

# GLOBALIZACIÓN, DESARROLLO SUSTENTABLE Y TERRITORIO

Víctor L. Urquidi  
El Colegio de México

## ANTECEDENTES

Desde la post-guerra, a fines de los años cuarenta, sobre todo a raíz de la reconstrucción de Europa y la puesta en marcha de los organismos financieros multilaterales, con la adición entonces temporal del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se empezó a crear un clima económico y financiero tendiente a la globalización del comercio internacional. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, en general el propio Sistema de las Naciones Unidas, más tarde los bancos regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y sus congéneres de Asia, África y el Caribe y diversos arreglos no formales entre los principales países industrializados, ampliaron gradualmente sus funciones para intensificar los procesos de globalización que hoy conocemos.<sup>1</sup>

Las ideas principales habían estado arraigadas en la liberalización económica de los países en vía de industrialización de la segunda mitad del siglo XIX, que se caracterizó por gran dinamismo del comercio internacional y hasta cierto punto de las inversiones internacionales. Fue época de expansión imperialista en Asia y África, que entre otras cosas contribuyó a la primera Guerra Mundial y marcó el fin del orden internacional del siglo XIX. La primera post-guerra se caracterizó pronto por inestabilidad financiera y monetaria y proteccionismo, y al fin trajo consigo la crisis de 1929 y la Gran Depresión de los años treinta, que a su vez recrudeció el proteccionismo y el

---

<sup>1</sup> Sobre experiencias históricas, véase Aldo Ferrer, *Historia de la globalización: orígenes del orden económico internacional*, Buenos Aires/México, Fondo de Cultura Económica, 1996. Si bien las analogías históricas deben verse con mucha cautela, el análisis de cómo sólo unos cuantos países llegaron a alcanzar la categoría de países industrializados con proyección global ha sido muy bien planteado por el autor de este libro (véanse en especial los Caps. VI y XVII, y pp. 393-412).

nacionalismo negativo, y creó un gran enjambre de restricciones a la actividad económica internacional, en el que participó activamente la Alemania nazi. Durante la segunda Guerra Mundial, en la Carta del Atlántico de 1942, Estados Unidos y Gran Bretaña sentaron las bases de su visión de la post-guerra, en lo político y lo económico. En 1943 se convocó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Agricultura y Alimentación que dio lugar al establecimiento de la FAO; en 1944 se firmaron los convenios de creación del Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. En 1945-1946 se atendió, vía Naciones Unidas, a problemas de rehabilitación y reconstrucción de la post-guerra. Sin embargo, por oposición del Congreso de Estados Unidos, no se creó en 1948 la Organización del Comercio Internacional, cuyos estatutos fueron establecidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo (la Conferencia de La Habana).

Ese mismo año, en cambio, el Congreso norteamericano aprobó la legislación que dio curso al llamado Plan Marshall para ayudar a financiar la reconstrucción de Europa y asignó fondos para rehabilitar las economías de Alemania y Japón. También en 1948, por cierto, en la Conferencia de Bogotá (con antecedentes en la de Chapultepec de 1945), Estados Unidos dio la espalda a América Latina y recomendó que se entrara rápidamente al esquema de la liberalización del comercio y la apertura a la inversión extranjera privada. Aun el Banco Mundial, en sus primeros años, mantuvo la idea de que su misión era apoyar al capital privado en proyectos de desarrollo aunque en la práctica empezó en gran parte a operar préstamos a largo plazo para entidades del sector público en Chile, México y El Salvador. El avance hacia la globalización fue entonces bastante tenue, sobre todo mientras Europa occidental no hiciera la transición a una economía reconstruida y liberalizada, lo que se logró hacia 1950.

En medio de todo ello surgió la Guerra Fría, con sus componentes militares nucleares y la proyección del mundo soviético a los países en desarrollo, inclusive a China. En la medida en que la Guerra Fría asumió la atención prioritaria de Estados Unidos y otras potencias occidentales, con apoyo a su vez en Japón y otros países del Pacífico, la globalización quedó rezagada. Para los años sesenta, no obstante el crecimiento económico bastante rápido de los propios países industrializados y de no pocos de América Latina y otras regiones del entonces llamado Tercer Mundo, empezaban a

producirse tensiones fuertes entre la economía de Estados Unidos y el resto del mundo. En 1971, dicho país abandonó la convertibilidad de su moneda en oro a que tenían acceso los bancos centrales y echó por la borda el esquema de Bretton Woods; se creó de hecho un "sistema" de tipos de cambio flotantes en el que el FMI tuvo poca influencia, y se debilitaron los lazos de cooperación económica dentro de lo que hoy se llama el Grupo de los Siete (G-7) y entre estos países y el mundo en desarrollo.

