

III. LA GOBERNANZA DE LA GLOBALIZACION

Introducción

III.1. Empezar por la propia casa

Capacidades y políticas nacionales

Capacitación del ámbito local

La integración regional: un paso hacia adelante

III.2. La reforma de la gobernanza global

III.2.1. Marco analítico

Globalización y gobernanza

Principales deficiencias de la gobernanza global contemporánea

Resultados desiguales

III.2.2. Reglas justas

Introducción

El espacio para el desarrollo nacional

Normas multilaterales para el comercio

Reglas para los sistemas de producción globales

Reforma de la arquitectura financiera

El trabajo en la economía global

III.2.3. Mejora de las políticas internacionales

Introducción

Recursos para los objetivos globales

Alcanzar objetivos clave

Hacer del trabajo decente un objetivo global

Integración de los objetivos económicos y sociales

III.2.4. Instituciones más responsables

Reforzar el sistema multilateral

Estados nación

Parlamentos

Empresas

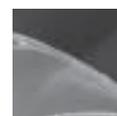
Mano de obra organizada

Diálogo social en los sistemas globales de producción

Sociedad civil

Comunicaciones y medios de comunicación

Gobernanza en red



Introducción

225. Los objetivos expuestos en nuestra visión requieren una acción conjunta en varios frentes. El mayor impulso de nuestras propuestas de acción tiene que ver con la mejora de la gobernanza de la economía global. Creemos que la globalización posee un enorme potencial para incrementar la eficacia y el crecimiento económicos y, por lo tanto, para hacer llegar la prosperidad económica a todas las naciones y a toda la población. Sin embargo, como se desprende de nuestro análisis anterior, aún estamos muy lejos de hacer realidad estos beneficios potenciales en su totalidad.

226. Un motivo básico es que el actual proceso de globalización carece de una gobernanza eficiente y democrática. Faltan instituciones esenciales que apoyen y regulen el mercado, lo que hace que el sistema sea propenso a diversos fallos del mercado. Es más, las normas e instituciones existentes son injustas con los países pobres, tanto en lo relativo a su redacción como a su impacto. Esto se debe a la debilidad de los mecanismos destinados a erradicar las fuertes desigualdades tanto entre países como dentro de los propios países, y a cumplir prioridades sociales tan importantes como la provisión de bienes públicos globales¹⁶ o protección social.

227. En un mundo de Estados nación, la gobernanza de la globalización está estrechamente ligada a la gobernanza en el ámbito nacional. Para poder aprovechar las oportunidades de la globalización y garantizar que éstas se distribuyen de una forma justa y general entre los diferentes grupos que existen dentro de cada nación, es necesario crear instituciones políticas y jurídicas eficaces, capacidades económicas y tecnológicas sólidas, y políticas que integren objetivos económicos y sociales. En definitiva, los países bien gobernados, cuyas políticas nacionales tomen en cuenta las necesidades de los demás países, serán más eficaces a la hora de lograr un proceso de globalización más justo e integrador. Por este motivo, puede decirse que la respuesta a la globalización comienza en casa.

228. Por ello, en la sección III.1 comenzamos por analizar los instrumentos y opciones de que disponen los gobiernos y los principales actores nacionales para reforzar las instituciones nacionales y las políticas, en aras de mejorar sus resultados sociales y económicos en el contexto de la globalización. Esto requiere, en primer lugar, una acción de alcance nacional. No obstante, pensamos que una globalización más justa también requiere una acción y capacitación en distintos planos — en el de comunidades y economías locales, y en el de las nuevas formas de cooperación e integración regional que vienen desarrollándose con rapidez. Analizamos algunos de los principales problemas que se producen en cada nivel.

229. A continuación, en la sección III.2 abordamos el extenso y complicado programa para la reforma de la gobernanza global. Primero exponemos el marco analítico de la gobernanza de la globalización, que será la base de las recomendaciones descritas posteriormente. En dicho marco se destacan las deficiencias del sistema de gobernanza actual y los desequilibrios resultantes del mismo. Al mismo tiempo también se especifican las reformas fundamentales necesarias.

230. En la sección III.2.2 nos centramos en la primera de estas áreas de reforma y en las normas que rigen la economía global actualmente. Explicamos que existe la necesidad de lograr mayor equidad y equilibrio, tanto entre los países como dentro de cada uno de ellos, y especialmente entre los países ricos y pobres. Esto incluye el carácter injusto de algunas de las normas que regulan los sistemas financieros y

¹⁶ Por ejemplo, el control de las enfermedades transmisibles, la protección del medio ambiente y la seguridad global.

el comercio multilateral, así como la repercusión negativa de la ausencia de normas adecuadas en áreas como la migración internacional.

231. En la sección III.2.3 exponemos nuestras propuestas para un conjunto de políticas internacionales más equitativas y coherentes, que cubran desde la ayuda al desarrollo hasta objetivos sociales y económicos globales. Estas políticas ejercen una influencia importante sobre la distribución de los beneficios de la globalización y su impacto en la pobreza. En particular, destacamos la necesidad urgente de incrementar los recursos de forma sustancial, con el fin de alcanzar metas globales, garantizar la coherencia entre los objetivos sociales y económicos, y otorgar más prioridad al objetivo de proporcionar trabajo decente para todos.

232. Finalmente, en la sección III.2.4 examinamos las instituciones principales del actual sistema de gobernanza global y el papel de los principales actores implicados. Sugerimos medidas que pueden adoptarse con el fin de reforzar la capacidad del sistema multilateral para abordar la dimensión social de la globalización, haciéndola más democrática, coherente y responsable, y de movilizar a todos los actores — estatales y no estatales — para que apoyen este proceso.

III.1 Empezar por la propia casa

Capacidades y políticas nacionales

Capacitación del ámbito local

La integración regional: un paso hacia adelante

Los gobiernos
deben gestionar
el cambio

233. Todas las naciones son cada vez más interdependientes y, por ello, es preciso crear con urgencia reglas, políticas e instituciones globales mejores y más justas. Sin embargo, antes de tratar estas cuestiones esenciales, debemos comenzar desde el terreno nacional. La gente vive, en sus países y en sus propias comunidades, los problemas y las oportunidades de un mundo cada vez más interconectado, a menudo diferentes para hombres y mujeres. Las políticas domésticas continúan siendo un factor clave para determinar si los países y las personas se benefician o no de la globalización. Necesitamos examinar los medios y los instrumentos de los que disponen los gobiernos y los actores sociales que se encuentran dentro de cada país para permitir a los ciudadanos participar de manera eficaz de los beneficios de la globalización, y preservar y proporcionar ayuda en aquellos casos en que se precisan ajustes.

234. La globalización conduce al ajuste económico en todos los países, tanto industrializados como en desarrollo. Surgen nuevas oportunidades económicas, pero éstas pueden requerir nuevas aptitudes técnicas y aparecer en nuevos campos. La reubicación de la producción entre países puede destruir puestos de trabajo en unos sectores y crearlos en otros. Regiones enteras, donde la producción se concentra en sectores en declive, sufren mientras que otras se benefician de las nuevas oportunidades. Los gobiernos necesitan gestionar estos cambios en coordinación con los actores sociales clave apoyando el ajuste y las nuevas oportunidades, capacitando a la gente mediante la participación y la cualificación, y protegiendo a los ciudadanos de la inseguridad. Los retos pueden ser especialmente desalentadores para los países en desarrollo en los que deben crearse instituciones, capacidades e infraestructura y que se enfrentan, al mismo tiempo, a un entorno económico cada vez más competitivo.

235. Aunque cada situación nacional es distinta y no existe ningún programa político universal, algunas cuestiones se repiten. En las siguientes secciones se exploran la contribución de la gobernanza democrática, la necesidad de que el Estado disponga de capacidades sólidas para gestionar el proceso de integración en la economía global y los retos de la economía informal. Dirigimos nuestra mirada hacia la inversión en educación, trabajo y empleo, y la necesidad de lograr coherencia entre los objetivos económicos, sociales y medioambientales.

236. Esto no se limita a un programa nacional. La forma en que la gente se marca y logra sus objetivos y aspiraciones depende, en gran medida, de su entorno económico y social inmediato. Para que las políticas que responden a la globalización tengan éxito deben comenzar desde las comunidades locales. La capacitación de las mismas constituye un elemento fundamental de cualquier estrategia orientada a conseguir que la globalización funcione para la gente.

237. Por último, la coordinación entre los países en el ámbito regional ofrece un camino adicional para expandir las capacidades y reforzar las instituciones. Observamos el papel que la integración regional puede desempeñar de cara al logro de un modelo de globalización más justo.

Capacidades y políticas nacionales

Gobierno

238. Creemos rotundamente en la importancia fundamental de una buena gobernanza en todos los países y a todos los niveles de desarrollo para lograr una participación eficaz y equitativa en la economía global. Creemos que los principios básicos que deben guiar la globalización son la democracia, la igualdad social, el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho¹⁷. Estos deben reflejarse en las instituciones, las reglas y los sistemas políticos de los países, y respetarse por todos los sectores de la sociedad.

La base es la buena gobernanza

239. Una gobernanza deficiente se manifiesta en una serie de problemas entrelazados que han aparecido en varios grados y combinaciones en distintos países. Entre los ejemplos se incluyen Estados disfuncionales destrozados por la lucha civil, gobiernos autoritarios de diversas ideologías, y Estados con gobiernos democráticos pero carentes de las políticas e instituciones necesarias para apoyar el funcionamiento correcto de la economía de mercado. En los casos más extremos, la esperanza de mejora es casi nula sin la ayuda y la acción internacional. Por el contrario, los países que disponen de las condiciones básicas necesarias para una gobernanza democrática, tienen grandes posibilidades de experimentar una mejora a través de los esfuerzos nacionales.

240. El pilar de una buena gobernanza es el correcto funcionamiento de un sistema político democrático, que garantice la existencia de gobiernos representativos y honrados que respondan a las necesidades de la gente. Esto implica mucho más que la celebración de elecciones periódicas, libres y justas. También implica el respeto de los derechos humanos en general y, en especial, de las libertades civiles básicas como la libertad de expresión y de asociación, que incluyen medios de comunicación libres y plurales. Debería hacerse todo lo posible para eliminar los obstáculos al crecimiento de organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores y para garantizar un diálogo social provechoso entre ellas; además, se necesitan medidas dinámicas de promoción de organizaciones representativas de los pobres y de los grupos socialmente marginados. Estas son las condiciones fundamentales para el desarrollo de una sociedad civil dinámica que refleje toda la diversidad de opiniones e intereses. En todos los casos se trata de medios para garantizar procesos participativos de elaboración y aplicación de las políticas, y que

La buena gobernanza se basa en la democracia, el imperio de la ley y unas instituciones sociales y económicas equitativas

¹⁷ «No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo.» Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, 2000.

permiten un control y un equilibrio continuos en relación con el ejercicio de la autoridad gubernamental y con el poder del sector privado.

241. Todo esto debe fundarse en el Estado de derecho y una administración de justicia efectiva. Un marco jurídico equitativo, que se aplique a todos por igual, defiende a la población frente a los abusos de poder del Estado y de actores no estatales. Permite a la gente afirmar sus derechos, de propiedad, educación, trabajo digno, libertad de expresión y otros «trampolines» para el crecimiento y el desarrollo humano. Mientras tanto, se requieren esfuerzos, tanto de ámbito nacional como local, para garantizar que el derecho se respeta y se aplica, y que todos los ciudadanos, ricos y pobres, tienen acceso, conocimiento y recursos para hacer uso de él. Esto requiere instituciones de gobernanza que sean transparentes y responsables en los niveles ejecutivo, administrativo y parlamentario, así como un poder judicial independiente. Igualmente, constituye un elemento crucial la supervisión pública de presupuestos, contratos y procedimientos de adquisición, cuya responsabilidad recae principalmente sobre los parlamentos, si bien las organizaciones de empresarios y trabajadores, así como las principales organizaciones de la sociedad civil, desempeñan también un papel importante.

242. La necesidad de una buena gobernanza se extiende también a las instituciones oficiales necesarias para un funcionamiento eficaz y equitativo de la economía de mercado. Los requisitos básicos incluyen un sistema financiero sólido, que movilice el ahorro y fomente la inversión, la regulación de los mercados para prevenir los abusos y las prácticas de competencia desleal, mecanismos que garanticen una gobernanza empresarial transparente y socialmente responsable, y un sistema eficaz para definir los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos. Sin estas instituciones, los países se encuentran en situación de gran desventaja en lo que se refiere al acceso a los mercados financieros globales. Las instituciones del mercado laboral, incluidos los marcos jurídicos apropiados, la libertad sindical y de asociación y las instituciones para el diálogo y la negociación también son esenciales para proteger los derechos fundamentales de los trabajadores, proporcionar protección social y fomentar relaciones industriales sólidas. El diálogo social es un componente importante del buen gobierno, así como un instrumento para la participación y la responsabilidad. También se precisan medios que aseguren que la desigualdad de los ingresos y la riqueza se mantiene dentro de límites aceptables, de tal modo que pueda reforzarse la cohesión social.

243. Otro aspecto importante de la gobernanza nacional es la necesidad de que los países tengan en cuenta adecuadamente la repercusión que tienen sus políticas nacionales en otros países. En un mundo interconectado, las políticas económicas de los principales actores de la economía global tienen un efecto sustancial en el resto de los países. Aquellos países que gozan de un mayor poder en la toma de decisiones de los organismos internacionales tienen también la responsabilidad especial de considerar todos los intereses presentes en el mercado global. Igualmente, es muy común el incumplimiento de los acuerdos y compromisos adquiridos en las conferencias mundiales de las Naciones Unidas celebradas en la década de los noventa, sobre todo, cuando requieren recursos financieros¹⁸.

244. Todos los países están aquejados de alguna forma de mala gobernanza. En el sector público, la rendición de cuentas por parte de los funcionarios y de las administraciones públicas suele ser inadecuada; esto ocurre por igual en países con

La mala gobernanza es un fenómeno generalizado

¹⁸ Pueden consultarse, por ejemplo, las publicaciones anuales de Control Ciudadano, que ofrecen información de alcance mundial sobre las acciones que han llevado a cabo los gobiernos para cumplir los compromisos adquiridos en foros internacionales (www.socwatch.org).

ingresos altos y bajos¹⁹. Al mismo tiempo, en el sector privado, la gobernanza empresarial equivocada constituye un motivo de gran preocupación. Los enormes abusos llevados a cabo en los años 2001 y 2002 por la dirección de Enron, Worldcom y Global Crossing fueron posibles debido al mal funcionamiento de las juntas directivas y a la deficiencia de las prácticas de auditoría y contabilidad. La corrupción está extendida en muchos países en desarrollo, y ello va especialmente en detrimento de los más pobres, excluidos de los servicios y sujetos a un trato arbitrario. No obstante, los países industrializados en absoluto están exentos de corrupción²⁰. Además, las prácticas de corrupción en los países en desarrollo suponen, con frecuencia, la existencia de socios de países desarrollados dispuestos a ofrecer cuantiosos sobornos.

245. Reducir dichas deficiencias es un reto importante en la búsqueda de mejores resultados económicos. El proceso de transformación económica de Europa Central y Oriental es un buen ejemplo. Las antiguas economías planificadas de esta región estaban cargadas de instituciones inadecuadas para el funcionamiento de una economía de mercado. Existía una falta de leyes claras, de instituciones judiciales que permitieran la ejecución de los contratos, y de instituciones que gestionaran la entrada y salida al mercado. La aplicación de las políticas de liberalización de los precios y de privatización se llevaba a cabo antes de disponer de las instituciones necesarias para una economía de mercado, desviando los esfuerzos hacia actividades de retirada de activos y búsqueda de rentas. En ausencia de procesos democráticos abiertos, muchas instituciones, en incluso parte del Estado, quedaron sometidas a los intereses privados durante el proceso de transición. El resultado fue un período prolongado de descensos del PIB y un crecimiento alarmante del desempleo, la desigualdad y la pobreza. El reciente cambio hacia la reforma institucional ha provocado una mejora de la respuesta económica, aunque se observan progresos desiguales.

La liberalización económica y el Estado

246. Las políticas económicas adoptadas por los países en su intento de triunfar en la economía global han traído consigo una liberalización de gran alcance del comercio, la inversión y las políticas financieras. Esto ha provocado una liberalización colateral de la economía doméstica, lo que implica la privatización, la reducción del papel del Estado en la gestión y regulación económicas y una ampliación general del papel del mercado. El modelo, que comenzó en algunos países industrializados a principios de los años ochenta, se ha adoptado ahora en contextos económicos y sociales muy diversos.

247. Las políticas de liberalización del mercado deben reconocer la importancia del punto de partida: la distinta situación de los países industrializados y los países en desarrollo, el entorno político e institucional preexistente, y el estado de la economía y el entorno económico externo en el momento en que se aplican las políticas. De otro modo, no puede asegurarse que la liberalización produzca los resultados positivos universales que prevén sus defensores. Por el contrario, es probable que se produzcan resultados distintos, es decir, positivos en algunos casos y extremadamente negativos en otros.

Las políticas para gestionar la liberalización económica deben adaptarse a las circunstancias específicas

¹⁹ Véase, por ejemplo, *Transparency Deutschland, Positionen, Aktionen, Perspektiven, 2003*, www.transparency.de.

²⁰ Transparencia Internacional: *Informe Mundial sobre la Corrupción 2003* (Berlín, 2003).

248. Una cuestión importante es el ritmo y la secuencia del proceso de liberalización. En el pasado, se defendió a menudo el enfoque de tipo «big bang» de la liberalización y, en ocasiones, llegó a aplicarse. Esto implicaba una liberalización general, llevada a cabo de forma simultánea. En la actualidad, todo el mundo reconoce que aquello fue un error. Las instituciones y los marcos normativos de apoyo necesarios para una economía de mercado requieren un desarrollo gradual y una fuerte capacidad administrativa pública. La comparación entre las experiencias de reforma de Europa Oriental y Asia Oriental puede ser instructiva.

El papel del Estado en la gestión de las fluctuaciones económicas y en la política macroeconómica

249. Esto pone de relieve la importancia del papel del Estado en lo que se refiere a gestionar el proceso de integración en la economía global, y a garantizar que dicha integración alcanza los objetivos sociales y económicos. Este papel del Estado incluye la provisión de los bienes públicos clásicos, con efectos secundarios positivos como la sanidad, la educación, la ley y el orden; la supervisión de los mercados y la corrección de sus deficiencias y fallos; la corrección de efectos colaterales negativos como la degradación medioambiental; la provisión de protección social y la salvaguarda de los más vulnerables; y la inversión en áreas de interés público en las que el sector privado no invierte. Estas funciones esenciales del Estado necesitan mantenerse en el contexto de la globalización. En numerosas regiones del mundo, el problema reside en la debilidad de la acción del Estado en estas áreas y en la ausencia de expectativas realistas de que la oferta privada pueda llenar este hueco. Otro papel importante del Estado consiste en limitar el impacto de la globalización sobre la desigualdad de ingresos mediante la tributación progresiva, las políticas salariales, los programas sociales y otros mecanismos.

250. Es posible que la reducción del papel del Estado que se ha producido en todo el mundo haya sido deseada en muchos casos; sin embargo, en muchos otros el cambio ha sido demasiado rápido y el equilibrio se ha visto demasiado alterado. Mientras que es posible que en el pasado la intervención económica estatal fuera ineficaz o mal dirigida, la globalización ha creado numerosas necesidades a las que ahora el Estado debe responder. Esta función cobra especial importancia en la actualidad frente a la ausencia de instituciones sólidas para la gobernanza global.

