



¿ENTIENDE EL NUEVO LABORISMO LA GLOBALIZACION?

David HELD

La globalización es la fuerza dominante de nuestros días, o por lo menos eso es lo que reiteradamente se nos dice. Es la fuerza a la que todos nos tenemos que adaptar. Como a menudo nos recuerda Tony Blair, «la nueva economía global [está] remodelando nuestras industrias y nuestros mercados de capital». Un gobierno solo apenas tiene poder para combatir «los vaivenes de los mercados mundiales». Tenemos «encima» el mercado global y los gobiernos son incapaces de «proteger» a las empresas que tienen que hacerle frente. El Nuevo Laborismo acepta la «nueva economía global» y lo demuestra «aplicando una política financiera y monetaria coherente, disciplinada y prudente».

Pero, ¿está la globalización arrasando con todo? ¿Es acaso una fuerza inexorable a la que se tienen que adaptar los ciudadanos y las instituciones nacionales? ¿Es cierto que los países, superpotencias incluidas, ya no dictan su destino, como hace poco apuntó Bill Clinton?

El Nuevo Laborismo ha tendido a adherirse a un concepto específico de globalización, el que predomina desde el ascenso al poder de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, a saber, la ortodoxia neoliberal liberalizadora de finales de los setenta en adelante. Hay aquí una profunda paradoja. Blair defiende una Tercera Vía que, en principio, permitiría equilibrar las fuerzas del mercado por medio de mecanismo de regulación, con el propósito de obtener resultados tanto justos como eficaces.

Sea cual fuere su debilidad, esta postura tiene el mérito de reconocer que los mercados abandonados a su suerte desatienden la solidaridad, la cohesión y la justicia sociales. Sin embargo, cuando de lo que se trata es del mercado internacional, dichos juicios suelen pasar a un segundo plano. Así las cosas, la doctrina del *laissez-faire* se convierte en la más pregonada.

En líneas generales, el concepto que el Nuevo Laborismo tiene de la globalización parte de una serie concreta de postulados que se encuadran, poco más o menos, en una postura hiperglobalista. Esta postura consiste en lo siguiente.

La internacionalización de los procesos económicos —esto es, tanto de la producción como de las transacciones económicas— es la fuerza principal de nuestros días. Fomentan asiduamente la globalización las empresas multinacionales de rápido crecimiento (EMRC). Hoy por hoy, veinte EMRC cubren entre la cuarta y la tercera parte de la producción mundial, así como el 70% del comercio mundial. Las EMRC se han hecho indispensables en sectores como la producción y la distribución globales, la creación de empleo y la difusión de las tecnologías, entre otros. Aunque las EMRC tengan una clara base nacional, su interés, como afirman los hiperglobalistas, radica fundamentalmente en los planes de rentabilidad global y en los acuerdos estratégicos globales.

Los organismos financieros, como los bancos, progresivamente se hacen también más globales en dimensión y en orientación: las evoluciones en Londres, Tokio o Nueva York se pueden conocer y replicar a ellas casi instantáneamente. Dentro del contexto de los mercados de liberalización de capital, la nueva información tecnológica ha incrementado radicalmente la movilidad del dinero, los capitales, las acciones, los «futuros» y otras variables económicas. Todo ello ha contribuido a que se genere una pasmosa expansión de los flujos financieros en los últimos diez o quince años. Tan sólo el volumen del mercado de divisas supera hoy el billón de dólares al día.

Los que hacen hincapié en la relevancia de estas fuerzas económicas globales por encima de todas las demás, sostienen que las fronteras, antes condición necesaria para la política económica nacional, han dejado de existir. Los mercados, así como las sociedades, se reflejan ahora mutuamente: claro ejemplo fue el *crash* bursátil de octubre de 1987, y la actual crisis económica se supone que es otro más. A tenor de ello, se considera que cualquier política económica nacional resulta poco factible. En la actualidad, los costes y los beneficios de la aplicación de políticas económicas son otros. Por ejemplo, de entre los muchos motivos que pueden hacer hoy inviable un *keynesianismo* nacional, uno de los fundamentales es sin duda que para los gobiernos es mucho más difícil gestionar sus respectivas economías, enfrentados como están a la división global del trabajo y a los mercados de capital de flujo rápido y liberalizados.

