

SEXTO FORO DE BIARRITZ

“DESARROLLO SOCIAL Y DEMOCRACIA LOCAL”

Bogotá, 29 y 30 de Septiembre de 2005

RESUMEN EJECUTIVO

“La Globalización y los Derechos Humanos”

Presenciamos de manera cada vez más frecuente los debates sobre las ventanas de oportunidad ofrecidas por los aspectos económicos, comerciales y financieros de la globalización y sobre los impactos negativos que la falta de gobernabilidad de este proceso, está provocando en las áreas sociales, ambientales y culturales.

La globalización no es un mandato divino sino un producto de la sociedad humana y no tiene una existencia previa independiente de las estructuras que ha creado la humanidad, ni tampoco sus fundamentos básicos están fuera de una posible negociación.

La globalización no es simplemente un tema de economía sino un fenómeno político, y sus procesos se dan en el contexto de una creciente tensión social y oposición política; en las tensiones y complementariedad entre el derecho económico internacional y el derecho internacional de derechos humanos, entre otras cosas.

Es claro, que la globalización podría afectar derechos civiles y políticos, incluso el derecho a la vida, así como a derechos económicos, sociales y culturales.

El alcance e impacto de la globalización ha tenido resultados profundos sobre la vida en el siglo XXI, y prácticamente no hay ámbito alguno de la existencia humana que se haya librado de las consecuencias diversas de la globalización. Como tal, la globalización es un tema que requiere escrutinio y atención permanente de parte de la comunidad internacional. La preocupación principal debe ser la relacionada con las dicotomías que ha producido o incrementado la globalización, y la forma en que se relacionan

con la promoción y protección general de los derechos humanos. Y, dentro de un marco de derechos humanos, surgen las siguientes preguntas: ¿quién se ha beneficiado con todos los sucesos precedidos por los procesos de globalización? ¿Hasta qué punto la globalización ha ayudado a campesinos, pueblos indígenas, mujeres y trabajadores? ¿De qué manera la globalización ha mejorado las capacidades de los estados -particularmente de los países con bajo nivel de desarrollo humano y carentes de recursos económicos- a satisfacer los derechos humanos básicos y fundamentales de sus ciudadanos? Así, al evaluar las comunicaciones mundiales y los avances tecnológicos, "el lado brillante de la globalización", también es esencial ser conscientes de que ocurren en "un mar de disparidad absoluta".

Y los procesos más estrechamente asociados a la globalización navegan en la contradicción. Si bien la globalización está íntimamente asociada a la noción de libre comercio, muchos países desarrollados, como Estados Unidos y miembros de la Unión Europea, mantienen regímenes proteccionistas y subsidios como instrumentos básicos de política económica. Los países en desarrollo, por otro lado, son presionados para que abran y liberalicen sus economías, aún cuando enfrentan enormes obstáculos a la hora de acceder a los mercados del mundo desarrollado, especialmente en sectores como agricultura y textiles, donde tienen una ventaja comparativa. Es así que la globalización ha traído enormes beneficios, pero también ha provocado importante alteración social, especialmente en las zonas en desarrollo del mundo.

La globalización no es, pues, simplemente una cuestión de libre comercio, mayores inversiones y regímenes liberalizados de finanzas. Los procesos de globalización tienen lugar dentro de un contexto de progresiva tensión social y oposición política, con un creciente movimiento mundial de activistas de distintos orígenes que buscan hacerse oír en el debate sobre las consecuencias negativas de la globalización. No es simplemente un tema económico, sino un fenómeno político. Por lo tanto, enfrentar la política de la globalización es un requisito esencial para diseñar estructuras alternativas de política económica y gobierno internacional.

El fenómeno de la globalización es producto de la sociedad humana, motivada por ideologías, intereses e instituciones específicos. Es necesario, pues, hablar más a fondo entre las dos partes del debate sobre globalización, y no seguir como hasta ahora, con un monólogo entre los principales impulsores de la globalización, instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Grupo de los Siete y el Foro Económico Mundial, por un lado, y los críticos en las calles, por el otro.