La globalización: un nuevo reto para el Estado

251. El nuevo reto que afronta el Estado en el contexto de la integración en la economía global puede apreciarse en varios niveles. La liberalización financiera expone a los países a un mayor riesgo de fluctuaciones económicas, incluida la devastación que pueden ocasionar las crisis financieras. En este caso, es preciso fortalecer, y no reducir, el papel del Estado para proporcionar protección social. De manera similar, la creciente movilidad del capital asociada a la globalización incrementa el poder de los empresarios sobre los trabajadores. Al mismo tiempo, los mercados laborales presentan una mayor tasa de creación, desplazamiento y destrucción de empleo a medida que las economías se ajustan a una creciente apertura. Esto causa efectos negativos en los trabajadores del Norte y del Sur. Estos acontecimientos en la esfera laboral subrayan la necesidad de que el Estado desempeñe un papel más fuerte en la construcción de redes de seguridad social más eficaces y equitativas e instituciones del mercado laboral.

252. Otro ámbito importante de la acción del Estado es la política macroeconómica. Sus principales objetivos son: alcanzar la mayor tasa de crecimiento económico posible, promover el pleno empleo y mantener la estabilidad macroeconómica. Esto último es esencial para garantizar que las tasas de crecimiento de la producción y del empleo sean sostenibles y estén protegidas contra el riesgo de crisis económicas. La política macroeconómica debe fomentar la confianza de las empresas y los consumidores, lo que requiere el mantenimiento del déficit fiscal y de la inflación dentro de límites aceptables. En cualquier caso, el objetivo de la

estabilidad macroeconómica no debe eclipsar los otros dos objetivos. La postura política más recomendable es tratar de alcanzar la mayor tasa de crecimiento de la producción y del empleo, que sea posible y compatible con la estabilidad macroeconómica a medio plazo.

253. Uno de los efectos de la globalización ha sido la reducción del espacio para la política macroeconómica nacional, particularmente debido a que los mercados de capital internacionales sancionan cualquier desviación de la práctica ortodoxa. No obstante, aún se dispone de instrumentos políticos para lograr los objetivos mencionados anteriormente. El instrumento clave es la tasa de crecimiento de la inversión productiva pública y privada en la economía. Esto, junto con la necesidad de reforzar el Estado, subraya la importancia de la movilización de los recursos domésticos y de un régimen fiscal eficaz y no regresivo. Igualmente, pone de relieve la necesidad de incorporar la economía informal a la corriente económica principal. Los impuestos que se aplican únicamente a la economía formal no sólo conducen a un déficit de recaudación, sino que también presentan grandes incentivos para el trabajo informal.

254. La posibilidad de que la estrategia indicada anteriormente funcione aumentará enormemente mediante la creación de instituciones que garanticen una participación más amplia en la formulación de las políticas económicas. Dichas políticas suelen considerarse territorio exclusivo de tecnócratas, banqueros y financieros. Sin embargo, la coherencia entre las políticas sociales y económicas requiere una estrecha coordinación de todos los ministerios implicados. Además, puesto que los trabajadores, las empresas de todos los tamaños y muchos otros grupos tienen un gran interés en los resultados, es necesario reforzar las instituciones existentes y crear nuevos mecanismos para permitir que se les escuche y se tengan en cuenta sus intereses.

Ampliar la participación para la formulación de las políticas económicas

Consolidación de las capacidades económicas

255. La inversión y la política públicas también desempeñan un papel estratégico en el refuerzo de la capacidad nacional para lograr los beneficios de la integración en la economía global, y el reparto más equitativo de las ganancias. Las asociaciones entre gobiernos y actores privados — empresas, sindicatos, organizaciones comunitarias y cooperativas, entre otros — constituyen medios eficaces para el desarrollo de cualificaciones, infraestructura, capacidades tecnológicas y de gestión, y marcos que proporcionen un entorno apropiado para la inversión privada (tanto nacional como extranjera) en las actividades productivas más dinámicas. No se trata de «escoger ganadores», sino de establecer las condiciones previas necesarias para el crecimiento de empresas competitivas en el plano global.

256. El enfoque elegido para reforzar la capacidad económica nacional variará de forma considerable en función de las condiciones iniciales. En muchos países con ingresos bajos, la agricultura constituye una alta proporción de la actividad económica y una proporción incluso más elevada del empleo. La mayoría de los pobres (75 por ciento) vive en áreas rurales, y la incidencia de la pobreza es mayor en países que dependen de las exportaciones de materias primas. Esto requiere una serie de políticas que apoyen el crecimiento agrícola, entre las que se incluyen: la eliminación de la distorsión de los precios y las prácticas que discriminan a algunos sectores de la agricultura; el apoyo de los segmentos de mercado; la inversión pública sustancial en sanidad y educación; y el reconocimiento del papel esencial de la mujer en la producción agrícola y, por lo tanto, en la reducción de la pobreza. En muchas áreas, la prioridad es la inversión en redes de transporte, gestión de la

El desarrollo rural es indispensable en los países de bajos ingresos

electricidad y del agua, lo que incrementa la productividad y la seguridad y abre los mercados. También es importante la inversión en investigación agrícola, servicios de extensión y apoyo financiero. Muchos países pobres necesitan mejores semillas, prácticas agronómicas menos dañinas y acceso a nuevas técnicas y conocimientos. Es también vital que se proteja, utilice y difunda el conocimiento tradicional²¹.

257. Al mismo tiempo, la diversificación de la estructura de la producción rural suele ser esencial. A menudo, el crecimiento de la economía rural no agrícola presenta dificultades porque se encuentra, en gran medida, dentro de la economía informal. A pesar de que las políticas necesarias para fomentar el crecimiento variarán considerablemente, éstas deberían orientarse, por lo general, hacia el incremento de la productividad y la aceleración del aprendizaje y el progreso tecnológico. La transformación de las materias primas que se exportan y la diversificación de la estructura de las exportaciones suelen considerarse prioritarias.

Mejora de las calificaciones y de las capacidades tecnológicas

258. En la actualidad, muchos países en desarrollo con ingresos medios compiten entre ellos para exportar productos manufacturados con alto coeficiente de mano de obra a los mismos mercados. El resultado es que comercian más pero ganan relativamente menos. El reto de estos países es la exportación de productos de un valor más elevado. Es necesaria una respuesta estratégica para promover la innovación, la adaptación y los procesos de aprendizaje asociados a este reto²². La clave para la creación de sistemas nacionales de innovación es la actualización de las calificaciones y las capacidades tecnológicas, lo que impulsará las ganancias del comercio y la participación en los sistemas de producción globales, y ampliará el mercado nacional mediante el incremento de la productividad y los salarios. Los sistemas globales de producción deberían ofrecer a las empresas nacionales la oportunidad de involucrarse en un proceso de aprendizaje y adaptación, tanto en el sector de la industria como en el de los servicios, estrechamente vinculado a la experiencia de producción de «clase mundial». También se requieren políticas que refuercen los vínculos de producción entre los principales sectores económicos y el resto de la economía, y que tengan en consideración las necesidades y dificultades de las pequeñas empresas. El acceso a la financiación y a las instituciones financieras es particularmente importante, al igual que los servicios de extensión técnica especializada para microempresas y mujeres empresarias.

259. Estas cuestiones no son menos importantes para los países industrializados. También en ellos la formación, las políticas financieras y tecnológicas, y las asociaciones pueden ayudar a eliminar progresivamente las viejas industrias ineficientes y lograr el crecimiento de nuevas actividades de mayor valor añadido²³. Las políticas complementarias para el ajuste económico no sólo incluyen protección social y seguridad de ingresos, sino también políticas de apoyo que ayuden a crear nuevas oportunidades, especialmente en la economía basada en el conocimiento y en los nuevos sectores de servicios.

²¹ Recientemente, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas exigió un amplio enfoque integrado del desarrollo rural que aborda muchos de estos puntos. Véase ECOSOC: Proyecto de declaración ministerial, E/2003/L.9. Para las actividades nacionales pueden aprovecharse los programas emprendidos por la FAO, sobre asesoramiento en materia de políticas, creación de capacidad y asistencia técnica, destinados a apoyar el desarrollo de modos de vida rurales sostenibles y de la seguridad alimentaria, así como por el FIDA, para permitir que los pobres del medio rural aumenten su nivel de organización, de conocimientos y de influencia sobre las políticas públicas. Véanse los sitios Web en las direcciones www.ifad.org y www.fao.org.

²² A. Amsden: *The Rise of the Rest* (Oxford University Press, 2001).

²³ En el Consejo Europeo de Lisboa, celebrado en marzo de 2000, la Unión Europea se fijó un nuevo objetivo estratégico para la próxima década: convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de desarrollar un crecimiento económico duradero acompañado de una mejora del empleo y de una mayor cohesión social.

260. La agricultura supone una especial preocupación. Por supuesto, cada nación tiene derecho a desarrollar sus propias políticas agrícolas, pero las subvenciones y el excesivo apoyo a este sector en muchos países de la OCDE muestran cómo las políticas domésticas pueden fallar a la hora de considerar adecuadamente las implicaciones que dichas políticas tienen para otros países. Las políticas aplicables en este sector deben diseñarse teniendo en mente los medios de vida de los agricultores pobres, tanto de países industrializados como de países en desarrollo, y premiar a los productores rurales que proporcionan bienes públicos, como los servicios medioambientales. Actualmente, en los países de la OCDE, únicamente el cuatro por ciento del apoyo se destina a objetivos medioambientales.

La economía informal

261. En la mayoría de los países en desarrollo existe una gran economía informal, en la que la actividad económica carece del reconocimiento y la protección de los marcos normativos o jurídicos formales. Por norma general, consiste en un sector manufacturero y de servicios o venta a pequeña escala en las áreas urbanas, trabajo doméstico y actividad agrícola en terrenos reducidos. En muchos de los países de ingresos más bajos, dicha economía informal incluye a la mayoría de los trabajadores, con una elevada proporción de mujeres. El trabajo es muy diverso: existen desde pequeñas empresas hasta actividades de supervivencia, que incluyen no sólo trabajadores independientes y familiares, sino también distintas formas de trabajo remunerado. Normalmente, dichas actividades presentan una baja productividad, y los niveles de pobreza entre los trabajadores informales son elevados. No obstante, existe también una gran reserva de innovación e iniciativa empresarial. El trabajo informal es menos predominante en los países industrializados, pero en ningún caso ausente, e incluye la informalización del empleo remunerado que antes era seguro.

La economía informal se ha extendido y sigue creciendo

262. Al igual que la pobreza, la economía informal es anterior a la globalización. Pero ahora está creciendo. En muchas regiones del mundo, el grueso de los nuevos empleos, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, se da en el sector. Como ya se ha visto más arriba, resulta difícil establecer en qué medida esto se debe a la globalización, pero es evidente que el aumento de las presiones competitivas en los mercados globales no ha hecho que el control de la informalidad sea más fácil. Al mismo tiempo, mientras que algunos trabajadores informales proporcionan materias primas a bajo coste a los sistemas de producción globales, la mayoría de ellos son excluidos de las oportunidades que ofrece la globalización y se quedan aislados en mercados limitados.

263. Esta es una cuestión de gobernanza fundamental, que repercute de manera considerable en la distribución de los beneficios de la globalización. En primer lugar, la ausencia de derechos y de medidas de protección conduce a la vulnerabilidad y la desigualdad, en perjuicio de muchos de los principios de gobernanza mencionados anteriormente. En segundo lugar, la falta de acceso a los mercados y servicios impide aprovechar el potencial de crecimiento y desarrollo. En tercer lugar, no ha sido posible construir una economía justa y participativa puesto que las reglas de juego no son las mismas para todos. Puesto que la iniciativa privada y el espíritu empresarial únicamente pueden prosperar si la gente confía en que la ley está de su lado, es necesario establecer normas claras que se apliquen por igual a todos los miembros de la sociedad.

Políticas para contribuir a elevar la productividad y trasladar las actividades de la economía informal al sector formal

264. El objetivo debe ser la reconversión de estas actividades informales, para que formen parte de un sector formal creciente que proporcione empleos decentes, así como ingresos y protección, y que pueda competir en el sistema internacional. Esto constituirá un aspecto esencial de la estrategia nacional para reducir la pobreza, y supone incrementar los activos y la productividad, crear marcos normativos apropiados, aumentar las cualificaciones y garantizar la eliminación de la parcialidad política. Serán particularmente relevantes las políticas que afronten la falta de reconocimiento de las cualificaciones y aptitudes, y la exclusión de los trabajadores informales de la seguridad social y otros tipos de programas de protección. Asimismo, son importantes las políticas destinadas a mejorar la distribución de bienes y, en especial, las destinadas a incrementar el acceso de mujeres y hombres que trabajan por cuenta propia y de las pequeñas empresas a los recursos financieros, la tecnología y los mercados, y a aumentar las oportunidades de inversión. Sin embargo, la mayoría de los trabajadores y las unidades económicas que forman parte de la economía informal tienen dificultades para acceder al sistema legal y judicial para ejecutar contratos, y su acceso a la infraestructura y prestaciones públicas es limitado. Existe una gran variedad de restricciones, burocráticas y de otros tipos, que crean barreras y dificultades que impiden la formalización, el crecimiento y la sostenibilidad²⁴.

265. Un problema fundamental es la ausencia de un marco jurídico e institucional adecuado para los derechos de propiedad. Hasta 4.000 millones de personas se encuentran excluidas de la participación en la economía global porque no se reconocen sus derechos de propiedad. Por lo tanto, estas personas están privadas de personalidad jurídica, y de las formas de empresa necesarias para entrar en el mercado global. En realidad, sus activos — sobre todo, terrenos y viviendas — valen enormes sumas. Sin embargo, se trata de «capital muerto» ya que, generalmente, no puede utilizarse como garantía para préstamos, lo que no estimula la concesión de créditos y la inversión. La imposibilidad de resolver este problema hace que millones de pequeñas empresas no puedan hacer uso de su potencial de crecimiento y desarrollo. Además, fomenta actividades económicas de baja calidad, que permanecen al margen de la red de impuestos²⁵.

Los gobiernos deberían adoptar medidas para establecer el derecho de propiedad y garantizar la igualdad de género y los derechos laborales fundamentales

266. Así pues, la legalización de los derechos de propiedad de facto constituye un paso vital para la transformación de la economía informal. Para lograr este objetivo, los gobiernos necesitan:

- identificar las personas y los activos en cuestión;
- determinar las prácticas y costumbres que rigen la propiedad, el uso y la transferencia de dichos activos, con el fin de orientar el derecho de propiedad hacia el contexto social imperante;
- precisar cuáles son las dificultades administrativas, burocráticas y jurídicas y los obstáculos del acceso al mercado;
- reestructurar el marco jurídico de tal modo que los actores afectados tengan incentivos para actuar de conformidad con el Estado de derecho y registrar oficialmente sus activos y transacciones; y

²⁴ Véase OIT, *Trabajo Decente en la Economía Informal*, Informe VI, Conferencia Internacional de Trabajo, 90.ª reunión (Ginebra, OIT, junio 2002) para un estudio sobre una amplia variedad de cuestiones políticas referentes a la economía informal, incluidos los marcos jurídicos, las normas, la financiación y las cuestiones de gobierno.

²⁵ H. de Soto: *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (Nueva York, Basic Books, 2000).

- diseñar mecanismos jurídicos y administrativos de bajo coste que permitan a los anteriores propietarios y empresas informales establecer una comunicación productiva con acreedores, inversores, servicios públicos y mercados internacionales.

267. El establecimiento de derechos de propiedad no debe confundirse con la privatización. Existe una gran variedad de formas de poseer tierras y otros activos en los sistemas tradicionales, muchas de ellas comunales, colectivas o cooperativas. Los marcos jurídicos nacionales deberían reconocer estas tendencias, y prestar la atención necesaria para garantizar que todas las implicaciones, incluidas las relativas al género, se comprendan por completo cuando se registran los derechos jurídicos. En algunas zonas del mundo, por ejemplo, en el sistema informal tradicional las mujeres controlan la tierra, pero cuando se formaliza la situación, ésta se registra a nombre del hombre. La formalización debe favorecer la oportunidad, no frenarla.

268. Un enfoque equilibrado de la reforma de la economía informal requeriría que la extensión sistemática de los derechos de propiedad fuera acompañada de una acción similar en relación con los principales derechos laborales de todas las personas implicadas en la economía informal. Existe sobre todo la necesidad de garantizar que todos los trabajadores y empresarios de la economía informal disfrutaran del derecho de libertad sindical y de asociación y del derecho a la negociación colectiva. Las mujeres y los jóvenes, que forman el grueso de la economía informal, carecen en mayor medida de voz y representación. Asimismo, es preciso construir sistemas adecuados de protección social. Las medidas que se adopten en todos estos frentes deberían apoyarse mutuamente.

Habilitación y capacitación de la gente a través de la educación

269. La gente sólo puede contribuir a la globalización y beneficiarse de ella si disfruta de la salud adecuada y está dotada del conocimiento, las cualificaciones, los valores y las capacidades y derechos necesarios para conseguir unos medios de vida básicos. Necesita empleo e ingresos, así como un entorno saludable. Estas son las condiciones esenciales que capacitan a las personas para llevar una vida decente y autónoma, y participar plenamente como ciudadanos en sus comunidades locales, nacionales y globales. Estos objetivos, que constituyen el pilar de la Declaración del Milenio, únicamente pueden alcanzarse si los gobiernos nacionales asignan los recursos adecuados a la sanidad, la educación, la infraestructura básica y el medio ambiente, y si crean un marco institucional que garantice a todos el acceso y las oportunidades.

270. Los sistemas educativos eficaces son el fundamento de las oportunidades para llevar una vida digna. Garantizar que todos los niños tengan acceso adecuado a la educación constituye una función esencial del sector público en todos los países, con independencia de su nivel de ingresos. La educación beneficia no sólo a las personas a título individual, sino también a la sociedad en su conjunto. Cuando los niños permanecen en la escuela el tiempo suficiente, y en particular, cuando las niñas reciben una escolarización adecuada, esto aumenta las tasas de crecimiento económico, disminuye las tasas de natalidad, conduce a una reducción de la mortalidad infantil y mejora los logros educativos de la siguiente generación. Una educación primaria y secundaria adecuada es más que la capacitación de individuos aislados, es la capacitación de la sociedad.

271. Si bien el déficit en materia de educación es obviamente mayor en los países en desarrollo, también constituye una cuestión fundamental en los países industrializados. En muchos países industrializados existe un problema persistente de analfabetismo y escasa cualificación, que supone una fuente importante de exclu-

Debe capacitarse a la gente para que pueda beneficiarse de la globalización

sión social, a menudo estigmatizada y no reconocida. El acceso desigual a la educación también alimenta la creciente desigualdad salarial en el mercado de trabajo, lo que ya apuntamos en la sección II.1, y aquellos que carecen de educación y cualificación en los países industrializados se enfrentan a una seria desventaja en un mercado global cada vez más competitivo.