Es más, en este mundo económico sin fronteras, las empresas tienen siempre la opción de invertir en lugares nuevos. Por consiguiente, los gobiernos tienen que garantizar que sus economías alcancen los mejores parámetros del orden económico global —baja inflación, condiciones interesantes para la inversión, costes laborales mínimos, infraestructuras sólidas y así sucesivamente—, al objeto de que las empresas y los flujos de inversión redunden en su beneficio. Las amenazas que pueden sufrir las estructuras fiscales de los distintos países como consecuencia de la presión de la competencia global sólo se eluden alcanzando dichos parámetros.

Una de las consecuencias políticas de esta línea de razonamiento es la de que la socialdemocracia, en su forma tradicional, pierde pie inevitablemente; el Estado del bienestar de inspiración *keynesiana* con notables aptitudes para la gestión económica y social no sobrevivirá en las nuevas circunstancias. Los Estados ya no poseen los instrumentos políticos necesarios para salir indemnes de los cambios económicos globales.

En una palabra, la concepción neoliberal e hiperglobal de la globalización se distingue por su énfasis en la índole totalizadora del capitalismo global, en la índole ineludible de la competencia global, en los parámetros de la eficacia económica global y en la mermada capacidad de los Estados para gestionar sus economías.

El mantra de la política global

Desde los años setenta existe un consenso entre todos los países y organismos con poder económico —el gobierno de EE UU, el G7, la OCDE, el FMI, el Banco Mundial, etcétera— so-

bre la necesidad y la conveniencia de una política pública y una estrategia política configuradas, de una parte, por las instituciones y los principios de la democracia liberal y, de otra, por políticas macro-económicas encaminadas a la baja inflación, los presupuestos equilibrados, la supresión de barreras comerciales y los controles de divisas, la máxima libertad para el capital, la mínima regulación de los mercados de trabajo, la privatización y, en última instancia, un Estado de bienestar dinámico y versátil que impulse a los ciudadanos a ponerse manos a la obra. Con demasiada frecuencia el Nuevo Laborismo se ha sumado a este consenso. Una de las más graves consecuencias de ello es la tendencia a hacer de la prudencia política una especie singular de prudencia económica.

La adaptación a la economía internacional —sobre todo a los mercados financieros globales— se convierte así en un punto fijo de orientación de la política económica. Los «indicadores» de estos mercados y de sus agentes y fuerzas principales pasan a ser un parámetro, por no decir el parámetro principal, de las decisiones racionales. Los gobiernos, según se afirma, no pueden adelantarse a las decisiones del mercado, ni tampoco deben intentarlo. Esta óptica sería defendible si los operadores del mercado financiero tuviesen el monopolio de la pericia económica. Pero no lo tienen, y las consecuencias de permitir que el mercado tome la delantera son sumamente graves.

Los operadores del mercado financiero detentan un poder enorme, pero su sabiduría resulta a menudo dudosa. Pueden desencadenar crisis y contribuir a que una política sólida se torne inviable. Buena parte de su actividad es especulativa; se dejan llevar por estimaciones económicas a corto plazo basadas fundamentalmente en el afán de obtener provecho de la expansión y la rapidez con que se mueven las transacciones financieras: en dinero, acciones, opciones, futuros, etcétera. Pueden reevaluar economías y empresas de la noche a la mañana, como ocurrió en México el mes de enero de 1995 y ocurre ahora mismo en todas partes, de Asia a Latinoamérica. Además, pueden mermar la índole democrática de un gobierno, ya que cuando los indicadores de los mercados financieros pasan a ser lo más importante de un proceso político, determinados intereses económicos ganan un rango privilegiado.