Los principales regímenes jurídicos implicados en los procesos en marcha de la globalización se vinculan principalmente a los relacionados con el comercio, la inversión y las finanzas internacionales. En sentido amplio, caen dentro de la rúbrica del derecho económico internacional, dedicado fundamentalmente a los principios y mecanismos institucionales que sustentan los procesos de la economía internacional. Surgen algunas preguntas básicas: ¿un régimen liberal internacional de comercio, inversión y finanzas, en especial el que impulsan los proponentes de la globalización, siempre alienta la promoción y protección de los derechos humanos? ¿Hay la sinergia necesaria y apoyo mutuo entre el creciente flujo internacional del comercio, las inversiones y las finanzas, por un lado, y los derechos humanos por el otro? ¿Hay situaciones en las que ambos regímenes podrían entrar en conflicto?

Existe una concepción equivocada de que ambos regímenes jurídicos están totalmente aislados uno del otro. Sin embargo, son las mismas entidades (estados) que han creado y adoptado las normas de ambos organismos jurídicos. Por tanto, es necesario asegurar mayor coherencia entre ambos. Por su parte, el derecho económico internacional no ha prestado mucha atención a los derechos humanos internacionales, y viceversa. Hasta que no se reavivó la discusión del derecho al desarrollo, el derecho de los derechos humanos y la práctica han estado preocupados por los derechos y obligaciones de los estados.

Hasta hace poco las instituciones que desempeñan una función significativa en la economía mundial, como el Banco Mundial, el FMI y la OMC, han sido reticentes a embarcarse en una discusión vasta del tema. Y en los casos en que se ha dado, solo en el contexto de sus operaciones, medidas y procedimientos de gobierno y rendición de cuentas. En ese contexto, los estados están en desventaja seria ya que las obligaciones que les imponen esas instituciones pueden socavar sus compromisos en materia de derechos humanos. Los individuos, supuestamente el sujeto último de interés, están en mayor desventaja aún debido a la falta de representación efectiva en esos organismos, algo que señaló el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en una declaración sobre globalización.

Si bien las instituciones multilaterales están esencialmente conformadas por estados, esto no resuelve las relaciones de poder, recursos y desigualdad de los estados que los confronta en el contexto de sus actividades y formulación de políticas. Son esos temas los que nutrieron el debate que precedió a la promulgación de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

Por otro lado, el régimen jurídico relativo a la promoción y protección de los derechos humanos internacionales no está libre de problemas. A pesar de las afirmaciones sobre el carácter universal de los derechos humanos, siguen pendientes varios temas, ya sea de naturaleza conceptual o de puesta en práctica. Por lo tanto, continúa la categorización del derecho internacional de derechos humanos, a pesar de la proclamación sobre la indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los derechos humanos de la Declaración de Viena, y el trabajo considerable del CESCR para aclarar esta categoría de derechos. El efecto, a veces encubierto en términos de aplicación, recursos o su alegada falta de justicia, ha sido rebajar la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales a la vez que enfatiza el respeto a los derechos civiles y políticos. En segundo lugar, los mecanismos de aplicación de los derechos humanos centrado en la dimensión externa más que en la integración de las políticas de derechos humanos a internacionales siguen débiles, a menos que haya un interés mayor de naturaleza política o económica que dirija la acción.

Contra el marco de esas tensiones, persiste el problema de que algunos países no se han beneficiado con la nueva evolución de la economía mundial. Tampoco son muchos los que en esos países han ganado con la creciente atención a los derechos humanos internacionales.

En la última década, varios países, especialmente países en desarrollo y menos adelantados, adoptaron las condiciones básicas de una economía liberalizada, incluidos tipos cambiarios libres, reducidas reglamentaciones de precios y mercados para mercancías (en especial productos agrícolas), y el desmantelamiento de los obstáculos comerciales y financieros, todo en nombre de derivar los máximos beneficios del proceso de globalización.

Pero, como quedó manifiesto en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la mayoría de los últimos informes sobre los países menos adelantados, casi todas sus economías todavía están muy mal, incluso peor que antes de la liberalización, en parte debido a la dependencia de un único cultivo comercial, insuficiente apoyo de donantes y sucesos como intervenciones bélicas y golpes de Estado, y también a la conceptualización misma de las políticas y programas de liberalización.