El progreso en el ámbito de la educación oculta grandes diferencias entre países y regiones

272. La escolarización en la educación primaria y secundaria aumentó en la década de los noventa, pero el progreso es inadecuado y oculta grandes diferencias entre países y regiones. Los países de la OCDE, por ejemplo, realizaron un gasto por alumno en educación primaria y secundaria 100 veces mayor que el de los países de ingresos bajos. Sin embargo, algunos países de ingresos medios y bajos han logrado un progreso educativo extraordinario. Brasil, Eritrea, Gambia y Uganda han registrado en menos de una década un aumento del 20 por ciento de la tasa de finalización de estudios primarios. Estas experiencias demuestran que es posible lograr, en países de ingresos altos y bajos por igual, un progreso más rápido, cuando existen los recursos y el deseo político²⁶.

El VIH/SIDA y el trabajo infantil son sendas amenazas para la educación

273. No obstante, hoy en día, en muchos países, especialmente de Africa Subsahariana, los logros educativos se ven amenazados por la pandemia del VIH/SIDA, que se ha cobrado la vida de muchos profesores formados, principalmente profesoras de escuelas de educación primaria y secundaria. Los programas de prevención y tratamiento del VIH/SIDA necesitan centrarse en los servicios de educación para evitar el colapso y el retroceso de los sistemas educativos, ya de por sí frágiles.

274. Otra preocupación extendida es el trabajo infantil, que constituye tanto un problema en sí mismo como un factor fundamental que limita la matriculación de los niños en las escuelas, su permanencia y sus logros educativos. La pobreza de los padres de hoy condena a los niños trabajadores a la pobreza mañana. La acción para incrementar la escolarización y la cualificación debe ir ligada a la acción destinada a reducir el trabajo infantil. La creciente sensibilización nacional respecto de la importancia de esta cuestión está llevando a muchos países a adoptar estrategias para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil. Respaldamos plenamente dichas estrategias.

275. Todos los países que se han beneficiado de la globalización han invertido significativamente en sus sistemas educativos y de capacitación. En la actualidad, hombres y mujeres necesitan cualificaciones globales que puedan adaptarse a los rápidos cambios de los requisitos económicos, así como cualificaciones básicas apropiadas que les permitan beneficiarse de la tecnología de la información, aumentando su capacidad para salvar las barreras de distancia y los límites presupuestarios. Si bien la tecnología de Internet no es excesivamente intensiva en capital, sí lo es en capital humano. Una política de educación sólida también proporciona un instrumento importante para compensar las repercusiones negativas de la globalización, como son las crecientes desigualdades de ingresos, con efectos que, en última instancia, pueden resultar más eficaces que las políticas orientadas al mercado laboral²⁷. Las necesidades educativas y las desventajas de las minorías étnicas y reli-

²⁶ C. Colcough y otros: «Achieving Schooling for All: Budgetary Expenditure on Education in Sub-Saharan Africa and South Asia», en *World Development* 28 (11), págs. 1927-1944. Las características comunes de los programas de reforma de la educación primaria que han tenido éxito en países de ingresos bajos son: una elevada proporción de recursos nacionales destinados a la educación primaria; control de costes unitarios; gasto superior a la media en inputs complementarios, no salariales; sueldo competitivo para el profesorado; proporción razonable de 40 alumnos por profesor; media de tasas de repetición inferior al 10 por ciento.

²⁷ Véase M. Rama: *Globalization, Inequality and Labor Market Policies* (Banco Mundial, Development Research Group Paper, 2001).

giosas requieren una atención cuidadosa. Estas cuestiones pueden aplicarse por igual en países con ingresos elevados como en aquellos con ingresos bajos.

276. Aunque no existe un modelo universal de inversión en formación, pueden aplicarse varios mecanismos e incentivos, como sistemas de cuotas, becas públicas, fondos de formación, devolución de impuestos o concesión de permisos sabáticos. Las buenas prácticas de aprendizaje en el puesto de trabajo se traducen en un incremento de la productividad, por lo que a las empresas les interesa financiar este tipo de formación.

277. El desarrollo de un marco nacional de cualificaciones constituye también una base importante para la participación en la economía global, ya que facilita el aprendizaje continuo, ayuda a encontrar la oferta idónea para la demanda de cualificaciones y orienta a las personas a la hora de elegir una carrera. El acceso de las mujeres a la formación y el desarrollo de aptitudes suele quedar bloqueado por sus obligaciones familiares, lo que indica una necesidad de crear instalaciones para el cuidado infantil y posibilidades de aprendizaje a distancia. Otras prioridades incluyen el reconocimiento y la actualización de las cualificaciones de los trabajadores de la economía informal y la adaptación de la formación para acomodar a los trabajadores que carecen de educación formal.

Trabajo y empleo

278. La gente observa el mundo desde la óptica de su lugar de trabajo. El éxito o el fracaso en el mercado laboral determina la posibilidad de que cada familia satisfaga sus necesidades y aspiraciones, de que niños y niñas obtengan una educación adecuada, de que los jóvenes se forjen una carrera o terminen en la calle. El empleo de los jóvenes constituye un área de acción crítica. La pérdida del trabajo afecta a la dignidad y la autoestima, genera estrés y otros problemas de salud, y menoscaba la integración social.

279. La forma más directa en que la globalización afecta a la gente es a través del trabajo y el empleo. Es así como la gente experimenta las oportunidades y las ventajas, o los riesgos y la exclusión. Para que los beneficios de la globalización se distribuyan ampliamente, los países, las empresas y la población deben ser capaces de convertir las oportunidades globales en empleos e ingresos.

La globalización afecta a la gente a través del trabajo y del empleo

280. El objetivo primordial es reducir el desempleo, que representa enormes costes para la gente y la sociedad tanto de países industrializados como en desarrollo. Pero esta medida, por sí sola, no es suficiente. Muchas personas están empleadas en trabajos inaceptables, con condiciones laborales pésimas, con baja productividad y bajo coacción. El empleo debe poder elegirse libremente y proporcionar ingresos suficientes para satisfacer las necesidades económicas y familiares básicas. Deben respetarse los derechos y la representación, debe proporcionarse una seguridad básica a través de una u otra forma de protección social, y deben garantizarse las condiciones laborales adecuadas. Todos estos elementos juntos forman lo que se ha dado a conocer como «trabajo decente». Esto no sólo abarca el empleo, sino un amplio conjunto de objetivos que reflejan las aspiraciones generales de hombres y mujeres.

La meta es el trabajo decente

281. El camino más obvio para la creación de empleo decente es el aumento del crecimiento, y éste es el objetivo de muchas de las políticas económicas que se han explicado anteriormente. La cuestión macroeconómica fundamental es si la prioridad del empleo exige un equilibrio diferente de la política monetaria o fiscal. Para realizar una valoración adecuada de este aspecto en cada caso, tendría sentido que

los países adoptaran los objetivos de empleo como parte del proceso presupuestario, y establecer el análisis del impacto en el empleo como un criterio explícito para la toma de decisiones relativa a la política macroeconómica. La sensibilidad en lo que se refiere al género puede lograrse mediante enfoques como la elaboración de presupuestos en función del género, que examine la diferencia del impacto de la política macroeconómica en hombres y mujeres, especialmente, a través de su efecto en el empleo y la provisión de servicios públicos.

282. Es particularmente importante corregir los fallos del mercado que entorpecen el crecimiento con alto coeficiente de empleo, y garantizar que los modelos fiscales no crean obstáculos innecesarios para la inversión, el crecimiento empresarial y la creación de empleo. Como se mencionó anteriormente, resulta esencial asegurarse de que se eliminan los factores que impiden la creación de empresas, en especial, de pequeñas y medianas empresas (PYMES). Asimismo, se necesitan políticas estructurales destinadas a impulsar el crecimiento de la nueva economía basada en la rápida difusión de las TIC y en otras nuevas tecnologías.

La calidad del empleo sometida a presiones

283. En muchas zonas del mundo, especialmente en los países industrializados y los países en desarrollo con ingresos medios, los problemas derivados de un desempleo elevado o creciente se han visto acompañados por presiones adicionales relativas a la calidad del empleo. Los salarios y las condiciones de trabajo reales se encuentran bajo presión, en parte, como resultado de una mayor competencia en los mercados de exportación y la inversión extranjera. También existe una inseguridad cada vez mayor en el trabajo, debido a factores interrelacionados como el deterioro del estado de bienestar, la liberalización del mercado laboral y la reducción del poder de los sindicatos. Los cambios en la tecnología y la organización del trabajo han estimulado una mayor flexibilidad laboral, lo que ha provocado un incremento del trabajo eventual y de los contratos laborales menos seguros²⁸. El reconocimiento de los intereses tanto de los trabajadores como de los empleadores es esencial, al igual que la aplicación de políticas equilibradas. Estas políticas deben basarse en un nuevo contrato social, que incluye los siguientes elementos:

- compromiso de diálogo social para la formulación de políticas económicas y sociales, especialmente aquellas relacionadas con la reforma del mercado laboral y la protección social;
- reconocimiento de que es preciso que el impulso para lograr mayor eficiencia y productividad se equilibre con el derecho de los trabajadores a la seguridad y la igualdad de oportunidades;
- compromiso de escoger el camino de la colaboración entre empleadores y trabajadores para lograr beneficios de productividad, y rechazar el camino de la reducción de costes y el recorte de plantillas. Esto cobra cada vez más importancia en una economía basada en el conocimiento, que, para lograr el éxito, depende de las cualificaciones y motivaciones de una fuerza laboral diversificada.

El crecimiento del empleo resulta esencial para la reducción de la pobreza

284. Las políticas destinadas a la promoción del trabajo decente son igual de importantes en los países con ingresos bajos, en los que la reducción del desempleo y del subempleo es también la clave para reducir la pobreza.

285. Se requiere una estrategia doble: en primer lugar, maximizar la tasa de crecimiento de nuevos empleos que produzcan ingresos superiores al umbral de la pobreza. En segundo lugar, desarrollar políticas y programas que aumenten la

²⁸ Véase, por ejemplo, OIT: *Informe sobre el Empleo en el Mundo, 1996/97* (Ginebra, 1996). También OCDE: *OECD Employment Outlook 2003: Towards more and better jobs* (París, 2003).

productividad y los ingresos de aquellos que mantienen empleos precarios en la economía informal rural y urbana.

286. Igualmente, deben reforzarse los programas destinados a la expansión de las oportunidades de empleo y al aumento de la productividad para los pobres, por ejemplo, el desarrollo de la infraestructura rural y los servicios de extensión para pequeños agricultores, el desarrollo de las pequeñas empresas y las microempresas y de los esquemas de microcrédito. Son particularmente necesarios los esfuerzos para garantizar un acceso igualitario a los factores de producción para las mujeres, los grupos indígenas y las minorías étnicas. Las políticas de modernización de la agricultura que descuidan el empleo de las mujeres suelen terminar marginándolas.

287. Más allá de la creación de empleos, es fundamental reforzar las políticas que ayudan a los países a enfrentarse a las tensiones sociales de la globalización. En la mayoría de los países en desarrollo, los sistemas y las instituciones de protección social son débiles y carecen de recursos. Las inseguridades asociadas a la globalización no hacen sino reafirmar la necesidad de dar prioridad a la ampliación de los subsidios de desempleo, los complementos de ingreso, las pensiones y los sistemas sanitarios. Esto puede trasladarse también a los países industrializados, en los que la cobertura de la protección social es, generalmente, mayor, aunque no universal, y aquellos que salen perdiendo con los cambios en la producción suelen recibir escasas compensaciones. Si el objetivo es la distribución justa de los beneficios de la globalización dentro de los países²⁹, es preciso resaltar la importancia de los sistemas adecuados de protección social. Es vital que dicho sistema acoja a los trabajadores de las economías informales y rurales, a las mujeres y a otros grupos que quedan en gran medida excluidos, ya que se trata de una parte fundamental de cualquier estrategia para reducir la pobreza. Deben fomentarse enfoques innovadores basados, por ejemplo, en las organizaciones y las iniciativas locales. Las comisiones sobre salarios bajos, destinadas a examinar las razones que los motivan y a proponer soluciones, pueden ayudar también a proteger a los trabajadores pobres de las presiones competitivas. Todas estas políticas pueden contribuir al desarrollo de los componentes de una base socioeconómica para todos los ciudadanos.

Necesidad de mejor protección social y de medidas en defensa de los derechos

288. Al mismo tiempo, debe prestarse especial atención al papel de los derechos fundamentales y las libertades civiles y políticas de los trabajadores para promover el trabajo decente y el desarrollo equitativo. Estos derechos proporcionan las condiciones previas para desarrollar, a través de un movimiento laboral libre e independiente y de las organizaciones de pobres, el poder compensatorio necesario para promover el aumento salarial de los trabajadores, combatir y rectificar cualquier deterioro de las normas laborales y apoyar un ciclo basado en la mejora del nivel de vida y el crecimiento equitativo. También son esenciales para generar la presión democrática constante requerida para garantizar una mayor transparencia y responsabilidad de las políticas económicas, así como políticas sociales más equitativas.

289. En numerosos países, la legislación laboral no ha seguido el ritmo de los cambios en el modelo de empleo. Como consecuencia, innumerables trabajadores quedan fuera de la cobertura de las leyes laborales. Es necesario mejorar de manera sustancial la cobertura y el cumplimiento de dichas leyes, lo que exige un mayor control y administraciones más sólidas, con particular énfasis en la economía informal. Existe también la necesidad de rectificar la tendencia hacia el deterioro de las

²⁹ D. Rodrik: *Has globalization gone too far?* (Washington DC, Institute for International Economics, 1997); y OIT: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000: la seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación* (Ginebra, 2000).

organizaciones colectivas, tanto de trabajadores como de empresarios, y de la negociación colectiva. Dicha reforma económica debe destacar el diálogo y la realización de un mayor esfuerzo por parte de las organizaciones implicadas para reflejar de forma adecuada las inquietudes de todos los sectores de la sociedad. Un diálogo social más intenso constituye un medio esencial para la formación de una perspectiva común entre los intereses de los distintos países sobre cómo alcanzar los objetivos económicos y sociales.

Desarrollo sostenible y productividad de los recursos

Lograr modelos de consumo y producción más sostenibles

290. La interacción de los objetivos económicos, sociales y medioambientales constituye la base de un enfoque político coherente. Mientras que muchas cuestiones medioambientales requieren una acción global, gran parte del trabajo preliminar para un desarrollo sostenible debe realizarse en el ámbito nacional y subnacional.

291. Una de las vías estratégicas para lograr el desarrollo sostenible es optar por las tecnologías correctas. Los gobiernos de los países en desarrollo pueden pedir a las empresas internacionales que apliquen las mismas tecnologías de control de la contaminación en su país y en el extranjero, mientras conceden un período de gracia a las empresas nacionales. Más previsor sería la adopción de políticas destinadas a incrementar sistemáticamente la productividad de los recursos, esto es, la cantidad de riqueza económica y bienestar social que pueden extraerse de una unidad de recursos naturales. Conceder más prioridad a la productividad de los recursos, y menos a la productividad del trabajo, puede conducir a un aumento del empleo y, al mismo tiempo, a una mejora del medio ambiente. Deberían diseñarse estructuras de incentivos de ámbito nacional y supranacional que fomenten este cambio de prioridades.

292. Tradicionalmente, las comunidades locales conservan y protegen su entorno local de la deforestación y la contaminación. Ayudando a estas comunidades a invertir en la gestión sostenible de los recursos naturales, pueden perseguirse dos objetivos paralelos: proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, y generar empleo e ingresos locales. Es necesario tomar como base mecanismos globales existentes que premien la creación y el mantenimiento de dichos bienes públicos en el ámbito local. Apoyamos los esfuerzos que se están realizando, como continuación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en 2002, para aumentar las capacidades a todos los niveles con el fin de llegar a modelos de consumo y producción más sostenibles.

Capacitación del ámbito local

Las políticas internacionales tienen que respetar y fortalecer las comunidades locales

293. Nuestra visión de la globalización tiene sus raíces en el ámbito local. El programa político internacional debe respetar las diversas necesidades y perspectivas locales, y responder a sus peticiones. La gente vive en su entorno local. Por lo tanto, la democracia participativa puede ser más sólida a este nivel, en el que existe una gran movilización política, en el que la autonomía es posible y la solidaridad forma parte de la vida diaria. Al mismo tiempo, la comunidad local forma parte de un mundo en plena integración. En definitiva, el ámbito local es parte del ámbito global, y lo que ocurre en él influye en el modelo de globalización.

294. Al mismo tiempo, suelen existir obstáculos importantes para el desarrollo local. Es necesaria una mayor descentralización, pero, para que ésta sea eficaz, debe ir acompañada de un aumento de las capacidades y los recursos, y de marcos ade-

cuados para la democracia y la participación. Los gobiernos nacionales desempeñan un papel crucial en la redistribución de la riqueza desde las regiones más ricas a las más pobres, y en el incremento de las capacidades de los gobiernos locales y otros actores. La descentralización debe significar la capacitación de las comunidades locales en el marco de la economía y la política nacionales.

295. La noción de «comunidad local» varía enormemente. Para la mayoría de la población mundial, la comunidad local significa pueblos (muchos de ellos aislados, remotos y frágiles desde el punto de vista ecológico) y barrios de chabolas y suburbios urbanos. En estas situaciones, generalmente existe una relación directa entre el lugar donde vive la gente y el lugar donde trabaja. Las comunidades rurales subsisten gracias a la agricultura y a las actividades no agrícolas locales, mientras que las comunidades urbanas más pobres dependen en gran medida de diversas actividades de la economía informal. Muchas de estas comunidades se enfrentan a la pobreza endémica y, si se deja de lado a la emigración, las claves para la reducción de la pobreza residen en la mejora de la base económica local y en el aumento de la disponibilidad de los servicios sociales básicos.

296. La noción de comunidad local es igual de importante en los países con ingresos altos. Los Estados federales sólidos, como Estados Unidos o Alemania, se han basado siempre en unas entidades subnacionales claramente capacitadas hasta el nivel local. La creación de un «espacio local» es también un componente explícito de la estructura de la UE. Mientras que los Estados miembros transfieren al ámbito de la UE parte de su soberanía en lo relativo a las cuestiones de política económica, la protección de la diversidad de culturas, valores y lenguas se lleva a cabo en el ámbito local. Los sistemas locales de desarrollo industrial o tecnológico también forman los cimientos de la capacidad económica nacional en muchas regiones del mundo.

297. Nuestra preocupación acerca del espacio local surge de las siguientes consideraciones.

298. En primer lugar, la globalización ha afectado a un creciente número de comunidades de todo el mundo. Algunas comunidades se han visto golpeadas por la pérdida de empleo, como resultado del declive de la industria local consecuencia de la liberalización del comercio o del traslado de las empresas a países con salarios más reducidos. Esto suele provocar enormes problemas de ajuste local y una gran tensión del tejido social. Incluso algunas comunidades rurales remotas del mundo en desarrollo se ven afectadas, como cuando las importaciones baratas deterioran los medios de vida agrícolas, o la entrada de grandes empresas madereras o mineras, o de determinadas formas de turismo, acaban con los medios de vida tradicionales y afectan negativamente al entorno local.

Muchas comunidades locales se han visto perjudicadas

299. En segundo lugar, la globalización puede minar la resistencia y la vitalidad de las comunidades locales, incluso cuando no se ha experimentado un impacto económico directo. El alcance global cada vez mayor de los medios de comunicación, y de la industria del ocio y del turismo está provocando tensiones en las culturas tradicionales, así como en los valores, el sentido de identidad y la solidaridad de las comunidades locales. Nuestra visión es la de una futura comunidad global que acoja multitud de culturas y capacidades locales, y que no consista en una ola de homogeneización.