Por otra parte, la óptica que insiste en que la gestión de la economía nacional debería adaptarse a las exigencias de la economía internacional tiene su correlato en la aplicación de medidas financieras colaterales, sobre todo, con el aprovechamiento de la educación y la formación como herramientas de

la política económica. Cada ciudadano tiene que estar capacitado para afrontar los retos de la creciente competencia (local, nacional, regional, global) y la mayor movilidad del capital. Tiene que ser adaptable, flexible, apto, cualificado, dispuesto para el empleo de corta duración, entregado y luchador, si pretende que las EMRC competitivas (así como las empresas medianas y pequeñas) lo tengan en cuenta. O, por decirlo de otro modo, los ciudadanos tienen que convertirse en una especie de estrellas en ciernes —jóvenes, guapos y sumisos— para superar la fase de selección y poder entonces actuar en el escenario del mundo. Acompaña esta política una clara renitencia con respecto a las políticas de justicia distributiva, equilibrio entre impuestos y beneficios sociales, y exigencias a los empleadores y a los ricos que pudieran molestar a los directores del cotarro.

Ahora bien, ¿queda otra opción? A la luz de la debacle económica y política en la que están sumidos Rusia, Indonesia y muchos otros países, la búsqueda de alternativas al orden neoliberal se hace cada vez más apremiante. Es importante comprender que la globalización no tiene por qué aplicar sin medida la receta de la política neoliberal. Porque la hechura y la forma de la globalización son cuestionables y susceptibles de contestación política. La postura hiperglobal constituye un proyecto político e intelectual concreto, y no es el único. Contamos, en efecto, con una idea alternativa de la globalización propia de un programa político distinto.

La forma cambiante del poder político y económico

Vivimos, desde luego, en un mundo en rápido movimiento. Las circunstancias actuales de la economía han transformado los niveles de riesgo e incertidumbre. La economía global es más abierta, fluida y volátil que nunca; las economías están menos protegidas y los mercados internacionales responden con celeridad a los cambios políticos y a los indicadores económicos. Hoy resulta más difícil hacer caso omiso de las tendencias económicas internacionales que en las primeras décadas de la posguerra. Los mercados, precisamente debido a su mayor fluidez, causan hoy más inestabilidad. Por consiguiente, los costes y los beneficios que comporta la aplicación de una determinada política se difuminan más, lo cual propicia la cautela política y las «políticas adaptables». Pero el Nuevo Laborismo ha llevado esto demasiado lejos, permitiendo que de las palancas del poder estatal empujen y tiren con demasiada frecuencia las fuerzas del mercado internacional.

No cabe duda de que la globalización de nuestros días está transformando el poder del Estado, pero cualquier descripción de este fenómeno como una simple pérdida o disminución de la autoridad de éste falsea la realidad. Pues del hecho de que la globalización esté cambiando la relación entre Estados y mercados no se sigue necesariamente que el peor parado sea el Estado. Los Estados y las autoridades públicas han sido los promotores de muchos de los cambios fundamentales, por ejemplo, de la liberalización del capital en los años ochenta y a principios de los noventa. También en otros ámbitos los Estados han contribuido de manera esencial al inicio de nuevas formas de colaboración transnacional, desde la aparición de alianzas militares de nuevo cuño hasta la cooperación para la realización de nuevos e importantes sistemas de armamento.

El meollo de la cuestión radica en que en lo relativo a una larga serie de poderes estatales clave —desde la capacidad para aumentar impuestos y presupuestos a la de reunir fuerzas contra un enemigo— los Estados son, por lo menos en casi todos los pertenecientes a la órbita de la OCDE, tanto o más poderosos que sus antecesores. Por otro lado, las presiones que sufren también se han incrementado enormemente. En este orden de cosas, resulta más lógico hablar de la transformación del poder estatal que tratar lo ocurrido como un colapso. El poder, la autoridad y la actuación de los gobiernos nacionales son otros, pero los cambios no siguen una sola dirección. El derecho de los Estados a regir en el marco de un territorio determinado (soberanía) dista mucho de haberse colapsado, por mucho que el lado práctico de ese derecho —la capacidad real de los Estados para regir— esté cambiando de forma. Surge un régimen de gobierno y administración nuevo que desbarata las concepciones tradicionales del poder estatal como forma de poder público absoluta, indivisible y territorialmente exclusiva del poder público. La globalización, lejos de conducir al «fin del Estado», está fomentando una serie de estrategias de gobierno y administración y, en algunos aspectos fundamentales, un Estado más activo.