Apenas dos años después, en 1973, la OPEP logró desequilibrar abruptamente el mercado petrolero mundial al hacer subir el precio del crudo de Dls 2 a Dls. 14 en muy poco tiempo y poner en jaque a las economías de gran consumo de hidrocarburos, con alzas de costos y amenazas de desabasto. Se aceleraron los esfuerzos tecnológicos por ahorrar energía, en especial hidrocarburos, se acentuaron los programas de energía nuclear, y de hecho los países industriales se encerraron en sus fronteras. Los petrodólares creados en la banca comercial mundial sobrepasaron con mucho la capacidad del Banco Mundial y los bancos regionales multilaterales para suministrar crédito a largo plazo a los países en desarrollo. Se privilegió el crédito externo a plazos corto y mediano, sin medir sus dimensiones, sus características ni su destino y sus consecuencias, y se engendró el gran problema de la crisis de deuda externa que afectó de modo particular a la mayoría de los países en vía de desarrollo, sobre todo a las naciones latinoamericanas. La mayoría no ha salido aún de las consecuencias negativas de semejante endeudamiento, de manera que el servicio de pago de intereses sobre la deuda, y las recalendarizaciones apenas limitadas de los perfiles de amortización, han continuado pesando muy fuertemente en la capacidad de desarrollo de los países afectados, de modo particular los que no han podido ampliar sus exportaciones en forma dinámica, con frecuencia en competencia con los llamados "tigres" de Asia.

La disolución en 1989-1990 de la Unión Soviética y del sistema de economías ligadas a ella abrió otro capítulo a la economía mundial en que el empuje de la idea de la globalización se ha extendido, aunque más por la vía del comercio internacional y la relocalización industrial que por la vía de los créditos y la inversión extranjera directa. De allí que se haya fortalecido el GATT y al fin se llegara, por vía de la Ronda de Uruguay, a crear la Organización Mundial del Comercio que se había dejado

en suspenso desde 1948. La OMC incluye el intercambio de servicios y de derechos de propiedad y la desregulación parcial del comercio de productos agropecuarios.

Las tensiones económicas mundiales continúan, no obstante el mayor volumen de comercio internacional, y se manifiestan en los campos tecnológico, de la información y las comunicaciones, de la protección de los derechos de propiedad y de los intereses de las empresas transnacionales (ETN), y en la cooperación ambiental internacional. Al mismo tiempo, las crisis internas provocadas por el endeudamiento externo y los necesarios ajustes de las economías nacionales en proceso de transición o de transformación, han menguado en muchos casos la capacidad de estas economías, como las de América Latina, para sacar partido de la globalización, pues ésta ha tendido a fortalecer a los fuertes y a debilitar a los débiles, ocasionando mayores asimetrías que en otras épocas. A la vez, los montos de la cooperación económica y financiera internacional se han estancado, en parte porque los países llamados donantes, con pocas excepciones, no han querido cumplir sus compromisos y han preferido insistir en aperturas excesivas y en desregulaciones inmensas a favor del sector privado internacional.

## **I. La globalización hoy**

Lo anterior permite considerar que el término globalización, si bien marca una tendencia, y por cierto acentuada durante los últimos 15 años, es un proceso dispar que no favorece por igual a todas las economías, y que aun margina a muchas de ellas. Son varias las facetas de la globalización económica, desde los planteamientos generales en que los miembros del G-7 llevan la iniciativa y los gobiernos que predominan en los organismos financieros multilaterales y la OCDE hacen valer sus ideas e intereses, hasta el ejercicio de impulsos globalizantes a escala menor en determinados agrupamientos regionales, como ocurre en la Unión Europea. Habría que añadir, guardando las proporciones, el área de libre comercio del TLCAN, los convenios de cooperación económica del Sudeste de Asia, el Mercosur y otros. De cualquier manera, los elementos que caracterizan la globalización económica son: la tendencia a la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias; los movimientos incontrolados de capital de inversión a largo plazo determinados por las ETN y los flujos de capital financiero especulativo; y la transnacionalización de la tecnología de la información y el control de los medios de comunicación. Todo esto asistido por el proselitismo que ha brotado en las esferas empresariales de innumerables países acerca de las virtudes del libre mercado --una verdadera y absoluta abstracción-- y el adelgazamiento y debilitamiento de las funciones económicas del estado.