300. En tercer lugar, creemos que los sistemas global y nacional deben construirse sobre la base del sistema local, lo que constituye una de las claves para lograr una globalización más justa y generosa. Es probable que un enfoque descentralizado de la formulación y la aplicación de las políticas sea más eficaz, se base en un mejor

conocimiento de las situaciones y los problemas reales, sea más participativo, más cercano a las necesidades y reivindicaciones de la gente, y más fácil de controlar.

301. Con el fin de reforzar el vínculo entre los ámbitos local y global, es necesario elaborar un programa dinámico y positivo centrado en el gobierno local, la base económica local, y la herencia cultural y los valores locales.

Gobierno local

Instituciones
locales sólidas,
democráticas y
responsables

302. Muchas políticas económicas y sociales se aplican de manera más eficiente en el ámbito local. De acuerdo con el principio general de subsidiariedad, consideramos que la gobernanza debe ejercerse al nivel más bajo posible donde sea eficaz. Esto exige la creación de instituciones locales sólidas, democráticas y responsables.

303. La labor de proteger y fomentar el espacio local, y de crear y apoyar autoridades locales es, en primera instancia, responsabilidad de los Estados. Los gobiernos son notablemente más lentos a la hora de descentralizar el control sobre los recursos y trasladarlo al nivel subnacional que a la hora de hacer lo mismo con las estructuras y responsabilidades administrativas. Sin embargo, la falta de fondos locales da lugar a servicios públicos inadecuados y puede ser causa de corrupción. Por lo tanto, las autoridades locales necesitan ser capaces de generar sus propios ingresos fiscales o recibir un apoyo financiero suficiente de los presupuestos nacionales.

304. Sus capacidades de ejecución también necesitan reforzarse. Los actores no estatales pueden desempeñar un papel importante, siempre y cuando dispongan de los recursos suficientes. Los pactos territoriales que se han desarrollado en Europa en los últimos años han demostrado que es posible capacitar a las comunidades locales mediante la unión de multitud de actores en torno a un proyecto común³⁰. A cambio, todos los actores locales deben ser responsables, a escala nacional y local, en lo que se refiere al gasto.

305. La administración local no significa aislamiento. Al contrario, la globalización ofrece numerosas oportunidades para el establecimiento de redes, la cooperación y el intercambio nacional y transfronterizo entre las autoridades locales. De hecho, la autoridad local puede ser tan abierta como la nacional, o incluso más. Los procesos de establecimiento de redes instaurados por medio de las «redes de alcaldes» y de las organizaciones comunitarias merecen un mayor apoyo³¹.

³⁰ Un pacto territorial es un acuerdo formal entre una gran variedad de actores — ayuntamientos y otras autoridades locales, organizaciones de empleados y empresarios, sindicatos, grupos culturales y religiosos, ONG, asociaciones profesionales y escuelas — destinado a diseñar y aplicar conjuntamente una estrategia de desarrollo coherente para un territorio concreto. Desde finales de la década de los noventa, se han lanzado cientos de pactos en toda Europa para promover la creación de empleo y luchar contra la exclusión social a través de iniciativas locales. Véase www.europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/pacts/en/.

³¹ Entre las principales redes internacionales de ciudades y autoridades locales se encuentran United Cities and Local Government, fundada recientemente (www.iula.org); World Associations of the Major Metropolises (www.metropolis.org); World Associations of Cities and Local Authorities Coordination (www.waclac.org); Cities Alliance (www.citiesalliance.org); y el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (www.iclei.org). Para acceder a la lista completa, véase www.lgib.gov.uk/weblinks_3.htm. El Programa de las Naciones Unidas para el Asentamiento Humano (UN-Habitat) proporciona un foro importante para expandir dichas iniciativas, véase www.unhabitat.org.

306. Los sistemas de producción y los mercados locales desempeñan un papel importante a la hora de satisfacer las necesidades de los consumidores y generar empleo. El espacio económico local debe protegerse, a la vez que se hace más productivo. Es preciso que las políticas nacionales e internacionales y los sistemas de apoyo consoliden los esfuerzos locales aumentando el acceso al microcrédito, el apoyo para la gestión y la protección contra la interferencia externa. Debería apoyarse la industrialización rural, que facilita tecnologías e infraestructuras para procesar localmente las materias primas. El valor añadido que se obtenga del procesamiento contribuirá a su vez al desarrollo rural. Además de las políticas necesarias para apoyar a las pequeñas empresas, explicadas anteriormente, también deben fomentarse los servicios de desarrollo de las empresas locales. Dichos servicios pueden proporcionar asistencia comercial a las empresas para evitar que éstas queden «confinadas» en una única cadena de suministro, apoyar sus capacidades para cumplir las normas globales relativas a los productos y fomentar la agrupación de empresas para promover la cooperación interempresarial y la consolidación de una plataforma que les permita ser competitivas globalmente. Las agrupaciones de pequeñas empresas locales pueden ser una importante fuente de dinamismo económico y creación de empleo, desde la producción de muebles en la zona central de Java hasta el desarrollo de programas informáticos en Silicon Valley³². Las redes globales de intercambio de información ofrecen un medio a través del cual la globalización puede ayudar al fomento de la producción local de bienes y servicios.

307. Diversas formas de organización económica pueden ser económica y socialmente eficaces en el entorno local. Las cooperativas son un ejemplo obvio. Son una fuerza global, que cuenta con 800 millones de miembros en todo el mundo, y al mismo tiempo, actores locales de primer orden con una capacidad basada en la confianza y la responsabilidad. Su contribución tiene que reconocerse y reforzarse.

308. Los empresarios sociales también son importantes en el ámbito local. Su táctica de utilizar iniciativas individuales para lograr objetivos sociales atendiendo a la lógica de los mercados ha prosperado. Probablemente, el ejemplo más conocido sea la iniciativa de Grameen en Bangladesh, que hace llegar a los pobres la educación y la tecnología de la información. Uno de los resultados de esta empresa es que, en la actualidad, hay 40.000 «operadoras» vendiendo servicios de telefonía móvil en la mitad de los pueblos de Bangladesh. El Banco Grameen no sólo proporciona servicios financieros sino que también promueve un programa social activo. Otros ejemplos incluyen la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA) de India, su réplica en Sudáfrica, la Unión de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWU), y los planes de microcrédito para actividades económicas e infraestructura local articulados a través de las comunidades en Kosovo y Albania. Dichos planes deben apoyarse y fomentarse. Una vía podría consistir en relacionar las iniciativas locales, especialmente las que ofrecen oportunidades para mujeres empresarias, con una asociación global como la Campaña de la Cumbre del Microcrédito, que ha movilizado a miles de organizaciones microfinancieras y a sus actores³³.

³² Para acceder a una exposición exhaustiva que incluya tanto a los países industrializados como a los países en desarrollo, véase *Clusters, Industrial Districts and Firms: The Challenge of Globalization*, conferencia en honor del Profesor Sebastiano Brusco, Universidad de Módena, Italia, 12-13 de septiembre de 2003 (www.economia.unimo.it/convegna_seminari/CG_sept03/index.html). UNIDO es una fuente importante en relación a los países en desarrollo; véase <http://www.unido.org/en/doc/4297>.

³³ Véase www.grameen.com, www.sewa.org, www.changemakers.net y www.microcreditsummit.org, entre otros.

La globalización se percibe como una amenaza para la cultura local, pero puede ser fuente de pujanza

309. La globalización tiene un impacto inevitable en los valores y las culturas locales. Una fuerza particularmente poderosa son los medios de comunicación y la industria del entretenimiento globales. Estos proyectan los valores y las percepciones de los países que dominan la industria, lo que a menudo se percibe como una amenaza de que dichos valores acaben por imponerse. Sin embargo, las influencias culturales externas se manifiestan de diversos modos, por ejemplo, a través del movimiento de personas o de la expansión de bienes de consumo y estilos de vida.

310. La cultura nunca permanece estática, y la mayoría de las comunidades aplauden el intercambio y el diálogo con otras comunidades. Existen muchas maneras de abrirse a otras realidades y, a la vez, conservar la identidad propia. La cuestión es si están capacitadas para vivir de acuerdo con sus aspiraciones. La confianza entre la gente unida por una misma cultura y valores comunes es lo que lleva a las instituciones locales a desarrollar acciones conjuntas. Este capital social es esencial para el desarrollo. La globalización puede reforzar o debilitar el capital social. Los medios de comunicación, el comercio, el turismo y la creciente competencia pueden minar el interés por las preocupaciones comunitarias. No obstante, la interconexión global, especialmente a través de las TIC, puede a su vez otorgar una enorme influencia a la acción local. El papel global de la sociedad civil es el resultado de la influencia de las acciones locales y nacionales.

Deberían reconocerse y protegerse los derechos y las culturas de los pueblos indígenas

311. Una cuestión importante de ámbito local y nacional es la necesidad de reconocer y defender los derechos de los pueblos indígenas y tribales a preservar sus territorios y sus recursos, su cultura e identidad, su conocimiento tradicional y su derecho a la autodeterminación. Antes de llevar a cabo cualquier proyecto de desarrollo en sus comunidades, es preciso buscar su consentimiento libre y bien fundado. Los sistemas económicos y sociopolíticos de los pueblos indígenas, así como las prácticas de gestión sostenible de sus recursos y los medios de vida, deberían poder convivir con otros sistemas y deberían apoyarse, en lugar de destruirse, durante el proceso de integración en la economía de mercado global. La economía global opera conforme a normas y marcos jurídicos que pueden ser incoherentes con los derechos de la población indígena, y destruir sus culturas y medios de vida. Existe la necesidad imperiosa de que las autoridades nacionales y locales garanticen la protección de los derechos de la población indígena y acaben con su discriminación, incluida la aplicación efectiva de la legislación cuando ésta exista, y la elaboración de una legislación adecuada cuando ésta falte. Esto incluye el apoyo de los gobiernos para la adopción de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, que actualmente se encuentra en fase de negociación. Preocupaciones similares surgen con respecto a las minorías étnicas y religiosas, que a menudo requieren atención especial para que puedan tener un acceso justo a las oportunidades de la economía global.

312. También deberían reconocerse los derechos previos de los pueblos indígenas sobre las tierras y los recursos que ocupan y alimentan desde tiempos inmemoriales. El rechazo o la incapacidad de los pueblos indígenas para aprovechar los actuales procesos de titularidad de la tierra, que no reconocen los sistemas indígenas relativos a la posesión de las tierras y a los derechos sobre los recursos, no debería utilizarse para expropiarlos en favor de otros intereses.

La integración regional: un paso hacia adelante

313. Los países pueden hacer mucho para aprovechar las oportunidades globales y garantizar que los beneficios se reparten de forma justa. Sin embargo, el programa

político nacional está limitado, tanto por los recursos y el nivel de desarrollo como por las reglas y las políticas globales. Retomaremos estas últimas en la siguiente sección. Pero existe también un peldaño intermedio, el de la integración regional.

314. Los acuerdos regionales pueden adoptar diferentes formas. De los más de 250 acuerdos de integración económica que se han notificado a la OMC³⁴, la gran mayoría son áreas de libre comercio. Pero también se llevan a cabo muchos esfuerzos para lograr una integración regional más profunda que, muy a menudo, forman parte de un proyecto tan político como económico. Un buen ejemplo es la UE, aunque en los procesos de integración de América Latina y África pueden observarse objetivos similares. Cuestiones como la seguridad, los vínculos culturales y el fomento de objetivos compartidos son, como mínimo, igual de importantes que los intereses económicos, y dan lugar a una amplia gama de instituciones regionales.

315. La integración y la cooperación regional pueden promover un modelo más equitativo de globalización al menos de tres maneras diferentes.

316. En primer lugar, pueden capacitar a la gente y a los países para gestionar mejor las fuerzas económicas globales. Mediante el incremento efectivo del tamaño de los mercados domésticos, la integración aumenta la capacidad para soportar fluctuaciones económicas externas. Una mejor coordinación regional de las políticas económicas también puede ayudar a corregir los efectos expansivos de las crisis externas entre países vecinos. Los marcos comunes para la regulación financiera, los derechos laborales, la coordinación fiscal y los incentivos de inversión constituyen objetivos regionales prácticos que pueden prevenir cualquier riesgo de descenso generalizado en estas áreas. El desarrollo de monedas comunes, como el euro, es también una fuente potencial de estabilidad.

317. Asimismo, la integración puede aumentar el poder de negociación de países pequeños que actúan de manera conjunta y que, de otro modo, tendrían escasa voz en el ámbito internacional. Cuando los países unen sus recursos y desarrollan plataformas comunes, ganan peso político frente a las instituciones internacionales y las empresas multinacionales.

318. En segundo lugar, pueden ayudar a construir las capacidades necesarias para aprovechar las oportunidades globales. La inversión en cualificaciones, infraestructura, investigación, tecnología y apoyo a la innovación probablemente requiera enormes esfuerzos que se lograrán más fácilmente en el ámbito regional. En mercados grandes, resulta más sencillo sacar partido a las economías de escala. También es posible marcar objetivos regionales más ambiciosos, como estrategias regionales para la reconversión industrial o una estrategia coordinada para un mayor desarrollo.

319. En tercer lugar, pueden mejorar las condiciones en que la gente conecta con la economía global. La promoción de los derechos humanos y la democracia ha sido una de las prioridades del programa en Europa (en el que el Consejo de Europa ha desempeñado un papel importante), en América Latina (especialmente a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos), en África (iniciativas de la nueva Unión Africana (UA)) y en otras regiones. Otras preocupaciones regionales importantes incluyen los movimientos transfronterizos de personas, la prevención y el tratamiento del VIH/SIDA y la prevención del contrabando. De manera más general, cuando la integración regional y las instituciones regionales incorporan objetivos sociales, ello proporciona un punto de partida para integrar además dichos objetivos en la economía global.

La integración regional puede ayudar a los países a controlar las fuerzas globales

³⁴ OMC: *Informe sobre el Comercio Mundial, 2003* (Ginebra, 2003), y Banco Mundial: *Trade Blocs* (Washington DC, Oxford University Press, 2000).

La experiencia de la integración regional

Experiencia en materia de integración regional

320. La UE constituye un ejemplo interesante de formas más profundas de integración. La UE se ha construido sobre un sólido marco jurídico y una serie de principios políticos:

- apertura a la economía mundial y una economía de mercado interna eficaz;
- sistemas de protección social nacionales y normas laborales mínimas comunes;
- respeto del estado de derecho, los derechos humanos, la igualdad de género y la democracia política.

... en Europa

321. Se ha experimentado un crecimiento del control y la participación democráticos, en lo que el Parlamento Europeo ha desempeñado un papel cada vez más importante. Otras instituciones también han contribuido a la legitimidad, como por ejemplo el Tribunal de Justicia Europeo. Los interlocutores sociales también están implicados y contribuyen a las políticas regionales. La última propuesta es la de una constitución europea, que actualmente se encuentra en fase de examen, y que codifica y engloba los principios y objetivos fundamentales. El proceso de integración se considera un claro éxito económico, como lo demuestra el actual proceso de ampliación para incorporar a muchos países de Europa Central y Oriental.

... las Américas

322. La integración regional ha sido siempre uno de los puntos principales del programa político en las Américas³⁵. El compromiso de integración en América Latina y el Caribe no sólo incluye la liberalización del comercio, sino también cuestiones financieras y macroeconómicas, así como la integración social y política. Los derechos laborales, las condiciones de trabajo y el empleo también prevalecen en el programa. Esto también ha dado lugar a instituciones regionales, como el Parlamento Latinoamericano, a instituciones financieras, como el Fondo Latinoamericano de Reservas, así como a diversos foros para la participación de actores no estatales.

... África

323. En África, la integración económica regional se ha percibido como un camino importante hacia la paz y la estabilidad y hacia una participación más eficaz en la economía global. El objetivo es atraer a inversores tanto extranjeros como locales, y desarrollar un conjunto de conocimientos técnicos regionales. Muchas instituciones y organizaciones regionales y subregionales se han creado con la finalidad de perseguir la integración económica³⁶. Los líderes africanos manifestaron claramente su compromiso con este proceso con el lanzamiento de la UA en el año 2001. Los programas de la UA incluyen la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD), una estrategia integrada de desarrollo que tiene, entre sus objetivos, poner fin a la marginación de África en el proceso de globalización.

... Asia y el Pacífico

324. La integración regional en Asia tiende a concentrarse en la cooperación comercial y económica, la paz y la seguridad, y en menor medida, en aspectos más profundos de la integración³⁷. Los acuerdos subregionales conocidos como «triángulos de crecimiento» se han establecido para fomentar las relaciones económicas entre los países participantes. Varias iniciativas interregionales importantes afectan a las economías asiáticas — entre las que destaca el Acuerdo de Cooperación

³⁵ Entre los principales procesos de integración cabe citar el Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Caribe (CARICOM), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y el Sistema de Integración de Centroamérica (SICA). En este momento, se llevan a cabo negociaciones para ampliar el Área de Libre Comercio de las Américas a todo el continente.

³⁶ Se incluyen también seis organizaciones subregionales importantes en África Oriental y Meridional y cinco en África Occidental y Central.

³⁷ No obstante, la evolución reciente de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) apunta hacia una profundización de la integración durante la próxima década.

Económica de Asia y el Pacífico (APEC), del que forman parte muchos de los Estados de la cresta del Pacífico de Asia y las Américas. Los países árabes también están desarrollando acuerdos de libre comercio tanto dentro como fuera de la región.

325. En definitiva, la integración regional está presente en los programas políticos de todo el mundo. Sin embargo, la teoría no siempre coincide con la realidad. En la UE se escuchan quejas acerca de la burocracia, el distanciamiento de la gente, la diversificación comercial y los problemas derivados del peso y la influencia desigual entre países y actores sociales. Además, la coordinación de la política económica está resultando difícil. Aun así, en general, se ha experimentado un enorme progreso. En otras regiones el progreso ha sido desigual. En América Latina, la limitación de los recursos y las diversas crisis económicas y políticas han impedido el refuerzo de las instituciones regionales. En Africa, los esfuerzos para abrir e interconectar las economías africanas requieren una inversión considerable, que ha resultado difícil de movilizar. El peligro de crear un peldaño más en la burocracia es real y no debería infravalorarse la dificultad de la tarea.

326. Asimismo, es importante distinguir los acuerdos celebrados entre países con niveles de vida similares (como, por ejemplo, los de América Latina, Asia, Africa y Europa), y los que implican tanto a países industrializados como a países en desarrollo (como los previstos en las actuales negociaciones sobre el Area de Libre Comercio de las Américas y el Area de Libre Comercio Euro-Mediterránea). Estos acuerdos son muy diferentes. Los acuerdos de integración regional entre países de ingresos altos y países de ingresos bajos pueden generar ganancias económicas significativas debido a la mejora del acceso al mercado, por las mismas razones que al proceso de globalización más amplio. Pero, al igual que en este proceso más amplio, los acuerdos entre países de distinto peso pueden provocar resultados desequilibrados, como un espacio más reducido para las políticas de desarrollo nacionales en los países con ingresos bajos, o dificultades de ajuste económico que conducen a la pérdida de puestos de trabajo, sin disponer de los recursos necesarios para compensar a los perjudicados. En el proceso de integración europeo, las importantes transferencias de recursos de países ricos a países pobres han ayudado a reducir las desigualdades y a facilitar el ajuste, aunque estos mecanismos afrontan obstáculos políticos considerables. Estas cuestiones se repiten en los acuerdos bilaterales, regionales y globales, y el aspecto global se abordará con más detalle en la próxima sección.