No hay lugar donde se observe mejor este fenómeno que en el contexto político de la globalización económica. Junto con el cambio económico global ha habido una serie paralela e inequívoca de cambios políticos, que repercuten sobre el alcance del poder político y las formas de gobierno. Aun cuando gobiernos y Estados sigan siendo actores protagonistas, también han contribuido a la creación de una larga serie de agencias y organismos nuevos de los que ahora forman parte. Frente al Estado hay una inmensa cantidad de organismos in-

tergubernamentales, agencias internacionales y regímenes que actúan en amplios dominios territoriales, así como instituciones cuasi-supranacionales como la Unión Europea. Igualmente, en la política global participan intensamente actores no estatales o entes transnacionales. Estas evoluciones ponen en entredicho el criterio convencional de un orden mundial de base estatal, generando un cuadro mucho más complejo de la administración regional y global. En este marco mucho más complejo, los Estados despliegan su soberanía y su autonomía como letras de cambio dentro de negociaciones que incluyen la coordinación y la colaboración en redes transnacionales e internacionales versátiles.

Lo que la evolución en ámbitos como el de la política, la legislación y lo militar sugiere es que la globalización dista de ser un fenómeno singular. En efecto, abarca una serie de procesos multi-dimensionales. La globalización se concibe mejor en conexión con una categoría espacial, una categoría que se sitúa en el extremo opuesto de lo local y lo sub-nacional. Representa un cambio en la organización de la actividad humana y el desplazamiento del poder hacia modelos transnacionales o interregionales. Este cambio puede adoptar formas dispares y seguir distintas trayectorias por los terrenos económico, político y cultural; y puede generar tendencias tanto opuestas como complementarias.

Espacios políticos para el gobierno cosmopolita

El siglo XX narra de muchas maneras la globalización. Nos habla, por ejemplo, del ascenso de la liberalización neoliberal en la que tanto insisten los hipergloblistas. Pero también del crecimiento de instituciones globales y regionales de primera magnitud, de las Naciones Unidas a la UE. Esta última supone una notable renovación política en el ámbito de la historia del Estado, mientras que las Naciones Unidas sigue siendo una criatura del sistema interestatal. Con todo, y a pesar de todas sus limitaciones, la ONU ha desarrollado un sistema innovador de administración global que ofrece valiosas herramientas públicas internacionales, desde el control del tráfico internacional y la gestión de las telecomunicaciones, hasta el control de enfermedades contagiosas, la ayuda internacional a refugiados y ciertas formas de protección de la riqueza medioambiental. La UE, en un tiempo considerablemente breve, ha llevado a Europa del caos de la segunda posguerra a un mundo en el que la soberanía se consolida en un número cada vez mayor de espacios de interés común. Una vez más, y a pesar de sus numerosas limitaciones, la UE constituye una forma sumamente innovadora de

administración que crea un marco de colaboración para abordar temas que rebasan las fronteras.

Cuando pensamos en la globalización, tenemos que atender también al notable incremento registrado en el presente siglo en cuanto al alcance y el contenido del derecho internacional. El sistema del derecho internacional del siglo XX —desde leyes que regulan la guerra hasta los crímenes contra la humanidad, pasando por los problemas medioambientales y los derechos humanos— ha sentado las bases de lo que bien puede considerarse un marco naciente de una ley cosmopolita, ley que circunscribe y delimita el poder político de cada uno de los Estados. En principio, los Estados ya no pueden tratar a sus ciudadanos a su antojo, por cuanto los valores que encarnan dichas leyes modifican de modo sustancial la naturaleza y la forma del poder político; asimismo, instauran parámetros y límites básicos que ningún agente (político o económico) debería poder traspasar.