Los planteamientos se hacen a veces en términos cuasi absolutos, sin medias tintas ni salvedades, y se promueve, con ayuda de los medios de comunicación, la noción de que todo lo ocurrido anteriormente en materia de desarrollo fue un fracaso. Sin embargo, empiezan a surgir voces aisladas que buscan un camino intermedio. El problema grave para muchos países en desarrollo es que no existen medios suficientes para llevar a cabo con éxito la transición, ni capacidades para hacer valer los elementos positivos del paradigma anterior. La destrucción o menoscabo de la capacidad productiva preexistente no se puede reparar fácilmente cuando a la vez prevalecen problemas estructurales económicos y sociales de lejano origen histórico que todavía no se han resuelto. O cuando se identifican rezagos, como en la educación y el desarrollo científico y tecnológico, y en la salud, que, además, sólo pueden corregirse a plazos mediano y largo --y eso en caso de contar con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios. O cuando los sectores empresariales no han contado con la formación necesaria para intervenir activamente en los grandes

mercados internacionales. O cuando los desajustes acumulativos en la dinámica de la oferta y la demanda de mano de obra de distintas calificaciones, o en sus totales, no dejan prever respuestas rápidas al desempleo y el subempleo.

La globalización, en consecuencia, requiere verse como un proceso aún en formación, que, para empezar, no es rigurosamente "global". Tampoco se limita a ciertas áreas económicas regionales con tintes de exclusividad, ya que los agrupamientos regionales mantienen un activo intercambio con el resto del mundo. Y aun países antes aislados, como la República Popular China, intervienen, con base en la parte moderna de su economía, en la economía global.

Deben añadirse tres dimensiones especiales: la tecnológica, la ambiental y la poblacional, que trascienden fronteras y soberanías.

La dimensión tecnológica, que abarca la actividad agropecuaria, la industrial y, de modo creciente, la de servicios, tiende a estar bajo el control de los G-7 y de sus ETN. Los organismos de Naciones Unidas han empleado tiempo y esfuerzos en tratar de promover, sin mayor éxito, la liberalización de las transferencias tecnológicas. La última conferencia sobre la materia se llevó a cabo en 1979 en Viena; no tuvo mayor consecuencia, aunque deben reconocerse programas de cierta importancia emprendidos por la UNCTAD (Conferencia de Comercio y Desarrollo), la ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial), el PNUMA (Programa de las Naciones sobre el Medio Ambiente), la FAO, la OCDE y otros organismos. La realidad es que la tecnología, en lo general, ha sido desarrollada y difundida en los países industrializados, en gran parte en manos del sector privado, incluso de modo especial las ETN, y sigue siendo en lo principal dominio de la propiedad privada, sujeta mediante patentes y licencias al control de sus originadores. La tecnología, cada día más apoyada en la ciencia básica, es muy dinámica, y ello explica en buena medida algunos aspectos importantes de la reciente globalización. Pero la gran mayoría de los países en desarrollo no llevan a cabo suficientes esfuerzos de investigación y explotación técnica propios para reducir su dependencia práctica de las tecnologías surgidas de las economías del G-7. A la larga no habrá probablemente monopolios tecnológicos significativos, pero se está aún muy lejos de que las

innovaciones tecnológicas que inciden en la producción y el consumo transiten libremente y disociadas de las ETN.

