociales, que no reconocen fronteras para su actuación. Son voces que se expresan en red, en gran parte debido a las facilidades ofrecidas por las nuevas tecnologías informáticas. Es como si constituyesen el antídoto producido por la globalización para servir de auxilio en el combate a sus efectos asimétricos. No todo en el discurso de la incipiente sociedad civil, es bueno que se diga, apunta al futuro. Hay tesis “regresistas”, pre-iluministas, como el

fundamentalismo ambiental. Tampoco los movimientos sociales parecen interesados o capacitados en ir más allá de las causas tópicas y ofrecer narrativas más abarcadoras. Pero han desempeñado un papel importante de contrapeso a la insensibilidad de algunos gobiernos en temas reconocidamente transnacionales, como los derechos humanos y la democracia misma.

América Latina está bien ubicada en este escenario de incertidumbres, en permanente mutación. Cuenta con triunfos importantes para enfrentar las coacciones externas e influir, cuando fuera posible, en la modulación de un nuevo orden. Uno



de ellos es exactamente la convergencia de intereses entre Estado y sociedad. A excepción de algunos casos, donde hay una brecha, incluso creciente, entre los detentores del poder y las fuerzas sociales, la tónica es de confluencia en torno de causas como la modernización económica y el combate a la pobreza. Tal vez por eso fue superado el síndrome que una vez calificué de “miedo del exterior”. Hay una percepción generalizada de que la naturaleza de la inserción internacional de la región será definida, en última instancia, por la capacidad de los latinoamericanos de movilizar los recursos necesarios, incluso los externos, para atender sus necesidades. No existen los enemigos pre-definidos. Sí existen los socios potenciales. En fin, los espíritus me parecen desarmados, abiertos al diálogo. Tengo por seguro que no faltarán interlocutores.