La dimensión social de la integración regional

327. Muchas de las formas más profundas de integración incorporan políticas e instituciones centradas en el empleo, la educación, el medio ambiente, las normas laborales, los derechos humanos, la igualdad de género y otros objetivos sociales. Sin embargo, estos objetivos sociales suelen quedarse en segundo plano, muy por detrás de las cuestiones económicas y políticas. Consideramos que, si la integración regional debe ser un paso hacia una globalización más justa, es imprescindible una dimensión social sólida.

328. Para incorporar estos objetivos sociales más amplios en el proceso de integración regional, es necesario tener en cuenta las siguientes cuestiones.

329. Primero, los principios de participación y responsabilidad democrática deben ser un fundamento esencial. Los organismos representativos, como son los parlamentos regionales, deben desempeñar un papel importante. Creemos que debería avanzarse en el terreno de la integración mediante el diálogo social entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores y a través de un diálogo más amplio

Es posible reforzar los objetivos globales mediante ...

... una mayor responsabilidad democrática y el diálogo social

con otros actores sociales importantes, sobre la base de instituciones sólidas para la responsabilidad democrática y jurídica. La creación de consejos y foros, tripartitos o más extensos, de ámbito regional (como el Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur o el Comité Económico y Social Europeo) proporcionan un marco institucional importante para dicho diálogo. Debería prestarse especial atención al aumento de la participación de las mujeres, dadas las tendencias persistentes a la discriminación de género.

... el recurso a objetivos sociales

330. Segundo, la integración regional necesita incorporar objetivos sociales, acompañado de una evaluación periódica y de un informe de los resultados. Dichos objetivos pueden abarcar cuestiones como el respeto de los derechos fundamentales, la tasa de empleo general, la incidencia de la pobreza, las oportunidades educativas y la cobertura de la seguridad social, todas ellas desagregadas por sexos. La medición es especialmente útil en el ámbito regional, ya que el progreso, o la ausencia de éste, puede causar presiones políticas para la acción coordinada. Un proceso de revisión formal por parte de las organizaciones regionales puede ayudar a mejorar las políticas nacionales.

... y la movilización de recursos a escala regional

331. Tercero, la movilización de los recursos regionales es necesaria para la inversión y el ajuste. Esto cobra especial importancia cuando la integración incluye países con niveles de desarrollo muy diferentes. Los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión de la UE han ayudado a promover una convergencia creciente de las áreas más pobres dentro de la UE. Las instituciones financieras regionales son también importantes para encauzar los recursos hacia la inversión regional. En todos los procesos de integración regional, la construcción de este tipo de instituciones y fondos debería ser prioritaria. Los donantes y las organizaciones internacionales deberían apoyar los esfuerzos de los países para aplicar estrategias comunes destinadas a promover el desarrollo social y económico. La dimensión social de la integración regional requiere un enfoque político integrado, basado en el compromiso político al más alto nivel. Únicamente los Jefes de Estado y de Gobierno disponen de la autoridad necesaria, y por este motivo los progresos más significativos en lo referente a la integración regional se producen a este nivel.

Globalización de las regiones

332. Nuestra imagen de la globalización comprende un conjunto de regiones vinculadas e interactivas, no un mundo orwelliano de bloques competidores. Es un mundo en el que cada región está abierta a nuevas ideas, bienes, capital y personas. Un proceso tal de «regionalismo abierto» no constituye un obstáculo para la economía global; al contrario, puede permitir abordar algunos de los desequilibrios de la globalización y promover el desarrollo y la equidad de las regiones en un contexto multilateral. Dentro de cada región, el proceso de integración se persigue mediante los mecanismos más apropiados para cada caso; no existe un modelo uniforme. Y la acción regional complementa y apoya las políticas nacionales.

333. El motivo para escoger la vía regional es que las dificultades de integración son mucho mayores a nivel global, por lo que tiene sentido comenzar por el ámbito regional. Pero, al mismo tiempo, la globalización puede actuar de enlace entre las regiones abiertas y proporcionar recursos que apoyen los objetivos regionales. Puede ayudar a promover un marco de valores común, basado en la elección democrática y los derechos humanos universales. Además, la existencia de políticas e instituciones regionales sólidas facilita el desarrollo de políticas globales justas, lo que proporciona la base para una mejor gobernanza de la economía mundial.

334. Creemos que se necesitan instituciones globales que puedan unir diferentes regiones en torno a la integración global, y que esto debería formar parte del futuro programa para la gobernanza global. La integración regional puede servir de base para la gobernanza global; y unas instituciones de gobernanza global adecuadas pueden ser, a su vez, un poderoso apoyo para la integración regional.

La gobernanza global puede basarse en las instituciones regionales

III.2. La reforma de la gobernanza global

III.2.1. Marco analítico

III.2.2. Reglas justas

III.2.3. Mejora de las políticas internacionales

III.2.4. Instituciones más responsables

III.2.1. Marco analítico

Globalización y gobernanza

335. Hasta hoy, la creciente atención internacional que se presta a las cuestiones de gobernanza se ha centrado casi exclusivamente en el ámbito nacional. La cuestión de la gobernanza global exige ahora una mayor atención. La gobernanza global es el sistema de normas e instituciones establecido por la comunidad internacional y los actores privados para gestionar los asuntos políticos, económicos y sociales. Una buena gobernanza, en el ámbito tanto nacional como global, debería promover valores como la libertad, la seguridad, la diversidad, la equidad y la solidaridad. Asimismo, debería garantizar el respeto de los derechos humanos, el imperio de la ley en el plano internacional, la democracia y la participación, fomentar las actividades empresariales y respetar los principios de responsabilidad, eficacia y subsidiariedad.

336. La creciente globalización ha puesto de manifiesto la necesidad de una mejor gobernanza global³⁸. El aumento de la interdependencia entre Estados nación ha hecho que una gran variedad de cuestiones afecte, hoy más que nunca, a más países. El creciente haz de vínculos que une a los países a través del comercio, las IED y los flujos de capital hace que los cambios de las condiciones o las políticas económicas de las principales economías tengan fuertes efectos expansivos en el resto del mundo. Del mismo modo, las nuevas normas globales también tienen una gran repercusión en las opciones políticas y los resultados económicos de los países.

337. De manera más específica, la creciente globalización ha dado lugar a un amplio abanico de problemas que sólo pueden afrontarse de forma eficaz mediante una acción global en colaboración. Algunos ejemplos pueden ser los problemas derivados del contagio de las crisis financieras, las enfermedades transmisibles, la delincuencia transfronteriza, las cuestiones de seguridad, los paraísos fiscales y la

Creciente
necesidad de una
colaboración
global en la
práctica

³⁸ Véanse D. Nayyar (director de la publicación): «Existing system and missing institutions», en *Governing Globalization: Issues and Institutions* (Oxford, Oxford University Press, 2002), y J. Stiglitz: *Globalization and its Discontents* (Londres, Allan Lane, 2002).

competencia fiscal. De manera más general, existe una creciente necesidad de desarrollar acuerdos institucionales para apoyar y supervisar los mercados globales, respetando los intereses de todos los participantes. Esto incluye la necesidad de garantizar su funcionamiento fluido y equitativo, eliminar los abusos y las prácticas de competencia desleal, y corregir los fallos del mercado.

338. Hasta ahora, la respuesta a estos nuevos retos ha sido azarosa. Lo que ha surgido hasta el momento ha sido un sistema fragmentado e incoherente que consiste en un mosaico de redes y organismos superpuestos en los terrenos económico, social y medioambiental. Existe una extensa gama de acuerdos que incluyen leyes, normas, acuerdos informales y autorregulación privada. En algunos casos, actores privados, como las agencias de valoración de obligaciones, han creado importantes normas prácticas que los gobiernos no pueden permitirse eludir.

339. Además, la cobertura de estos acuerdos es incompleta. Existen muchas áreas importantes, como la migración internacional o la inversión extranjera, que carecen de normas, o únicamente disponen de normas parciales e inadecuadas. A pesar de que las normas funcionan bien en algunas áreas, en muchas otras dichas normas son demasiado limitadoras y, a menudo, injustas.

Respuesta azarosa a los nuevos desafíos de la globalización

Principales deficiencias de la gobernanza global contemporánea

340. Así pues, existen graves problemas en la estructura y los procesos actuales de gobernanza global. Entre ellos, destaca la enorme desigualdad de poder y capacidad entre los distintos Estados nación, que a su vez tiene su origen en la desigualdad del poder económico de los distintos países. Los ingresos per cápita de los países industrializados son mucho mayores, lo que se traduce en una mayor influencia económica en las negociaciones destinadas a la configuración de la gobernanza global. Constituyen la fuente de mercados tan necesarios, inversiones extranjeras, capital financiero y tecnología. La propiedad y el control de estos activos esenciales les otorga un enorme poder económico. Esto da lugar a una tendencia, incorporada al proceso de gobernanza global, a la satisfacción de los intereses de los actores más poderosos, en especial de los países ricos.

Gran desigualdad de poder y capacidad entre los Estados nación

341. En un mundo ideal, habría un equilibrio entre los intereses de los poderosos y de los débiles, de los ricos y de los pobres. La gobernanza global se basaría en unos procesos de toma de decisiones democráticos y participativos, que condujeran a resultados justos. Sin embargo, la realidad se aleja mucho de esta noción. Las grandes potencias victoriosas definieron la estructura de gobernanza mundial en la posguerra; esta estructura se centró en las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, un sistema que aún hoy constituye el eje de la gobernanza mundial. Desde entonces, muchas cosas han cambiado. En la actualidad, existen más de 190 Estados independientes, frente a los 50 de entonces. Durante este período, pocos países en desarrollo han alcanzado el rango de países con ingresos elevados, mientras que países de ingresos medios y muy poblados, como China, India o Brasil, han asumido un papel importante en el marco de la economía global. Cuando estos países actúan conjuntamente en cuestiones particulares, también pueden ejercer una gran influencia en la gobernanza global. Sin embargo, a pesar de estos avances, la influencia dominante de los países industrializados no se ha visto muy alterada.

342. También se ha producido una expansión de la democracia en todo el mundo. Actualmente, más personas que nunca son conscientes de sus derechos y reivindican su derecho a opinar sobre la gobernanza en el plano nacional y, cada vez más, en el plano global. Su capacidad para ello se ha incrementado en gran medida gracias a la revolución de las TIC y a una conexión global en aumento. El acceso a la

información se ha ampliado enormemente, así como los medios de los que disponen las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos para formar coaliciones transfronterizas en torno a una multitud de buenas causas. La lucha por el establecimiento de la democracia en Polonia y Sudáfrica obtuvo una gran ayuda de la presión ejercida por dichas coaliciones.

Papel de los actores no estatales

343. La influencia de la sociedad civil global se ejerce de varias formas. Las organizaciones de la sociedad civil presionan a los gobiernos en las conferencias nacionales e internacionales. Participan de manera activa en la defensa y la movilización de la opinión pública. Fomentan la transparencia y la responsabilidad democrática mediante la crítica y el control del cumplimiento de los compromisos internacionales. No obstante, su influencia está limitada a estos canales indirectos. Salvo pocas excepciones, no poseen representación formal en las organizaciones internacionales y las conferencias mundiales. Sin embargo, su aparición ha enriquecido el proceso de gobernanza global, al aportar una amplia variedad de opiniones e intereses. También han ayudado a que aumente la equidad de la gobernanza global, mediante sus esfuerzos por garantizar un trato mejor para los pobres. Pero no faltan quienes ponen en duda su papel en la gobernanza global.

344. Otros actores no estatales, en especial empresas y organizaciones comerciales, también desempeñan ahora un papel más amplio en la gobernanza global. En parte, esto es el reflejo natural de la creciente importancia del sector privado en una economía global de libre mercado en expansión. En el caso de las empresas multinacionales y las firmas financieras internacionales, no cabe duda de que su creciente influencia surge de su alcance global y de su poder económico. Pueden influir en las estructuras de gobernanza global, ejerciendo presión sobre las políticas y las prácticas de los gobiernos de países tanto industrializados como en desarrollo. A menudo, forman parte de las delegaciones nacionales que representan a los países desarrollados en negociaciones internacionales sobre cuestiones económicas y financieras. Su creciente importancia también se aprecia en el mayor número de asociaciones públicas-privadas establecidas con el fin de abordar problemas globales específicos.

345. En el ámbito global, también se ha registrado un crecimiento de los esfuerzos destinados a la autorregulación privada. La armonización de las normas de contabilidad es un ejemplo citado en repetidas ocasiones. Otro es la atención centrada en la responsabilidad social de las empresas multinacionales, con especial énfasis en cuestiones como el medio ambiente y las normas laborales. Esto se ha producido, en parte, como respuesta a la gran publicidad que le ha dado el activismo de las ONG a estas cuestiones. De hecho, algunas de las nuevas formas de autorregulación privada implican la cooperación con terceros.

346. En contraste, la influencia de los sindicatos en los países ricos se encuentra presionada por la creciente globalización. Esto se debe a la mayor movilidad del capital y al aumento de las presiones competitivas en la economía global. Por lo tanto, su función tradicional de contrarrestar el poder de las empresas se ha debilitado, tanto en el ámbito nacional como en el global. No obstante, existen indicios de que el movimiento sindical internacional se está adaptando a estas presiones, tal como muestra el creciente número de acuerdos y pactos con empresas multinacionales que participan activamente en el proceso de globalización.

Déficit democrático en la gobernanza global

347. Los problemas que plantean las desigualdades estructurales mencionadas se reflejan en el déficit democrático de la gobernanza global. Un elemento clave es el carácter desigual de la toma de decisiones en algunos organismos internacionales, como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton

Woods. Pero el problema está mucho más generalizado. Incluso en organizaciones con igualdad formal en la toma de decisiones como la OMC, esto no es garantía de resultados justos. Las desigualdades subyacentes en términos de poder económico se traducen en una fuerza en las negociaciones que los países pobres a menudo son incapaces de resistir. También se ha experimentado una creciente diferenciación en las filas de los países en desarrollo, encontrándose los PMA en la posición de negociación más débil por regla general.

348. Estas desigualdades se agravan por las numerosas e importantes decisiones que se toman fuera del sistema multilateral en relación con la gobernanza global. Los grupos de pertenencia limitada formados por naciones ricas, como el Grupo de los 7 (G7), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Comité de Basilea y el Grupo de los 10 (G10) dentro del FMI, han adoptado importantes decisiones sobre cuestiones económicas y financieras de impacto global.

349. Los países en desarrollo se enfrentan a otros obstáculos a la hora de hacer que su influencia se note en la gobernanza global. Hoy en día, la gobernanza global abarca una extensa variedad de cuestiones, y muchas de ellas son de gran complejidad técnica. Esto hace que la mera presencia de la mayoría de los países pobres en todas las negociaciones sea extremadamente difícil, y mucho más, su representación a un nivel técnico adecuado. Además, las diferencias cada vez mayores entre los países en desarrollo no hace sino acentuar el problema de la acción conjunta a nivel global para compensar su debilidad individual.

Impedimentos a que se enfrentan los países en desarrollo

350. Estos problemas empeoran debido a la escasa responsabilidad democrática en el proceso de gobernanza global. Las posiciones adoptadas por los gobiernos en los foros internacionales muy pocas veces están sujetas a un examen cuidadoso y regular por parte de los parlamentos nacionales. Tampoco existen requisitos rigurosos para la difusión pública de la información sobre las posiciones adoptadas y su razonamiento. Igualmente, a pesar de las recientes mejoras, la falta de transparencia y de responsabilidad de las organizaciones internacionales continúa siendo un grave problema. Estas rara vez se someten a evaluaciones independientes del impacto de sus políticas y operaciones en los países y su población. En la mayoría de los casos, no existen procedimientos para recibir las quejas de las personas perjudicadas por sus operaciones y buscar una solución.

351. Medidas como una mayor difusión de la información y una presión más fuerte sobre los gobiernos y las organizaciones internacionales para que den cuenta de sus decisiones y sus acciones aclararían la repercusión de éstas y proporcionarían la base para un debate público beneficioso sobre dichas cuestiones. En efecto, una ley global de libertad de información y la obligación de los gobiernos de los países industrializados de efectuar evaluaciones previas de la repercusión global de las principales decisiones políticas constituiría un avance.

352. Otro aspecto es la falta de coherencia en la toma de decisiones de carácter global. Las negociaciones sobre la gobernanza global se llevan a cabo en sectores aislados, tales como el comercio, las finanzas, la salud, los asuntos sociales y la ayuda al desarrollo. Las organizaciones internacionales se centran en sus mandatos específicos y, como consecuencia, a menudo no se tiene en cuenta el impacto de sus acciones en otros objetivos importantes. Sin embargo, las acciones que se llevan a cabo en un área afectan ahora a los resultados de todas las demás áreas. Por ejemplo, las decisiones relativas al comercio pueden anular los beneficios obtenidos en los países en desarrollo a través de la ayuda. De forma similar, las acciones emprendidas por las instituciones financieras internacionales (IFI) pueden perseguir objetivos contrarios a los de las agencias dedicadas a la consecución de objetivos

sociales. Los mecanismos para garantizar la coherencia de la gobernanza global en su conjunto son débiles, o no existen. En gran medida, esta falta de coherencia de la gobernanza global es un reflejo de la ausencia de coordinación entre las acciones que cada ministerio de los gobiernos nacionales lleva a cabo en sus respectivas esferas de gobernanza global, un defecto cuya perpetuación se debe a la citada falta de responsabilidad. En el contexto global suelen estar ausentes las presiones habituales en la política nacional para lograr un compromiso basado en concesiones mutuas relativas a los objetivos económicos, sociales y medioambientales.

Resultados desiguales

Reglas y políticas globales sesgadas en contra de los países en desarrollo

353. Estos puntos débiles de la gobernanza global han contribuido a la desigualdad de la repercusión social y económica de la globalización. Esto se ha producido a través de dos canales principales. El primero es la creación de un sistema de reglas de la economía global que ha perjudicado a los intereses de la mayor parte de los países en desarrollo, especialmente, de los más pobres. El segundo es la ausencia de un conjunto coherente de políticas económicas y sociales internacionales que permita diseñar un modelo de globalización beneficioso para todo el mundo.

354. La evolución del sistema multilateral de acuerdos y normas ha revelado una propensión del programa al establecimiento de medidas para expandir los mercados. En contraste, tan sólo se ha prestado una atención limitada a las medidas destinadas a lograr una estrategia de gobernanza global y pleno empleo más equilibrada. Esto constituye el fundamento esencial de las políticas destinadas a lograr un modelo de globalización más integrador. Junto con ello, será importante perseguir iniciativas complementarias, como el desarrollo de un marco multilateral para el movimiento transfronterizo de personas; medidas para regular los mercados globales, incluida la restricción de las prácticas de competencia desleal en los sistemas globales de producción; la eliminación de los paraísos fiscales; la corrección de los fallos graves en el mercado financiero global; y el desarrollo de nuevos recursos de financiación para ayuda y bienes públicos globales.