Existe pues un problema con ambos regímenes jurídicos. Es bastante obvio que resolver las tensiones y acercar ambos regímenes no será una tarea menor.

En este contexto, alrededor de la globalización surgen varias tensiones respecto a su definición, el lugar de la política y la economía hoy.

Para Joaquín Estefanía, «Lo principal de la globalización... lo central es que es un proceso que no hemos decidido las personas, que no hemos votado y que, no haciéndolo, nos perjudica como ciudadanos (aunque en muchos casos nos alegre como consumidores). Lo principal es que nos distancia de la participación ciudadana, nos anestesia de lo público, de lo colectivo». Derivado de ello, cada vez más se multiplican organismos poco democráticos, independientes del poder político, sin ninguna responsabilidad jurídica, pero que definen el destino de miles de ciudadanos en el mundo, por ejemplo, organismos como los bancos centrales de los países. Según este mismo autor, la multiplicación de dicho tipo de instituciones se produce de manera creciente para evitar la presión de los ciudadanos, sobre todo desde la óptica de su participación en la toma de decisiones que afectan al colectivo.

Afirmaciones como la de Gary Becker, premio Nobel de economía, son muy dicientes: «Sólo los estados que se encuentran institucionalmente protegidos frente a estas presiones pueden resistir, y los estados democráticos no lo están».

Siguiendo esta lógica y la proclamada por el Consenso de Washington, los ciudadanos no deciden su futuro; lo deciden los mercados compuestos por millones de personas que, por efectos de la «mano invisible», en su libre albedrío, hacen que ocurra lo mejor para todos.

En este sentido, la globalización depende fundamentalmente de los mercados y no de los individuos, de allí que el concepto mismo de democracia se debilite y, por tanto, los mercados se constituyan en el poder de hecho del siglo XXI; así las cosas, ¿dónde queda el lugar de lo político? Para muchos, a la fecha, básicamente lo que se ha presentado es una globalización financiera, porque ésta se ajusta de manera perfecta a la revolución de las telecomunicaciones, dado que es inmaterial, inmediata, permanente y planetaria; su valor es, en promedio, cincuenta veces superior al de los intercambios comerciales internacionales.

Para nadie es un secreto que el nerviosismo de los inversionistas financieros transnacionales, transmitido por televisión en la caída de las bolsas de Tokio

o Nueva York, ha generado colapsos económicos de grandes dimensiones en los países asiáticos o en nuestro vecino, Brasil.

Para el investigador Jorge Iván González, hay dos características muy importantes en la dinámica económica actual, particularmente preocupantes para los países en desarrollo: la volatilidad y la vulnerabilidad. La volatilidad implica que las economías nacionales cada vez varían con mayor intensidad y magnitud; mientras en los años ochenta la varianza de los movimientos del Producto Interno Bruto (PIB) en Colombia era de 2,5, en los noventa alcanzó 8,8; esto demuestra que la economía es cada vez más errática, difícil de manejar e impredecible. Y esa volatilidad está asociada a la volatilidad de los capitales internacionales.

Más grave aún es el hecho de que esta volatilidad está relacionada con la vulnerabilidad, es decir, con las condiciones de pobreza y desigualdad de la población; si el PIB varía de manera brusca y en períodos cortos, el PIB per cápita se afecta igualmente hasta llegar a situaciones como la de finales de la década de los noventa a la fecha, donde se empezaron a deteriorar o estancar todos los indicadores sociales.

En lo referente a la multiplicidad de relaciones internacionales en el ámbito económico no se puede dejar de mencionar el Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) o el acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos que, implica replanteamientos aún más fuertes de la política comercial y de las políticas sectoriales. En estos acuerdos está contemplada una «libertad irrestricta para el movimiento de capitales», con consecuencias graves sobre la volatilidad y la vulnerabilidad, anteriormente señaladas.

Según Jack Donnelly, los mercados buscan la eficiencia económica con una maximización de la cantidad total de mercancías y servicios producidos; los mercados pueden producir más y más, pero no necesariamente producen para todos. En efecto, los mercados distribuyen las mercancías y servicios en forma desigual, sin tener en cuenta las necesidades, los intereses y los derechos de los individuos; sólo se considera el valor económico, y éste varía de modo significativo entre individuos y grupos sociales. Mercados libres necesariamente producen profundas desigualdades económicas.