En el contexto global, apenas en los últimos 30 años se ha prestado suficiente atención al deterioro ambiental generado por la actividad económica y por ciertos fenómenos sociales. Bajo impulsos venidos de los sectores científicos a fines de los años sesenta, algunos países industrializados comenzaron a formular políticas de control ambiental, refrendadas al poco tiempo por conferencias de las Naciones Unidas. Se concebían entonces las políticas ambientales como de aplicación exclusivamente nacional, y en algunos casos en cuencas hídricas o aguas marinas que trascendían fronteras o afectaban a varios países. El PNUMA, nacido de la Conferencia de Estocolmo de 1972, inició, con recursos sumamente limitados, programas de apoyo técnico. Las comunidades científicas y el PNUMA aunaron esfuerzos para detectar algunos problemas de orden climático y relativos al uso de los recursos naturales que habrían de merecer acción de tipo global. Para 1984, cuando la Asamblea General de Naciones Unidas estableció la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (Comisión Brundtland), había ya conciencia de la globalización de algunos deterioros ambientales, en especial por el efecto invernadero originado en la combustión de energéticos de origen fósil, por la emisión a la atmósfera de los clorofluorocarburos (CFC), por la pérdida de biodiversidad y por el perenne problema de la deforestación y la erosión de los suelos. Las conclusiones de la Comisión Brundtland dieron pie a la convocatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo llevada a cabo en Río de Janeiro en junio de 1992. De esta conferencia partió un compromiso de 178 países de emprender acciones internacionales, regionales y nacionales para combatir el deterioro ambiental.

La Conferencia de Río de Janeiro fue bastante más allá, trascendiendo lo que hasta entonces se consideraba en general como asunto exclusivo de las soberanías nacionales. Quedó claro, por una parte, que la problemática ambiental no reconoce fronteras, y que en muchas ocasiones involucra a países vecinos o a grupos de países vinculados en una región geográfica. Por otra, se adoptó una de las principales recomendaciones de la Comisión Brundtland: la de emprender un proceso de "desarrollo sustentable", definido no sólo en los términos tradicionales de desarrollo económico y social sino también en función de la protección ambiental como eje del uso eficiente de los recursos

naturales y del aseguramiento del acceso a los mismos por las generaciones futuras --en el planeta en su conjunto y en todos las grandes regiones y todos los países. La Conferencia indujo a los gobiernos a suscribir convenios internacionales sobre el cambio climático, la biodiversidad, el desarrollo forestal y la protección de los suelos, y reafirmó acuerdos anteriores como el del Protocolo de Montreal sobre la producción y empleo de los CFC. Además, se aprobó una Agenda 21 que contiene recomendaciones consensadas de índole internacional, regional y nacional.

Ha de entenderse que el nuevo paradigma del desarrollo sustentable, que requiere una comprensión amplia y profunda a todos los niveles, ha sido propuesto para normar la evolución de la humanidad en sus distintos sistemas económicos, sociales y políticos. Uno de sus requerimientos centrales --por las consecuencias del empleo de combustibles de origen fósil como principal energético industrial, agrícola, del transporte y del consumo urbano-- se finca en una necesaria transición hacia energéticos menos contaminantes, en importantes economías en el uso de los energéticos, y en transformaciones en los patrones de consumo congruentes con la economía en energéticos. A apenas cinco años de distancia de la Conferencia de Río de Janeiro, es poco lo que se ha logrado en las distintas regiones del mundo para avanzar hacia las metas y los procesos del desarrollo sustentable. La etapa actual está en vía de evaluación, considerando al mismo tiempo que el deterioro ambiental en general continúa, y en algunos casos a tasas elevadas --el deterioro ambiental se ha "globalizado", valga la expresión.

En cambio, debe reconocerse que en materia poblacional ni siquiera se ha definido, ni de hecho admitido, lo que lógicamente sería una parte importante del proceso de globalización: la migración internacional. Durante el siglo XIX, y aun antes, cuando no se requerían pasaportes ni documentos de identidad, la migración trasatlántica y por los mares índicos contribuyó a crear nuevas y variadas economías nuevas, entre ellas la de Estados Unidos y la de Australia; hoy día la migración está sujeta formalmente a restricciones, aunque el movimiento migratorio las rebasa, sobre todo entre Sur y Norte, contribuyendo así en lo económico y en la transculturación, la que también adquiere visos globalizantes. La comunidad internacional ha venido reconociendo de manera gradual la problemática demográfica de la humanidad como fenómeno global. El crecimiento poblacional se ha acentuado desde principios del siglo XX, pero fuera de las esferas académicas, casi no se