355. La mayoría de los acuerdos alcanzados han sido desequilibrados. Por ejemplo, en el sistema de comercio multilateral persisten barreras comerciales significativas en sectores clave vitales para la expansión de las exportaciones de los países en desarrollo. Además, los países en desarrollo, en su propio detrimento, han tenido que ceder autonomía política en áreas importantes de la política de desarrollo en las que aún necesitan desarrollar su propia capacidad.

356. Desafortunadamente, se ha prestado mucha menos atención a las políticas destinadas a ayudar a los países en desarrollo a enfrentarse a las tensiones de ajuste y reforzar su capacidad para prosperar en una economía global competitiva. Tampoco se ha prestado excesiva atención al desarrollo de sus capacidades tecnológicas en una economía global basada, cada vez más, en el conocimiento. El objetivo de alcanzar el pleno empleo y de lograr un trabajo decente para todos es poco prioritario para las políticas internacionales actuales.

Falta de mecanismos globales que garanticen la seguridad socioeconómica

357. Otro fallo fundamental de la gobernanza global es la ausencia de mecanismos y políticas internacionales que garanticen la seguridad socioeconómica. En los países ricos, una proporción considerable de los ingresos nacionales se destina a reducir la pobreza, proporcionar seguridad social y satisfacer las necesidades de las personas vulnerables. Sin embargo, en muchos países estos fondos se han recortado drásticamente. En el ámbito global, se supone que este papel deben desempeñarlo las agencias multilaterales, las organizaciones de voluntarios y los programas bilaterales de cooperación para el desarrollo. Sin embargo, los recursos disponibles

para esta finalidad son minúsculos en comparación con las necesidades para lograr la erradicación de la pobreza.

358. Toda reforma de la gobernanza global debe inspirarse en nuestra visión de una globalización justa e integradora. Debe promover valores y normas universales ratificados por la comunidad internacional, como el imperio de la ley, el respeto de los derechos humanos y el fomento de la democracia. Debería contribuir a alcanzar los objetivos sociales y económicos englobados en la Declaración del Milenio y otros acuerdos internacionales importantes. Las propuestas de reforma deberían reforzar la infraestructura jurídica e institucional global para promover el crecimiento, la igualdad, el desarrollo humano y el trabajo decente. Deberían tratar de ampliar el carácter representativo, participativo, transparente y responsable de las instituciones globales, así como dar a todos los hombres y mujeres la oportunidad de expresar sus preocupaciones e intereses. Deberían movilizar la energía, el compromiso y el sentido de la solidaridad y la responsabilidad de los actores clave de la comunidad global. Es evidente que se requiere una reforma de la gobernanza global a esta escala, que transforme el proceso y la esencia de la globalización para satisfacer las aspiraciones de la gente de todo el mundo.

III.2.2. Reglas justas

Introducción

359. Nuestra preocupación principal es la injusticia de las reglas fundamentales del comercio y las finanzas, y sus efectos asimétricos en los países ricos y pobres. También nos preocupa la falta de reglas adecuadas en áreas como la competencia global, la inversión y la migración internacional. En esta sección abordamos: la necesidad de preservar la libertad de todos los países (siempre que no existan conflictos de intereses colectivos) para perseguir políticas de desarrollo que satisfagan sus intereses; la necesidad de eliminar las desigualdades actuales en lo relativo al acceso a los mercados en el comercio internacional; la necesidad de reforzar el marco emergente para los sistemas de producción global; y la reforma del sistema financiero internacional.

360. En la mayoría de los casos, nuestra preocupación fundamental es la necesidad de poner fin a los desequilibrios actuales entre naciones ricas y pobres. Pero la cuestión de la equidad es más extensa; es necesario que la economía global beneficie por igual a los trabajadores y las trabajadoras de los países ricos y pobres. Por ello, las reglas de la economía global deberían idearse a la vista de su repercusión en los derechos, los medios de vida, la seguridad y las oportunidades de la gente de todo el mundo. En particular, proponemos medidas para reforzar el respeto de las normas laborales fundamentales y un marco coherente para el movimiento transfronterizo de personas.

El espacio para el desarrollo nacional

Las reglas
globales limitan
las respuestas
políticas
nacionales

361. Como se destacaba en la sección anterior, la globalización requiere un gran esfuerzo enfocado a mejorar la gobernanza global, así como respuestas políticas estratégicas por parte de los gobiernos para maximizar los beneficios. Sin embargo, el actual conjunto de reglas globales invade, paradójicamente, este espacio político esencial.

362. Un área clave es el desarrollo industrial. Históricamente, muchas de las naciones ahora industrializadas adoptaron diversos instrumentos políticos para fomentar el desarrollo de las industrias nacionales en fases cruciales de su industrialización. También impusieron controles intensivos sobre las IED en lo referente a la entrada, la propiedad y los requisitos de actuación³⁹. De manera similar, las economías de reciente industrialización de Asia Oriental basan sus estrategias industriales en la promoción de las exportaciones, las subvenciones condicionadas y las industrias domésticas protegidas. Las políticas comerciales formaban parte de estrategias de desarrollo de cosecha propia en las que el Estado colabora con las empresas para reforzar y supervisar el rendimiento de la industria nacional. El Estado desempeñaba un papel crucial en la movilización de la inversión doméstica y su distribución, y en la restricción o regulación de las IED⁴⁰. Medidas como un contenido local mínimo, requisitos de transferencia de tecnología y exportación, ingeniería inversa, y la adaptación de la tecnología importada también resultaron eficaces.

³⁹ Cabe mencionar además herramientas políticas como las subvenciones a la exportación, las reducciones tarifarias sobre los productos utilizados para la exportación, los derechos de monopolio y los acuerdos de cartel sancionados por el gobierno, y los créditos directos. Véase Ha-Joon Chang: *Kicking Away the Ladder* (Londres, Anthem Press, 2002), y *Foreign Investment Regulation in Historical Perspective* (Third World Network, 2003).

⁴⁰ A. Amsden, *op. cit.*

363. No cabe duda de que la base para la competitividad internacional ha cambiado, y puede que no sea deseable, o incluso viable, para todos los países imitar estas estrategias ya que, en gran medida, mucho depende de las condiciones y capacidades iniciales. Sin embargo, estas experiencias tempranas de desarrollo industrial destacan el papel fundamental que puede desempeñar un conjunto adecuado de políticas nacionales en la creación de una base industrial competitiva. Al mismo tiempo, no todas las políticas nacionales son necesariamente eficaces; se han cometido graves errores en el pasado, como la excesiva confianza en las políticas de sustitución de importaciones y en las empresas públicas ineficientes.

364. Los acuerdos de la Ronda Uruguay han restringido significativamente las opciones políticas de las que disponen ahora los «recién llegados». Mientras el artículo XVIII del GATT continúa permitiendo la protección y salvaguardia de algunas industrias nacientes, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) prohíbe las subvenciones condicionadas al resultado de las exportaciones y aquellas que dependen del uso de productos domésticos en lugar de importados⁴¹. Además, permite la adopción de medidas compensatorias para remediar el daño causado a las industrias domésticas mediante una serie de subvenciones a la producción extranjera recurribles. El Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (AMIC) requiere la eliminación de varias medidas, por ejemplo, las relativas al contenido local y las prescripciones en materia de nivelación del comercio⁴². Aunque reconocemos los beneficios que pueden derivarse de un acuerdo internacional para proteger los derechos de propiedad intelectual (cuestión que se aborda en el párrafo 383), algunos elementos del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) hacen menos factible la ingeniería inversa y la imitación, y elevan el coste de adquisición de tecnología para los países en desarrollo.

Los últimos en llegar disponen de menos opciones políticas

365. En su conjunto, las normas de la OMC hacen que la protección selectiva o la promoción estratégica de las empresas nacionales frente a la competencia extranjera sea mucho más difícil que con el GATT. Los límites que imponen estas reglas se ven agravados por algunos aspectos de la condicionalidad política de las instituciones de Bretton Woods. Estas normas y condiciones políticas pueden, en conjunto, limitar el recurso a la política industrial, tecnológica, comercial y financiera como formas estratégicas de intervención para fomentar la industrialización⁴³.

366. Otra área que, potencialmente, puede circunscribir el espacio político es el marco emergente para la regulación financiera de la economía global. Se están promoviendo nuevas normas y códigos a través de los procesos de los Informes sobre la Observancia de Códigos y Normas y de la Evaluación del Sector Financiero. Si bien el objetivo de reforzar los sistemas financieros es plausible, existe el riesgo de que estos instrumentos, tal como se formulan y promueven actualmente, impongan normas inapropiadas para muchos países en desarrollo. Algunos países aún no están lo suficientemente desarrollados institucionalmente para poder adoptar todos estos códigos. El hecho de requerirles que lo hagan implica el riesgo de menoscabar las estrategias de desarrollo y crecimiento viables.

⁴¹ No obstante, los PMA y otros países enumerados en el Anexo VII del Acuerdo SMC (con PIB per cápita inferior a 1.000 dólares estadounidenses) están exentos de la prohibición de las subvenciones a la exportación.

⁴² El acuerdo no define una «medida de inversión relacionada con el comercio». En su lugar, proporciona una lista ilustrativa de medidas incoherentes con la aplicación de los artículos del GATT III.4, sobre el trato nacional, y XI.1, sobre las restricciones cuantitativas.

⁴³ D. Nayyar (director de publicación), *op. cit.*

Deberían revisarse las reglas globales para dar mayor margen a la política

367. Pedimos encarecidamente que se revisen todas estas normas globales para permitir un mayor margen político que permita a los países en desarrollo adoptar medidas destinadas a acelerar su desarrollo en un entorno económico abierto. Por otra parte, las políticas de las organizaciones internacionales y de los países donantes deben reorientarse de manera más decidida para pasar de la condicionalidad exterior al control nacional de las políticas. Las normas deberían reconocer de manera más firme la necesidad de equilibrar los derechos, la igualdad y la eficiencia. En la actualidad, esto se reconoce fundamentalmente en las disposiciones de la OMC sobre Trato Especial y Diferenciado. Proponemos medidas para reforzar dicha disposición en la siguiente sección sobre normas multilaterales para el comercio.

Normas multilaterales para el comercio

368. Apoyamos plenamente el enfoque multilateral del comercio y alentamos los esfuerzos destinados a hacer que la liberalización del comercio multilateral sea mutuamente beneficiosa para todos los países y socialmente equitativa dentro de ellos.

Las reglas comerciales multilaterales deberían ser equilibradas y justas

369. Con el fin de lograr esto, las reglas multilaterales para el comercio deberían ser justas y equilibradas. La persistencia de las barreras comerciales que se imponen en el Norte contra bienes procedentes del Sur cuya producción requiere una utilización intensiva de la mano de obra constituye una desigualdad manifiesta en el sistema de comercio global. Se trata de bienes que suponen una ventaja comparativa para el Sur y que son vitales para sus perspectivas de crecimiento y desarrollo. Con respecto a esta cuestión, compartimos la opinión general de que deben reducirse sustancialmente las barreras injustas de acceso al mercado, y que ello proporcionará importantes oportunidades para los países en desarrollo. Pero también debemos señalar que esto no será una panacea. Deberán defenderse los intereses de los países menos desarrollados por medio de disposiciones de la OMC en materia de trato especial y diferenciado, para reforzar el potencial de exportación de los mismos. Las barreras comerciales entre los países del Sur siguen siendo elevadas y, mediante la reducción de éstas, los países en desarrollo pueden hacer mucho para ayudarse a sí mismos. Además, aparte de un acceso justo al mercado, también deben respetarse determinados principios para hacer que el sistema de comercio global sea totalmente equitativo para todos.

370. Uno de estos principios es que la liberalización del comercio no debería consagrarse como un fin en sí misma, ya que no es sino un medio para alcanzar otras metas, como son el crecimiento elevado y sostenible, el pleno empleo y la reducción de la pobreza. Las políticas comerciales deberían plantearse teniendo en mente estos fines y evaluarse en consonancia.

Puede que también los trabajadores de los países industrializados tengan que enfrentarse a reajustes difíciles

371. Al mismo tiempo, es importante reconocer que la liberalización del comercio a menudo supondrá ajustes difíciles. Por ejemplo, un mayor acceso al mercado de las exportaciones de los países en desarrollo impondrá costes sociales elevados que repercutirán sobre algunos trabajadores de los países industrializados. Para responder a ello, deberían buscarse con ahínco opciones políticas nacionales que sean viables y puedan ayudar a los trabajadores afectados. De este modo, se garantizaría que el logro de una mayor justicia en los países en desarrollo no vaya en perjuicio de los trabajadores vulnerables de los países industrializados. Esto es una buena ilustración de la necesidad de alcanzar una mayor coherencia entre las políticas nacionales e internacionales a la hora de lograr una tendencia más justa de la globalización.

372. Al principio, también deberíamos reconocer que el resultado general de la economía global en términos de crecimiento es un determinante fundamental del alcance y la distribución de los beneficios derivados de la liberalización del comercio multilateral. Será mucho más sencillo lograr un mejor acceso al mercado de las exportaciones de los países en desarrollo en el contexto de una estrategia más equilibrada de crecimiento global sostenible y pleno empleo. La experiencia pone de manifiesto que el crecimiento desequilibrado entre países constituye una fuente básica de tensiones entre socios comerciales. Los países que experimentan continuos déficit en sus cuentas corrientes y pérdidas de puestos de trabajo con motivo de la reubicación industrial en el extranjero a menudo se enfrentan a fuertes presiones domésticas para incrementar la protección.

Una estrategia para el crecimiento global y el pleno empleo

373. Igualmente reconocemos la necesidad de proteger y promover los derechos de los trabajadores tanto en países industrializados como en desarrollo. La mejor manera de lograr esto es mediante el cumplimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La garantía de los derechos fundamentales en el trabajo no sólo resulta deseable por sí, sino que proporciona además los medios para que los trabajadores puedan beneficiarse en una proporción justa del incremento de productividad que están generando en todos los países.

374. El proteccionismo agrícola es un obstáculo principal para la reducción de la pobreza, ya que neutraliza el bien que se está haciendo a través de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Actualmente, se calcula que las subvenciones agrarias en los países industrializados superan la cifra de 1.000 millones de dólares de los Estados Unidos diarios, mientras que el 70 por ciento de los pobres de todo el mundo vive en áreas rurales y subsiste con menos de un dólar al día. Esto es una clara injusticia. A la vez que admitimos la legitimidad de las políticas nacionales para el desarrollo agrícola, recomendamos de manera decidida que se prohíba la adopción de nuevos créditos y subvenciones a la exportación, así como de medidas de apoyo nacional que distorsionen el comercio, y que se vayan eliminando progresiva y rápidamente las medidas existentes. Además, deberían realizarse todos los esfuerzos posibles por alcanzar una reducción sustancial de los aranceles y resolver el problema que supone el actual sistema discriminatorio de los contingentes arancelarios, otorgando prioridad a los productos procedentes de los países en desarrollo.

Proteccionismo agrícola

375. El problema de la caída de los precios de los productos no petrolíferos está relacionado con el proteccionismo agrícola. Muchos países en desarrollo y PMA todavía basan más de la mitad de sus ingresos por exportación en los productos agrícolas. Sin embargo, entre 1980 y 2000, los precios mundiales de 18 productos principales para la exportación disminuyeron un 25 por ciento en términos reales. Esta caída fue especialmente significativa en el caso del algodón (47 por ciento), el café (64 por ciento), el arroz (60,8 por ciento), el estaño (73 por ciento), el cacao (71,1 por ciento) y el azúcar (76,6 por ciento)⁴⁴.

376. No existe una respuesta sencilla a este problema. Sin embargo, es esencial que, como mínimo, se elimine el efecto agravante del proteccionismo agrícola. El Banco Mundial calcula que la eliminación del proteccionismo y el apoyo al sector del algodón harían que, durante los próximos diez años, los precios aumentarían un 13 por ciento y el comercio mundial del algodón un 6 por ciento. Las exportaciones de algodón de África crecerían un 13 por ciento⁴⁵. Debería promoverse el apoyo

⁴⁴ FMI: *International Financial Statistics Yearbook*, varios números, citado en Oxfam: *Rigged Rules Double Standards* (Oxford, 2002).

⁴⁵ Banco Mundial: *Global Economic Prospects, 2004* (Washington DC, 2003).

técnico para ayudar a los países en desarrollo a diversificar sus exportaciones y añadir valor a los productos antes de exportarlos. En este sentido, es preciso abordar la cuestión de la subida arancelaria para los productos transformados⁴⁶. Además, debería realizarse un esfuerzo global coordinado en favor de determinados productos como el azúcar, el algodón, el trigo y el cacahuete⁴⁷.

Hay que ocuparse de las barreras comerciales para los textiles y el vestido ...

377. No cabe duda de que deben eliminarse las barreras comerciales en el sector de los textiles y el vestido. Los países en desarrollo poseen una fuerte ventaja comparativa en el sector textil, especialmente en el vestido, ya que representan cerca del 50 por ciento de las exportaciones textiles y del 70 por ciento de las exportaciones del sector del vestido en todo el mundo. Numerosos países en desarrollo dependen en gran medida de estas exportaciones. Además, los aranceles sobre los textiles y el vestido continúan siendo considerablemente más elevados que los de cualquier otro sector salvo el agrícola, ya que son de tres a cinco veces más elevados que la media para las manufacturas.

... pero implican dificultades para los países

378. No obstante, debemos comprender también las dificultades a las que se enfrentan los países. En los países industrializados y en algunos países en desarrollo, las empresas y trabajadores de este sector son numerosos, y pasarán muchas penalidades si pierden su empleo y sus ingresos, muy especialmente en los países donde la asistencia y la protección social son insuficientes. En todos los casos, el desmantelamiento y la reestructuración industrial que es probable que se produzcan ponen de relieve la responsabilidad que incumbe a los gobiernos de aplicar políticas que protejan la seguridad de los trabajadores y sus familias, fomenten la aparición de nuevas oportunidades y mejoren el acceso a nuevas cualificaciones y capacidades. En el sector del vestido de muchos países, esto afecta principalmente a las mujeres trabajadoras. En países con bajo nivel de ingresos, los esfuerzos nacionales en este sentido requerirán a menudo el apoyo internacional.

379. Una barrera más para el desarrollo es la subida de los aranceles en los países industrializados. Esto mina los esfuerzos de los países en desarrollo por añadir valor a sus exportaciones de productos industriales y materias primas. A pesar de los acuerdos de la Ronda Uruguay, los países desarrollados han mantenido la subida arancelaria, particularmente sobre los «productos sensibles» no cubiertos por el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), como son los productos alimentarios, los textiles, el vestido y el calzado.

Normas técnicas sobre productos

380. Además de estas barreras evidentes del mercado, los países en desarrollo están cada vez más preocupados por la proliferación de normas técnicas sobre productos que abarcan desde el envasado y la higiene alimentaria hasta los residuos de pesticidas. Por supuesto, estas normas responden fundamentalmente a la necesidad legítima de proteger a los consumidores y ciudadanos, y existe una gran presión política en los países industrializados para establecer normas con un amplio margen de seguridad. Deberían establecerse de un modo objetivo. Sin embargo, el cumplimiento de las normas conlleva costes elevados para los exportadores de los países en desarrollo, dando lugar a acusaciones de proteccionismo. Un ejemplo reciente es la decisión adoptada por la UE de restringir el nivel de aflatoxinas en las importaciones de nueces, cereales y frutos secos que superen lo dispuesto en la

⁴⁶ Véase OMC: *Informe sobre el Comercio Mundial, 2003* (Ginebra, 2003).