Con el paradigma económico vigente la garantía de los derechos sociales básicos, como la salud, el trabajo y la educación, se considera una limitante al funcionamiento del mercado, la libre circulación del capital y la competitividad internacional. Derivados de esta lógica, estos derechos se han transformado progresivamente en una mercancía más, objeto de

compraventa en contratos privados, en medio de un mercado totalmente desigual, en el cual una gran parte de la población no tiene poder adquisitivo o de consumo; este mercado, además, está fuertemente controlado por organizaciones empresariales con ánimo de lucro.

Aparece aquí con claridad el problema de la desigualdad, que no es solamente un tema de política económica y social, sino de ¡política-política! Es decir, tanto en Colombia como en América Latina, se ha reiterado en los últimos tiempos que detrás de cada receta internacional, como el ajuste estructural, la estabilidad macroeconómica o la apertura económica, hay un tema de fondo que no se quiere tocar y es la profunda inequidad que hay en la distribución de la riqueza y el ingreso, y se ha demostrado cómo los avances en los indicadores sociales no son sostenibles en el tiempo sino que, por el contrario, retroceden rápida y drásticamente mientras no se altere la concentración de los recursos en tan pocas manos.

Para el caso colombiano, la dificultad de adquirir derechos sociales en el mercado de contratación de servicios privados por parte de la mayoría de la población se puede medir en los indicadores PIB per cápita y población por debajo de la línea de pobreza (LP).

Según el estudio CID-UN-CGR (2003), Bienestar y macroeconomía, informe de coyuntura, «... el PIB per cápita empieza a bajar en la segunda mitad de los años noventa. Entre 1997 y 2002 pasó de \$239.609 a \$225.010», con base en pesos de 1975.

Con respecto a la pobreza medida por ingresos, ésta aumentó, especialmente a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, pasó de 50,30% en 1997 a 62,45% de la población en esta condición en el año 2002.

Si a estos indicadores agregamos el coeficiente de Gini, que nos indica el grado de concentración de la riqueza —si se acerca a 0 hay más igualdad y si se acerca a 1 hay mayor desigualdad—, se observa cómo según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en Colombia el Gini aumentó de 0,56 a 0,58 entre 1995 y 2001, confirmando la tendencia global señalada por la Cepal de que en los años noventa se acentuó la concentración del ingreso en los países de América Latina.

A pesar de la pretensión de la política social que suele acompañar a la política macroeconómica en boga, según la cual a través de subsidios públicos se beneficiará a la población más vulnerable, algunos indicadores

observados a través del tiempo muestran cómo aún los subsidios tienden a concentrarse en las familias de mayores recursos, según el informe del CID y la CGR:

«Con el paso del tiempo la distribución se ha vuelto más desigual, especialmente en la educación superior. En 1992 el 33,9% de los subsidios los recibía el quintil superior (el más rico). En el 2000 esa participación subió a 49,3%. Ello significa que casi la mitad del subsidio destinado a la educación universitaria se está quedando en manos de las familias de mayores recursos. En este proceso resultan más perjudicados los jóvenes de los hogares pobres».

Así las cosas, la afectación de derechos económicos, sociales y culturales está íntimamente ligada a la violación de derechos civiles y políticos, pues como señala Amartya Sen las formas de pobreza vuelven a la persona vulnerable a violaciones de diferentes libertades; por ejemplo, la negación de la libertad económica implica la negación de la libertad social y política. Todo este proceso conlleva además una preocupación adicional, referida a los graves riesgos del progresivo desmantelamiento de las políticas públicas estatales, porque tanto en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, como en el de los derechos civiles y políticos, se requieren prestaciones positivas y negativas por parte del Estado. Por ejemplo, se demandan una destinación presupuestal y un desarrollo institucional para el funcionamiento del aparato de justicia o, por otra parte, se debe respetar el libre desarrollo de la personalidad dentro del contenido del derecho a la educación. En uno u otro caso hay obligaciones de respeto y protección. Desde diferentes voces se insiste en la necesidad de preservar el papel del Estado en términos de promover la igualdad social, enfrentar los desequilibrios creados por los mercados, asegurar un desarrollo humano sostenible, pero en particular garantizar los derechos humanos integrales para todas y todos; esto implica frenar el desmonte de la institucionalidad pública, porque como ya se señaló, éste afecta tanto a los derechos civiles y políticos, y en mucho mayor grado los derechos económicos, sociales y culturales.