reconoció como problema importante antes de los años sesenta. Las Naciones Unidas han llevado a cabo conferencias internacionales sobre la materia, desde la de Bucarest en 1974, pasando por la de México en 1984, hasta la de El Cairo en 1994, a más de gran número de reuniones regionales y de menor alcance. En la Conferencia sobre Medio Ambiente de Río de Janeiro no se trataron los asuntos demográficos, que se dejaron para El Cairo. Sin embargo, población y medio ambiente son temas íntimamente ligados entre sí, aun cuando cada uno contiene otras vertientes que requieren atención detallada por sí misma. Empieza a reconocerse que en algunas áreas del mundo, la presión poblacional medida por los números absolutos, o la tasa de incremento demográfico, contribuye al deterioro ambiental o hace más difícil acometer políticas de desarrollo sustentable. Además, la mayoría de los incrementos previsibles futuros de la población se producirán en los países en desarrollo. O sea que la globalización comprende no sólo las migraciones internacionales y las internas --tanto voluntarias como forzadas--, sino también los factores que las determinan o impulsan, con todas sus consecuencias económicas, sociales y políticas. Es decir, la globalización es global, abarca todo.

## **II. México y la globalización**

Todo país, toda economía, están hoy expuestos a los procesos de globalización, con efectos y causas tanto internos como externos. Es difícil que un país, una economía, se aíslen, o que intenten resolver sus problemas actuales y futuros de manera aislada. En lo internacional y regional, y en lo nacional, sin embargo, las acciones debieran ser congruentes. Sin perder de vista las aspiraciones nacionales, basadas en diagnósticos correctos de la problemática, será a la vez necesario adquirir una comprensión adecuada de las tendencias globales y preparar las estrategias nacionales para obtener beneficios, y también para defenderse de los aspectos negativos de la globalización. Ello no supone limitarse a intervenir en los debates de las Naciones Unidas sino hacer un análisis profundo de la realidad nacional y sus complejidades nuevas, así como, al mismo tiempo, de las trayectorias futuras que puedan ser viables. Está de por medio la mejoría permanente de las condiciones de vida de la población nacional y de la que habita distintas regiones o territorios, con el cumplimiento eficiente de requisitos de estrategia económica, social y política para alcanzar un proceso de desarrollo

sustentable. El objetivo del desarrollo sustentable resume y condensa los posibles márgenes dentro de los cuales podrán juzgarse las acciones y estrategias que se elaboren.

De entrada, puede afirmarse que hasta ahora el desarrollo de México no ha sido sustentable en los términos descritos, por muchas razones, entre ellas porque se ha producido un deterioro ambiental continuo en los últimos 25 años. El ingreso más definido a la globalización económica data de un periodo aun más corto, con algunas consecuencias positivas --por ejemplo, el tener que salir a vender manufacturas a la economía externa para contar con mayor volumen de divisas y para crear empleo--; sin embargo, se presentan muchas repercusiones, derivadas de las estrategias económico-financieras, todavía de poco efecto favorable y con características negativas en las partes menos eficaces y tradicionales, o más vulnerables, de la estructura económica. Esas estrategias han resultado, además, en mayor concentración territorial de las actividades modernas y en mayor desigualdad social, con claras características de inequidad para una proporción muy elevada de la población.

El tránsito hacia un desarrollo sustentable en México no podrá hacerse sin vincular entre sí la visión política con la estrategia económica, sin ligar estas visiones con una política social destinada a reducir la desigualdad y a generar mayor equidad en todos los órdenes, sin efectuar reformas profundas al sistema educativo y sin afirmar los valores culturales propios. Podrían añadirse, por supuesto, múltiples otras consideraciones, en un horizonte de largo plazo, determinado, entre otras cosas, por la dimensión de la población futura, su dinámica y sus cambios de estructura y de localización territorial.<sup>2</sup> Son temas que deberían figurar en todas las agendas sobre el porvenir de la nación, desde cualquier punto de vista, por lo menos para esclarecerlos. La globalización, como quiera que se la juzgue como concepto, tenderá a ser el marco dentro del cual se podrán prever los resultados prácticos de las políticas de desarrollo.

---

<sup>2</sup> La Sección Mexicana del Club de Roma ha publicado recientemente un Informe que procura vincular la perspectiva global con la que presentan los grandes sectores mencionados. Véase México en la globalización: condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, coordinado por el autor de este ensayo.