⁴⁷ Véase Banco Mundial, *op. cit.*, para efectuar un análisis de la posible acción global en cada uno de los grupos de productos.

normativa internacional⁴⁸. Aunque los acuerdos de la OMC tratan de evitar los abusos alentando el recurso a normativas internacionales, los países menos desarrollados carecen en especial de recursos y capacidad para aplicarlas. También es frecuente que carezcan de capacidad institucional para participar de manera efectiva en las organizaciones y programas internacionales que se encargan de velar por la aplicación de estas normativas.

381. Deben adoptarse en esta área una serie de medidas compensatorias. Los países desarrollados deben comprometerse a ayudar a los países en desarrollo para facilitar la mejora de las normas de producción. Al mismo tiempo, debe permitirse a los países en desarrollo que ejerzan una mayor influencia sobre la formulación de dichas normas de producción, y deben realizarse los esfuerzos necesarios para reducir al mínimo las repercusiones de estas normas sobre el acceso al mercado.

382. Es igualmente importante evitar el abuso de medidas antidumping, puesto que puede constituir una barrera para el acceso al mercado. La posibilidad de cometer abusos es mayor por el hecho de que se exige menos rigor probatorio en los casos de antidumping que en los casos nacionales de lucha contra los monopolios. Es preciso reexaminar esta discrepancia entre principios jurídicos como parte de los esfuerzos destinados a revisar las disciplinas y las reglas, las cuales requieren claramente más transparencia y previsibilidad. En este proceso, debe prestarse la debida atención a la vulnerabilidad de los países en desarrollo. Debería proporcionárseles apoyo técnico para ayudarles con las cuestiones de procedimiento y, así, eliminar el sesgo ligado al coste y a la capacidad para perseguir acciones antidumping o defenderse de ellas.

383. Con respecto al ADPIC, reconocemos que se trata de una cuestión compleja. Es necesario proteger los derechos de propiedad intelectual en los países tanto industrializados como en desarrollo, con el fin de proporcionar incentivos para la innovación y la creación de tecnología. Al mismo tiempo, es importante garantizar un amplio acceso al conocimiento, y que éste se comparta en la mayor medida posible, lo cual resulta especialmente importante para los países en desarrollo. Se requieren reglas justas que equilibren los intereses de productores y usuarios de la tecnología, particularmente en países de ingresos bajos que tienen un acceso limitado al conocimiento y a la tecnología. Una cuestión importante para los países en desarrollo más pobres es el problema de la falta de capacidad institucional y, cuando ha de crearse esta última, la competencia con otros objetivos de desarrollo para la obtención de recursos. Deben realizarse esfuerzos para buscar el equilibrio. Sin embargo, muchos opinan que el ADPIC fue demasiado lejos. Por una parte, impidió el acceso a medicamentos vitales a precios asequibles. Por otra, no protegió adecuadamente el acceso al conocimiento tradicional que ha pasado al dominio público desde hace tiempo. El reciente acuerdo sobre la protección de los derechos de propiedad intelectual y la salud pública demuestra que es posible encontrar los

Abuso de las
medidas
antidumping

Derechos de
propiedad
intelectual

⁴⁸ Según un estudio del Banco Mundial, la aplicación del nivel más restrictivo tendría importantes repercusiones negativas para las exportaciones africanas de estos productos hacia Europa, que podrían caer hasta un 64 por ciento (670 millones de dólares de los Estados Unidos anuales) respecto de las exportaciones realizadas con los niveles actuales de aflatoxinas. Véase T. Otskui; J. S. Wilson y M. Sewadeh: *A race to the top? A Case study of food safety standards and African exports*, documento de trabajo núm. 2563 (Washington DC, Banco Mundial, 2001).

medios para abordar las preocupaciones en materia de desarrollo⁴⁹. Con respecto a otras preocupaciones, ya están en marcha algunas medidas.

Política de inversión y de la competencia

384. En lo que atañe a la política de inversión y de la competencia, apreciamos una profunda división dentro de la OMC respecto de éstas y de otras «cuestiones de Singapur», que contribuyeron a la paralización de la Conferencia Ministerial de Cancún en septiembre de 2003. Un número importante de países en desarrollo se opone rotundamente a su inclusión en el programa de negociaciones y a que sean objeto de una gestión única. Al mismo tiempo, algunos países desarrollados explican que tanto la inversión como la política de competencia son complementos importantes para la liberalización del comercio y que, por esta razón, deberían negociarse en el marco de la OMC. Parece poco probable que puedan lograrse progresos en la OMC con respecto a estas cuestiones.

385. La instauración de reglas justas en el sistema de comercio multilateral constituiría un gran avance. Sin embargo, a menos que se incorporen en el sistema disposiciones más sólidas sobre el desarrollo, a los países en desarrollo les va a resultar difícil beneficiarse de dichas reglas. Las actuales disposiciones relativas al Trato Especial y Diferenciado para los países en desarrollo generalmente conceden períodos de gracia más largos para la aplicación de los acuerdos y los compromisos, y proporciona a estos países el apoyo necesario a fin de reforzar su capacidad para cumplir los acuerdos de la OMC (por ejemplo, la aplicación de normas técnicas) y afrontar los conflictos. Existen también algunas disposiciones especiales para los PMA. Sin embargo, éstas son insuficientes y necesitan reforzarse.

Necesidad de una discriminación positiva en pro de los países en desarrollo

386. No basta con disponer de más tiempo para aplicar las reglas. Aplicar reglas uniformes a socios desiguales sólo pueden derivar en resultados desiguales⁵⁰. Dadas las enormes diferencias de nivel de desarrollo, creemos que es necesaria una discriminación positiva en favor de los países «recién llegados» que no disponen de las mismas capacidades que los que se desarrollaron antes. Es posible establecer un conjunto de normas multilaterales en las que las obligaciones de los países dependan de su nivel o su fase de desarrollo. Un punto de partida básico consistiría en dar a estos países cierta flexibilidad para formar parte o no de las disciplinas o las nuevas cuestiones propuestas en la OMC, con el fin de que tengan más margen para perseguir políticas de desarrollo nacionales.

Reglas para los sistemas de producción globales

387. La globalización de la producción ha ofrecido a los países en desarrollo nuevas e importantes oportunidades para acelerar su industrialización. Sin embargo, como hemos observado, salvo en unos pocos países, las restricciones de acceso al mercado han constituido un grave obstáculo. En particular, mantener la progresividad arancelaria hace que a la mayoría de los países en desarrollo les resulte muy difícil incorporarse a las actividades de valor añadido elevado dentro de la cadena de suministro global. Además, es preciso abordar otras dos preocupaciones esenciales.

⁴⁹ Una Declaración especial relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública, adoptada por la Conferencia Ministerial de Doha en noviembre de 2001, resaltó la importancia de la aplicación y la interpretación del ADPIC de modo que apoyara la salud pública. Subrayó la capacidad de los países para hacer uso de las flexibilidades recogidas en el ADPIC, incluidas la autorización obligatoria y la importación paralela. En agosto de 2003, los gobiernos miembros de la OMC acordaron una serie de cambios legales que facilitarían la importación de medicamentos genéricos más baratos producidos bajo autorización obligatoria a los países que no pueden fabricar productos farmacéuticos.

⁵⁰ D. Nayyar, *op. cit.*

388. En primer lugar, a pesar de que las empresas multinacionales han contribuido en muchos casos a aumentar el crecimiento y mejorar el entorno empresarial, su dominio en los mercados globales puede presentar barreras importantes para la entrada de nuevas compañías, en especial las procedentes de países en desarrollo. Además, la oleada de fusiones transfronterizas durante la década de los noventa ha intensificado la inquietud acerca de la concentración industrial en los mercados globales y las barreras a la competencia que ésta crea⁵¹.

Predominio de las EMN en los mercados globales

389. En segundo lugar, existe también la creciente preocupación de que la estimulación de la competencia entre países en desarrollo para atraer IED está conduciendo a estos países hacia una excesiva desreglamentación, reducción de los impuestos, la protección del medio ambiente y las normas laborales. En los países con barreras nacionales normativas y fiscales inapropiadas, es evidente la necesidad de adoptar medidas para reducir dichas barreras. Estas no sólo impiden la entrada de IED, sino que también menoscaban la competitividad de la economía nacional e imponen precios más elevados a los consumidores. No obstante, el problema que nos ocupa de la estimulación de la competencia va más allá de dichas reformas. Se centra en las preocupaciones sobre la posibilidad de que estos países se vean obligados, por razón de la licitación competitiva para la IED, a ofrecer concesiones innecesarias que reducen los beneficios globales obtenidos. Las zonas francas industriales suelen presentarse como ejemplos de este fenómeno. Estas son preocupaciones importantes a las que debe hacerse frente.

390. En lo que respecta a la competencia, existe una estricta legislación antimonopolio en la mayoría de los mercados nacionales, pero no en la economía global. Y, como destacábamos anteriormente, hay poca coherencia entre las medidas aplicadas a las investigaciones antidumping en los mercados globales y los principios legales que rigen el comportamiento anticompetitivo en los mercados nacionales. Es preciso desarrollar nuevas iniciativas que logren que los mercados globales sean más transparentes y competitivos.

Se requieren nuevas iniciativas para que los mercados globales sean más transparentes y competitivos

391. Es necesario un esfuerzo coordinado para reducir las barreras privadas y otros obstáculos en los mercados globales. Esto incluye el abuso de las posiciones dominantes en dichos mercados, y los cárteles privados internacionales que fijan los precios, reparten los mercados y frenan la competencia⁵². Además, las restricciones verticales en la cadena de suministro, como los acuerdos de distribución exclusiva, los acuerdos de compra exclusiva y los sistemas de distribución selectiva, pueden limitar también la entrada al mercado⁵³.

392. Recomendamos ampliar el diálogo y la cooperación en lo relativo a aumentar la competitividad y transparencia de los mercados globales, y fomentar el intercambio de información y la cooperación destinada a la aplicación extraterritorial de la legislación antimonopolio. Foros como la Red Internacional de Competencia, el Foro Global sobre Competencia de la OCDE y el Grupo de Trabajo de la OMC sobre la Interacción entre el Comercio y la Política de Competencia ofrecen importantes oportunidades para discutir estas cuestiones.

⁵¹ P. Nolan y otros: «The Challenge of the Global Business Revolution», *Contributions to Political Economy*, 21, 91.110, Cambridge Political Economy Society (Oxford University Press, 2002).

⁵² El Banco Mundial calcula que el recargo total aplicado a los países en desarrollo sobre los productos importados vendidos por los cárteles que fueron procesados durante la década de los noventa por fijación de precios habría alcanzado 2.000 millones de dólares estadounidenses en el año 2000. Véase Banco Mundial: *Global Economic Prospects, 2003* (Washington DC, 2002).

⁵³ Por ejemplo, los Estados Unidos contra el Japón en el caso Fuji-Kodak de la OMC, en el que se acusó a la compañía americana de haber cerrado importantes canales de distribución.

393. A largo plazo, puede existir la necesidad de establecer un Organismo Internacional sobre Política de Competencia, que controle la concentración en los mercados globales, facilite la supervisión de las políticas de competencia nacionales, y proporcione asistencia técnica a los países en desarrollo y servicios de resolución de conflictos internacionales, en el caso de que se produzcan interpretaciones contradictorias de cuestiones antimonopolísticas transfronterizas por parte de las autoridades nacionales. Entendemos que el entorno aún no está preparado para una nueva institución de este tipo. No obstante, las plataformas existentes para el diálogo y la cooperación podrían comenzar a trazar el papel y las funciones de dicho organismo.

394. En cuanto al problema de la competencia en materia de política de inversión basada en «medidas económicas para empobrecer al vecino», se requiere un mayor esfuerzo internacional destinado a la construcción de un marco equilibrado para la IED que favorezca el desarrollo. La formulación de normas multilaterales en el área de la inversión, y en especial de la IED, ha planteado problemas a lo largo de la historia. Resultó imposible alcanzar un acuerdo sobre el Código de Conducta de las Empresas Transnacionales, elaborado por las Naciones Unidas, a finales de la década de los setenta y durante la década de los ochenta. El borrador del código pretendía delinear los derechos y las responsabilidades de las empresas transnacionales en sus operaciones internacionales. Los esfuerzos para negociar un Acuerdo Multilateral de Inversión (AMI) en la OCDE se toparon con la oposición particularmente fuerte de los sindicatos, las ONG y otros grupos, por lo que, finalmente, se abandonaron en 1998. Muchos comentaristas coincidieron en que los artículos del borrador del AMI establecían una serie de derechos para los inversores extranjeros y no contemplaban las responsabilidades correspondientes relativas a la conducta de dichos inversores. Se llegó entonces a dos conclusiones importantes. La primera fue la necesidad de contar en la mesa con los actores relevantes para equilibrar los intereses de los países emisores y receptores, los inversores (tanto nacionales como extranjeros), los trabajadores y la población. La segunda fue la necesidad de un proceso abierto y transparente. La ausencia de éste alimentó la desconfianza pública y provocó la oposición al AMI.

395. El centro de controversia sobre la normativa multilateral para la inversión se ha trasladado a la OMC, con una fuerte objeción por parte de los países en desarrollo, los sindicatos y la sociedad civil. Los detractores explican que los principios de trato nacional y no discriminación no son adecuados para un acuerdo sobre la inversión. Existen casos legítimos (por ejemplo, las industrias nacientes) en los que los países pueden desear dar ventaja a las PYMES nacionales sobre el capital extranjero.

396. En ausencia de reglas multilaterales coherentes, el marco actual para la IED regula este campo de manera paulatina y fragmentada mediante los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI), los acuerdos regionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y otros acuerdos de la OMC (el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), el Acuerdo SMC y el AMIC)⁵⁴. El reciente aumento del número de TBI muestra un profundo deseo de proteger y promover la IED, con independencia de que pueda alcanzarse o no el consenso sobre un marco multilateral. Nos preocupa que los países en desarrollo puedan estar aceptando condiciones desfavorables, como resultado de negociaciones desequilibradas con países desarrollados más fuertes.

⁵⁴ Para examinar el contenido de estos acuerdos, véase UNCTAD: *Informe sobre las Inversiones en el Mundo, Políticas de IED para el Desarrollo: Perspectivas Nacionales e Internacionales*, www.unctad.org/wir.

397. Existe una clara necesidad de crear un marco de desarrollo para la IED más transparente, coherente y equilibrado, de tal modo que, además de compartir los beneficios globales entre todos los países, también puedan compartirse los beneficios del proceso de entrada de los países en desarrollo en los sistemas de producción globales.

Un marco de desarrollo más transparente, coherente y equilibrado para las IED

398. Como un primer paso hacia la creación de un marco equilibrado de desarrollo para la IED, recomendamos que los países comiencen a actuar de forma conjunta para resolver el problema de la competencia en materia de política de inversión mediante una mayor transparencia de los incentivos. Si bien todos pueden beneficiarse de un sistema más transparente, ningún país o inversor desearía actuar en solitario o ponerse a sí mismo en una posición de desventaja competitiva, es decir, solicitando transparencia cuando otros no lo hacen. Por consiguiente, actuar de forma conjunta y desarrollar disciplinas consensuadas favorece los intereses de los países, que podrían comenzar por llevar a cabo esta iniciativa en el ámbito regional. Esto también constituiría un avance considerable en lo que se refiere a la definición, por parte de los países en desarrollo, de sus intereses colectivos en otras cuestiones, como el trato nacional en la fase previa y posterior al establecimiento, los procedimientos de resolución de conflictos, las disposiciones de expropiación y compensación, la vigilancia de la balanza de pagos, los requisitos de rendimiento y otras medidas para equilibrar los intereses públicos y privados. Todo esto podría además aumentar su capacidad de negociación en procesos bilaterales.

399. Por lo tanto, creemos que los esfuerzos deben dirigirse a encontrar un foro generalmente aceptado en el que negociar un marco equilibrado de desarrollo para la IED, comenzando quizás por los Diálogos de Desarrollo de Políticas, como se propone en la parte IV. Cualquier marco de este tipo debería negociarse como una entidad independiente y coherente, y no debería ligarse a concesiones respecto del programa de negociación comercial de la OMC. Debería proporcionar un marco estable, predecible y transparente para los inversores; equilibrar los intereses públicos, privados y de los trabajadores, así como los derechos y las responsabilidades, tanto nacionales como extranjeros; y garantizar un procedimiento de resolución de conflictos justo, transparente y apropiado. Requeriría conceder flexibilidad y espacio político a los países para gestionar la inversión de manera que garantice la obtención de beneficios y la reducción o el control de los efectos adversos, como el desplazamiento de la inversión nacional.

Reforma de la arquitectura financiera

400. El progreso en términos de acceso al mercado en el comercio internacional y de entrada en los sistemas de producción globales puede verse impedido por la incapacidad de abordar adecuadamente el problema de la reforma de la estructura financiera global. Los beneficios en los ámbitos del comercio y la IED corren el riesgo de verse obstaculizados por las crisis y la inestabilidad financiera. Incluso la capacidad básica de aprovechar las nuevas oportunidades derivadas del establecimiento de reglas más justas del comercio y la inversión estará enormemente influida por el funcionamiento del sistema financiero global.

401. El actual sistema financiero global es muy imperfecto. En mayor medida que otros mercados, el mercado financiero global está muy dominado por los intereses financieros de los países industrializados. Los gobiernos de estos países, especialmente los que gozan de una economía más fuerte, determinan las reglas que rigen el mercado mediante su influencia en las IFI. A su vez, estas instituciones ejercen una gran influencia sobre las políticas financieras y macroeconómicas de los países en desarrollo. Al mismo tiempo, los bancos y las compañías financieras de esos

Un sistema financiero global inestable, en el que los peores parados son los países con ingresos medios

mismos países disfrutaran de un enorme poder de mercado dentro del sistema financiero global. El sistema también se caracteriza por los graves fallos del mercado y por su inestabilidad. El resultado de todo esto es que la mayoría de los riesgos y las consecuencias negativas de la inestabilidad financiera han recaído sobre los países de ingresos medianos, que son en la actualidad los participantes más débiles del sistema.

402. Los flujos de capital privado netos hacia los países en desarrollo, tal como se definen convencionalmente, sobrepasaron los 50.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2002, una cifra superior a la del año 2001, pero que representa menos de la cuarta parte del máximo alcanzado en 1996, antes de la crisis asiática. Sin embargo, la inversión extranjera directa privada neta fue el único componente positivo de estas afluencias de capital privado netas (110.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2002)⁵⁵. Respecto de otros dos componentes fundamentales, la inversión de cartera neta y los créditos bancarios netos, se observó una salida de 68.200 millones de dólares de los Estados Unidos en 2002, continuando con la tendencia negativa por sexto año consecutivo. Así pues, el sistema financiero global ha funcionado de tal modo que, en conjunto, el flujo neto de capital privado, exceptuando la IED, se ha dirigido de países en desarrollo pobres y con escaso capital hacia países ricos abundantes en capital.