Investigadores sociales han señalado que existen caminos, y que es necesario retomar estrategias totalmente abandonadas como impulsar el mercado interno, es decir, producir y consumir lo de nosotros. Los planes de desarrollo de la década de los noventa han puesto su énfasis en la apertura de capitales y la inserción al mercado global a través de las exportaciones, pero en ninguna parte se ha pretendido desarrollar un mercado propio que, por ejemplo, permitiría generar empleo y producción para los colombianos.

Otro tema que no debemos dejar pasar por alto, es las consecuencias que tiene el proceso de globalización sobre las democracias constitucionales contemporáneas. Puede citarse una fuerte erosión de la capacidad decisoria de los estados-nación, especialmente los periféricos. La fuerza de los conglomerados transnacionales, el surgimiento de esferas de decisión política y económica independientes de gobiernos y ciudadanos, grupos de estados ligados por intereses comunes o consorcios regionales, la hegemonía del pensamiento económico liberal, entre otros, van erosionando las democracias y retirando el poder de sus ciudadanos.

Pero a su vez, respecto a las relaciones entre la globalización y el constitucionalismo democrático, no se puede desconocer la fuerza de la globalización de los derechos humanos, recogida en los diferentes instrumentos internacionales para asegurar su vigencia como inherentes a la dignidad humana en diversas partes del mundo, sin ser ingenuos frente a la fuerte presión generada tanto por la faceta económica como cultural de la globalización.

El fortalecimiento del sistema internacional de derechos humanos también hace parte de lo que algunos denominan «la formación embrionaria de una sociedad civil internacional», pero que requiere a su vez el desarrollo de una solidaridad internacional cada vez mayor en los diferentes ámbitos de las relaciones sociales.

En relación con los efectos de la globalización económica sobre el derecho constitucional, se destaca que, con los argumentos de la competitividad internacional, ésta sólo la alcanzarán nuestros países a costa de la supresión de conquistas sociales; se ejerce presión para modificar aspectos de las constituciones relacionadas con las obligaciones del Estado en el área social, la reglamentación de agentes económicos privados para la prestación directa de servicios sociales... en últimas reformas que tienen como objetivo liberar a la economía de las injerencias normativas del poder público y equilibrar el ordenamiento interno de los estados, creando las condiciones más adecuadas para el buen funcionamiento de los mercados. Se llega así a una conclusión aparentemente contradictoria: el proceso de globalización, por una parte, reduce la capacidad de decisión de los ciudadanos de un Estado, pero por la otra aumenta la esfera de protección de las violaciones a los derechos humanos perpetrados por el mismo Estado. Hoy las corporaciones transnacionales aparecen inmunes a cualquier forma de control público o popular, y el papel de la sociedad civil internacional se ve limitado a algunos temas, como medio ambiente y derechos humanos.

Sin embargo, surge la pregunta que hace que miles de personas protesten igualmente en una cumbre de la OMC, del FMI o el Banco Mundial: ¿cuál es su común denominador, fuera de ser organismos de carácter económico internacional? Algunos responden insistiendo en su carácter antidemocrático, en que sustituyen la voluntad de la mayoría de los habitantes de la tierra. Este movimiento en formación, que no tiene ni una denominación precisa, ni total identidad en los actores que lo componen o en los objetivos que persigue, se resiste a la fuerte desigualdad entre el acceso a la fibra óptica para algunos, frente a la carencia de acueducto y alcantarillado para muchos; se resiste también a las fuertes diferencias que hay entre los países que consumen el 80% de los recursos del mundo y los restantes, que ni siquiera satisfacen sus necesidades alimentarias, y se niega a aceptar que el mercado invada esferas de la vida cotidiana tan elementales y vitales como la salud, la educación, la vivienda, el trabajo... En fin, se niega a aceptar la total dependencia de la mayoría de los seres humanos del mercado y el pensamiento único.