Por último, el siglo XX ha sido testigo del inicio de señalados esfuerzos para remodelar los mercados, a saber, el aprovechamiento de la legislación para alterar las condiciones básicas y la intervención de las empresas en el mercado. Mientras los esfuerzos en este sentido fracasaron en lo relativo al tratado NAFTA, en cambio el Capítulo Social del acuerdo de Maastricht incluye principios y reglas que son compatibles con la idea de reestructurar determinados aspectos de los mercados. En caso de ser aplicado, el Capítulo Social podría, en principio, alterar las condiciones laborales en un sentido muy amplio, por ejemplo, en lo tocante al suministro de información y en modelos de contratación. Aunque las disposiciones del acuerdo de Maastricht no satisfagan las necesidades más urgentes, al menos sientan nuevas formas de regulación sobre las cuales se puede edificar.

Los hiperglobalistas defienden un concepto específico de la globalización. Sin embargo, el ejemplo previo sugiere que el siglo XX cuenta con un proyecto de globalización alternativo, un proyecto basado en las iniciativas en común, en el desarrollo del derecho internacional y en el compromiso para alcanzar un orden político y económico más justo. Así, contamos con unos cimientos para la elaboración de un concepto de globalización más responsable y democrático. La propuesta política globalista del Nuevo Laborismo señala que la globalización es una fuerza establecida a la que, en líneas generales, hay que adecuarse. En estas circunstancias, el liderazgo más que ofrecer objetivos, proyectos o grandes ideas tiende a ofrecer vías de ajuste. Lo cual resulta especialmente desafortunado cuando procede de un

gobierno cuyo compromiso con la democracia, en otros sentidos, es más que evidente.

¿No será que la globalización es un fenómeno más complejo de lo que reconocen los hiperglobalistas y que hay más margen de maniobra de lo que se supone para afrontarla adecuadamente? ¿Qué metas se podrían perseguir fructuosamente? ¿Cuáles son las grandes ideas?

Se me ocurren varias.

Ante todo, regular la volatilidad de los mercados financieros internacionales y su afán especulativo para obtener ganancias a corto plazo. Los impuestos sobre el volumen de negocios en los mercados de divisas, la conservación del control sobre los capitales y el aumento sustancial de la reglamentación y la transparencia de la contabilidad bancaria y de otras instituciones financieras constituyen, todas ellas, medidas necesarias para que los mercados internacionales de capital a corto plazo se puedan someter a la intervención democrática.

En segundo lugar, se hacen indispensables nuevas formas de coordinación económica. Organismos como el FMI, el Banco Mundial, la OCDE y el G7 operan con programas separados. La planificación política está fragmentada. Es preciso crear una nueva agencia de coordinación económica que actúe tanto a nivel regional como global. Lo cual no es la fantasía que podría parecer en un primer momento, sobre todo a la luz de la creación de nuevos entes multilaterales después de la Segunda Guerra Mundial, y, más recientemente, de la Organización Mundial del Comercio. Tema a debatir es el de dónde debería ubicarse una nueva agencia de coordinación económica (¿en las Naciones Unidas o en otro ámbito?). Pero lo fundamental es reconocer la necesidad de una nueva autoridad económica transnacional capaz de intervenir en situaciones económicas críticas, en la dinámica de los mercados internacionales de capital y en el equilibrio entre las prioridades de la inversión pública y la balanza de pagos. Un ente de tales características serviría para cubrir un vacío, esto es, el de la coordinación de la política económica que se aplica en el ámbito global o en el regional, o que no se aplica en absoluto, al menos por las autoridades públicas.

En tercer lugar, es necesario instaurar un cuerpo legal para la remodelación de los mercados con el fin de combatir su indeterminación y los tremendos costes sociales y medioambientales que a veces generan. Las reglas básicas del mercado libre y el sistema comercial tienen que alterarse de manera sutil y no tan sutil. Por último, todo lo dicho exige la fijación de nuevos tér-

minos reguladores —sobre el trabajo infantil, la actividad sindical, los asuntos sociales (como la custodia de los niños y la retirada de la patria potestad) y la protección medioambiental— dentro de los apartados de derechos de sociedad y los estatutos de los organismos económicos y las agencias comerciales. Sólo si se introducen nuevos términos de concesión y responsabilidad en todo el sistema económico global, como apéndice y complemento de los convenios colectivos y las medidas sociales en los contextos nacional y regional, cabe implantar una relación nueva entre el poder económico y la democracia.

Dichas medidas han de concebirse como pasos hacia un nuevo sistema «Bretton Woods», sistema que va a incorporar responsabilidades y reglas en los mecanismos institucionales para la coordinación de las inversiones, la producción y el comercio. Si además se unen a medidas encaminadas a aliviar los casos más clamorosos de carencias económicas evitables —reduciendo radicalmente la deuda de muchos países en desarrollo, generando nuevas ayudas económicas en organismos como el FMI y el Banco Mundial con fines de desarrollo, y quizá (como ha sugerido George Soros) creando nuevos fondos de seguros de créditos internacionales—, podrán entonces sentarse las bases para que el capitalismo cuente con una serie de mecanismos y procedimientos democráticos.

Pero ninguno de estos avances será capaz de crear por sí solo los cimientos de una adecuada reglamentación democrática si no se traban firmemente con medidas encaminadas a ampliar las formas y los procesos democráticos más allá de las fronteras territoriales. En Europa podría iniciarse una política democratizadora de estas características implantando una transparencia mayor en los centros de poder clave; aumentando el poder del Parlamento europeo y reduciendo el déficit democrático en todas las instituciones de la UE. En otras esferas entrañaría, por ejemplo, la reestructuración del Consejo de seguridad de las Naciones Unidas para conceder a los países en desarrollo una voz con peso en las decisiones; la profundización de los mecanismos para exigir responsabilidades a las principales agencias económicas internacionales y transnacionales; el reforzamiento de la autoridad para obligar al respeto de los derechos humanos (tanto socio-económicos como políticos); y la creación, en su debido momento, de una segunda cámara democrática de las Naciones Unidas. Dichos objetivos señalan el camino a seguir para el establecimiento de los cimientos de formas de responsabilidad en un ámbito global.

Los reseñados son elementos de lo que en otro lugar he llamado concepto cosmopolita de la democracia. Enfrentados a

comunidades de destinos que se solapan —esto es, a un mundo donde la vida de las distintas comunidades políticas es cada vez más interdependiente—, en el futuro los ciudadanos tendrán que ser no solamente ciudadanos de su propia comunidad, sino también de las regiones en las que viven y del orden global más extenso. Tienen que estar capacitados para participar en distintas comunidades políticas: de ciudades a regiones sub-nacionales y Estados-nación, pasando por regiones y redes globales en el más amplio sentido. No cabe duda de que ha empezado ya un proceso de desvinculación de la autoridad política legítima de los Estados y las fronteras establecidas, en tanto y en cuanto las formas legítimas de gobierno se extienden ahora por «debajo», por «encima» y «a lo largo» del Estado nación. Ahora bien, el proyecto cosmopolita apoya la ampliación radical de este proceso siempre que se someta a un compromiso de largo alcance con los derechos y las obligaciones democráticas.

Indicios

En el arsenal político del Nuevo Laborismo se perciben indicios de mayor ambición en los ámbitos regional y global. Ejemplo de ello es su apoyo a un tribunal penal internacional, como también su creciente interés en convertir el G7 en un instrumento de coordinación para la gestión de las crisis económicas y financieras. Asimismo, no se puede olvidar el llamamiento que hizo Blair para «remodelar» y «modernizar» el FMI y el Banco Mundial. Pero al Nuevo Laborismo le queda mucho camino por recorrer desde la vocación de estrella hasta la cátedra de interpretación. La turbulencia económica que hoy se extiende por todo el globo ofrece una oportunidad histórica para replantar y remodelar la política global. El Nuevo Laborismo precisa salir de una vez del camerino.

Traducción de César Palma