403. Durante la pasada década, el aumento de la movilidad de capital global ha ido acompañado del aumento de la frecuencia con la que se suceden las crisis financieras en los países en desarrollo, a menudo con elevados costes sociales. Estas crisis financieras reflejan los problemas interrelacionados de la volatilidad y el contagio. La volatilidad, como se señala en la sección II.2, refleja el papel cada vez mayor de los flujos financieros a corto plazo. Estos suelen caracterizarse por las oleadas de entradas y salidas de capital, como respuesta a los cambios en las percepciones del mercado financiero sobre el panorama económico en los países receptores. La falta de información en estos mercados suele magnificar las respuestas justificadas a un cambio real concreto en el panorama económico de determinados países. Este problema se ve agravado por los efectos de contagio que provocan el «comportamiento de rebaño» de los operadores de los mercados financieros, lo que conduce a la expansión de sus juicios a países cuyos fundamentos económicos no justifican esto. Estos efectos de contagio fueron especialmente severos durante las crisis financieras asiáticas de 1997-1998. Es preciso corregir estos defectos graves si pretendemos lograr un modelo de globalización más justo e integrador.

Hay que reformar
la arquitectura
financiera
internacional ...

404. En la actualidad existe consenso acerca de la necesidad de reformar la estructura financiera internacional. Dicho consenso se apoya en el reconocimiento de que la apertura y la interdependencia, combinadas con la volatilidad y el contagio, han hecho mucho más complicada la gobernanza de los mercados financieros. Nuestra meta debería ser la creación de un sistema financiero estable que estimule el crecimiento global sostenible, proporcione a las empresas una financiación suficiente, y responda a la necesidad de los trabajadores de obtener un empleo decente. Un sistema financiero estable ofrecerá los incentivos para la inversión productiva, a la vez que evitará los devastadores efectos que las crisis financieras tienen sobre el empleo. También fomentará un papel previsible para el capital extranjero como complemento de los ahorros nacionales. La conclusión es que el sistema financiero internacional debería apoyar la integración de los países en desarrollo en la economía global de tal forma que promueva el desarrollo.

⁵⁵ Véase UNCTAD: *Informe sobre el comercio y el desarrollo* (Ginebra, 2003).

405. Los progresos hacia el cumplimiento de esta meta han sido lentos y limitados. Hasta ahora, la reforma se ha centrado principalmente en medidas de prevención de las crisis, como la mayor difusión de la información, el intento de desarrollar sistemas de alerta rápida, y la formulación de normas y códigos internacionales para la supervisión del sector financiero. Si bien estas iniciativas son útiles, su repercusión será gradual, y probablemente insuficiente. Es cierto que las normas y los códigos internacionales desempeñan un papel importante en el fortalecimiento de los sistemas financieros internacionales en todo el mundo. Forman parte de la necesidad de mejorar el marco institucional en el que operan los mercados financieros internacionales, bien mediante los principios de una gobernanza empresarial sólida, o bien mediante normas mínimas comunes para la reglamentación cautelar, la supervisión y la responsabilidad. También está claro que alcanzar esto contribuiría a una mayor estabilidad del sistema financiero global y fomentaría el acceso de los países en desarrollo a los mercados financieros internacionales. Sin embargo, existen serias preocupaciones acerca de cómo se ha desarrollado hasta ahora el proceso de desarrollo y aplicación de las normas y los códigos.

... pero los progresos han sido lentos y limitados

406. De especial preocupación es el hecho de que no se está haciendo participar suficientemente a los países en desarrollo en la formulación de estos nuevos códigos y normas⁵⁶. Además, la insistencia en estas normas dificultaría y encarecería el acceso al mercado financiero global para los países en desarrollo. Por ejemplo, «las revisiones de las normas de capital que incrementan el coste de los préstamos arriesgados por parte de los bancos internacionales pueden hacer que dichos países tengan más dificultades para financiar proyectos de desarrollo»⁵⁷.

407. Por ello, instamos a que se realice un esfuerzo firme para garantizar un mayor grado de participación en el proceso de reforma del sistema financiero internacional. Igualmente, el enfoque de la formulación de las normas y las directrices políticas debería ser más abierto y flexible, más sensible a las diferentes circunstancias y necesidades de los países en desarrollo. Como ya se ha señalado, «ni los ministros del G7 ni los funcionarios multilaterales tienen un monopolio de conocimiento sobre cuál es el mejor modelo [de desarrollo]»⁵⁸.

408. Por estricta lógica, las directrices políticas son distintas de las reglas formales que rigen el funcionamiento del sistema financiero internacional. Sin embargo, esta distinción no es tan evidente en la práctica. Por ejemplo, las directrices políticas de las instituciones financieras internacionales sobre cuestiones como la liberalización de las cuentas de capital a menudo funcionan como reglas *de facto* para los países en desarrollo. Esto se debe a la fuerte influencia que estas instituciones ejercen sobre la elección política de los países en desarrollo.

409. Por ejemplo, la liberalización de las cuentas de capital es una política a la que no debería aplicarse un enfoque dogmático. La experiencia de la década de los noventa ha revelado que los países con sistemas financieros subdesarrollados o poco regulados deberían adoptar un enfoque cauteloso y gradual⁵⁹. Un enfoque de

El ritmo de liberalización de las cuentas de capital debería adaptarse a las circunstancias de cada país

⁵⁶ Se observan algunos indicios de que esto podría cambiar. A raíz de la crisis financiera de los mercados emergentes, a finales del decenio de 1990, se constituyó el llamado Grupo de los 20, un foro internacional de ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales. Incluía sistemáticamente entre sus miembros a diez importantes economías de mercado emergentes.

⁵⁷ Barry Eichengreen: *Financial Crises and What To Do About Them* (Oxford, Oxford University Press, 2002).

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ Véase, por ejemplo: E. Prasad y otros: *Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence*, FMI, Mimeo (17 de marzo de 2003).

este tipo sería preferible, ya que concedería el espacio necesario para reforzar previamente los sistemas financieros. De manera más general, no deberíamos disuadir a los países con sistemas financieros débiles que se han liberalizado prematuramente de introducir de nuevo instrumentos selectivos para gestionar las cuentas de capital. A pesar de los inconvenientes asociados a estas medidas, el uso de dichos instrumentos como medidas provisionales frente a las crisis financieras debería considerarse, a fin de cuentas, aceptable. Pueden extraerse importantes lecciones de la experiencia: de Chile y Malasia, de su uso en situaciones de crisis, y de India y China, de estrategias prudentes hacia la liberalización de las cuentas de capital.

410. En términos más generales, creemos que el proceso de reforma debería confrontar los problemas fundamentales de la inestabilidad del sistema de tipo de cambio posterior a Bretton Woods y las influencias desestabilizadoras de las políticas macroeconómicas y financieras. Es necesario un mecanismo que facilite la consulta, la coherencia y la vigilancia de las políticas macroeconómicas nacionales. El problema de la gestión macroeconómica global no puede abandonarse enteramente al mercado y debe extenderse más allá de los países del G7⁶⁰. En la siguiente sección trataremos el tema de la coordinación de las políticas macroeconómicas, no sólo para gestionar los flujos financieros y los tipos de cambio a corto plazo, sino también para apoyar el crecimiento económico, el incremento de la productividad y la creación de empleo a largo plazo.

Se requieren esfuerzos urgentes para reducir la volatilidad financiera y el riesgo de contagio en los mercados emergentes

Mecanismos eficaces y equitativos para resolver el problema de la deuda

411. También es imprescindible acelerar el proceso para resolver los problemas de la volatilidad y el contagio financieros en los mercados emergentes. Es preciso incrementar la financiación de urgencia en tiempos de crisis, de tal manera que pueda disponerse de ella antes, y no después, de que se agoten las reservas financieras. Dicha financiación debe ponerse también a disposición de los países que se enfrentan al problema del contagio. Apreciamos los esfuerzos que se están realizando en torno a esta cuestión, pero rogamos que el progreso sea aún más rápido.

412. Además de los problemas relativos al alivio de la deuda, que se tratarán en la próxima sección, deben intensificarse los esfuerzos para idear mecanismos eficaces y equitativos para la resolución de la deuda. Entre otras cosas, un mecanismo de esta naturaleza debería establecer un reparto justo de las responsabilidades y las cargas entre deudores y prestatarios. Señalamos con gran pesar que, hasta ahora, se ha avanzado muy poco para corregir la injusticia del sistema actual; siguen prevaleciendo los intereses de los prestatarios sobre los de los países endeudados y, entre ellos, los países pobres.

413. Una cuestión relacionada con lo anterior es la de ofrecer suficiente flexibilidad política a los países en crisis para que haga una coordinación de las medidas de ajuste que tenga más en cuenta los aspectos sociales. Esto requiere conceder mayor prioridad al objetivo de minimizar los costes sociales de las medidas de ajuste. Ello implicará a menudo la aceptación de un período de ajuste más prolongado y menos correcciones abruptas en las políticas macroeconómicas.

El trabajo en la economía global

414. Las reglas económicas más justas, por sí solas, no bastarán para garantizar que la globalización llegue a todo el mundo. Como se señaló en la parte I, debe respetarse además el marco internacional de derechos humanos indispensables aceptados y de medidas para promover la justicia social.

⁶⁰ D. Nayyar, *op. cit.*

415. Otra preocupación importante, resaltada por los movimientos laborales internacionales y otros, ha sido el impacto de la intensificación de la competencia sobre las normas laborales. Existe el consenso de que las normas laborales fundamentales proporcionan unas reglas globales mínimas aplicables al trabajo en la economía global. La cuestión es qué puede hacerse para reforzar en mayor medida el respeto de estas normas laborales fundamentales.

416. La segunda preocupación importante es la falta de un marco coherente para el movimiento transfronterizo de personas. Las reglas justas para el comercio y el capital necesitan complementarse con unas reglas justas para el movimiento de personas, una cuestión difícil pero crucial.

Normas laborales fundamentales

417. La comunidad internacional reconoce en general el valor de las normas laborales internacionales como medio para mejorar las condiciones de empleo y de trabajo en todo el mundo.

418. En 1995, la Cumbre Mundial de Copenhague para el Desarrollo Social definió una serie de derechos «fundamentales» de los trabajadores, basados en siete convenios internacionales del trabajo. La OIT lanzó una campaña para su ratificación universal y, en su Conferencia de 1998, se tomaron como referencia para la adopción de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. La Declaración contempla la obligación de todos los Estados Miembros de respetar, promover y cumplir los principios relativos a los derechos fundamentales tratados en los convenios, a saber:

- la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- la abolición efectiva del trabajo infantil, y
- la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

419. Con la adición del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, ya son ocho los convenios de la OIT respecto de los cuales se reconoce ampliamente que definen los derechos fundamentales en el trabajo⁶¹. Por lo tanto, actualmente existe un consenso internacional de que esta serie concreta de normas fundamentales del trabajo de alcance universal constituye las reglas mínimas para el trabajo en la economía global.

420. La comunidad internacional ha reafirmado frecuentemente el papel de la OIT para establecer y tratar las correspondientes normas⁶². Esto ha evitado que se produzca una situación en la que varias organizaciones trabajen sobre la base de conjuntos de normas laborales diferentes, con interpretaciones opuestas sobre su significado y aplicación.

Las normas laborales fundamentales de la OIT constituyen unas reglas mínimas para el trabajo en la economía global ...

⁶¹ Los convenios son los siguientes: Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29); Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105); Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100); Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111); Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138); Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). Cada uno de los convenios cuenta entre 130 y 162 ratificaciones formales, lo cual indica una aceptación casi universal de sus obligaciones.

⁶² «Los gobiernos deberían mejorar la calidad del trabajo y del empleo, y para ello deberían: [...] (b) Proteger y fomentar el respeto de los derechos básicos de los trabajadores, incluidos la prohibición del trabajo forzoso y el trabajo de los niños; la libertad de asociación y el derecho de organiza-

421. En la Declaración Ministerial de Singapur de la OMC, de 1996, y en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, los Estados miembros de ambas organizaciones afirmaron su compromiso con el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo⁶³. En especial, destacaron que estas normas no deberían emplearse con fines comerciales proteccionistas y que no debería cuestionarse la ventaja comparativa de ningún país. Por supuesto, en este compromiso se encuentra implícita la idea de que ningún país debería conseguir o mantener una ventaja comparativa basada en el desconocimiento o la infracción deliberada de las normas fundamentales del trabajo. Estos principios se han reafirmado en términos muy claros, mediante el refuerzo mutuo, en diferentes foros.

422. El enfoque acordado por la OIT es un enfoque promocional, que complementa los compromisos formales de los Estados en los que se han ratificado los convenios. El enfoque básico consiste en la presentación de memorias periódicas sobre el respeto de estos principios y derechos fundamentales, combinado con importantes programas de cooperación técnica para ayudar a los países a hacerlos efectivos. En el siguiente recuadro se explican los mecanismos de supervisión ordinarios de la OIT, que proporcionan procedimientos justos y apropiados para garantizar la aplicación de las normas y los principios laborales.

... pero siguen
produciéndose
violaciones
flagrantes de los
derechos
laborales y
sindicales

423. La aplicación práctica a menudo se contradice con los compromisos asumidos al más alto nivel, revelando un panorama de discriminación generalizada y violación descarada de los derechos laborales y sindicales. Esto muestra que la discriminación por motivos de sexo, edad, discapacidad o VIH/SIDA se manifiesta con virulencia en el mundo laboral de hoy. La inseguridad y la desigualdad económicas crecientes han exacerbado los problemas de xenofobia y de discriminación racial y religiosa⁶⁴. Aproximadamente 246 millones de niños están implicados en formas de trabajo infantil, dos tercios de los cuales desempeñan trabajos peligrosos. A más de 8 millones de niños menores de 17 años les obligan a convertirse en soldados, se trafica con ellos en el servicio doméstico, trabajan en régimen de servidumbre por deudas en la agricultura y la fabricación de ladrillos o se les fuerza a trabajar en el sector del tráfico ilícito de drogas e industria del sexo⁶⁵. El régimen de servidumbre y trabajo forzoso también prevalecen entre los adultos, y abarcan desde el

ción y negociación colectiva, la igualdad de remuneración para hombres y mujeres por un trabajo de igual valor y la no discriminación en el empleo, aplicando plenamente los convenios de la OIT, en el caso de los Estados partes en esos convenios, y habida cuenta de los principios consagrados en ellos, y en el caso de los Estados que no sean partes en esos convenios para lograr verdaderamente un crecimiento económico sostenido y un desarrollo sostenible.» (Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, párrafo 54, 1995); «Renovamos nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas, y afirmamos nuestro apoyo a su labor de promoción de las mismas». (Declaración Ministerial de la OMC, Singapur, adoptada el 13 de diciembre de 1996, párrafo 4).

⁶³ En la Declaración Ministerial de Doha, en 2001, los miembros de la OMC reafirmaron la disposición de la Declaración de Singapur sobre las normas laborales internacionalmente reconocidas. Véase la Declaración Ministerial de la OMC, celebrada en Doha el 20 de noviembre de 2001, párrafo 8.

⁶⁴ OIT: *La hora de la igualdad en el trabajo*, informe global presentado en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (Ginebra, 2003).

⁶⁵ OIT: *Un futuro sin trabajo infantil*, informe global presentado en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (Ginebra, 2002).

Actividades de la OIT para promover las normas internacionales del trabajo

La OIT combina diferentes medios de acción para fomentar la aplicación de las normas internacionales del trabajo en todo el mundo y resolver las controversias relacionadas con el cumplimiento de las mismas. Sus procedimientos de presentación periódica de memorias y reclamaciones reúnen a los Estados Miembros, las empresas y los representantes sindicales para evaluar el cumplimiento de las normas por países o casos concretos. Los convenios internacionales del trabajo, incluidos los ocho fundamentales, son adoptados por la Conferencia tripartita de la OIT y presentados por los gobiernos a los parlamentos nacionales para su ratificación.

Procedimientos para la presentación periódica de memorias

En virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, el principal mecanismo de presentación de memorias, los Estados presentan memorias periódicas a la OIT sobre las medidas que han adoptado para hacer efectivos, tanto en la legislación como en la práctica, los convenios que han ratificado. De conformidad con el artículo 19, los gobiernos informan a la OIT sobre el efecto que se ha dado a los convenios y las recomendaciones no ratificados. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT examina las memorias presentadas en virtud de los artículos 22 y 19, que se discuten dentro de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia tripartita.

El seguimiento de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, prevé la presentación de memorias anuales, que permiten a un grupo de Expertos Consejeros supervisar la aplicación de la Declaración y recomendar la acción pertinente al Consejo de Administración de la OIT tripartito. Cada año se elabora un informe global independiente sobre uno de los cuatro principios y derechos fundamentales, y se discute en una sesión plenaria de la Conferencia Internacional del Trabajo. Juntos, las memorias anuales y los informes globales, promueven la ratificación de los convenios fundamentales e identifican las necesidades de asistencia técnica.

En estos procedimientos las organizaciones de trabajadores y de empleadores pueden presentar sus observaciones sobre las memorias del gobierno. En estos procesos de presentación de memorias el diálogo garantiza que puedan identificarse las dificultades y proponerse medidas para superarlas.

Procedimientos de reclamación

La OIT dispone de procedimientos constitucionales para tratar los conflictos relacionados con el cumplimiento de las normas por los Estados Miembros en virtud de los convenios ratificados o, en el caso de la libertad de asociación, como resultado de la calidad de Miembro en virtud de la Constitución. De conformidad con el artículo 24, el Consejo de Administración de la OIT examina las reclamaciones de las organizaciones de trabajadores y de empleadores que informan de que cualquier Miembro no ha cumplido con los convenios ratificados. En virtud del artículo 26, una Comisión de Encuesta independiente formula conclusiones y recomendaciones, después de investigar una reclamación presentada por un gobierno o un delegado a la Conferencia (organizaciones de trabajadores y de empleadores) que alegue el incumplimiento de los convenios ratificados por parte de cualquier otro Miembro. El artículo 33 prevé la aplicación de medidas para obligar al cumplimiento en circunstancias extremas, en caso de que fallen otras medidas.

En un proceso derivado de la propia Constitución, el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración (CLS) revisa las reclamaciones relacionadas con la violación de la libertad sindical, formuladas por cualquier gobierno u organización de trabajadores o empleadores afectados, en contra de cualquier Miembro, con independencia de que haya ratificado o no los convenios sobre la libertad sindical.

tráfico de personas para destinarlas a trabajos domésticos o relacionados con las drogas o el sexo hasta el trabajo forzoso en el ejército, la agricultura o los servicios de prisiones⁶⁶. Las violaciones de los derechos sindicales siguen estando a la orden del día, y muchos trabajadores se enfrentan a obstáculos políticos y administrativos

⁶⁶ OIT: *Alto al trabajo forzoso*, informe global presentado en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (Ginebra, 2001).

cuando intentan hacer escuchar sus voces⁶⁷. Existen numerosos casos de encarcelamiento, desaparición o asesinato de sindicalistas que intentan ejercer estos derechos⁶⁸.

424. Algunos observadores reclaman la adopción de medidas más firmes. La atención se ha centrado en la OMC debido a la posibilidad de aplicar sanciones comerciales a los países que no respetan estas normas. El respeto de las normas fundamentales del trabajo o la aplicación de la normativa laboral nacional también se han incluido en las disposiciones de algunos acuerdos comerciales bilaterales.

425. Existen diversas dificultades en este sentido, pero el problema principal es político. Muchos países en desarrollo consideran las normas fundamentales del trabajo como parte de un programa de desarrollo más amplio, como objetivo y como principio de desarrollo al mismo tiempo. Reclaman que las reglas de la economía global se establezcan con el fin de apoyar sus objetivos de desarrollo en conjunto, lo que incluye la corrección del acceso inadecuado a los mercados, el fomento de flujos de capital estables y la reducción de las fluctuaciones en el precio de los productos básicos, cuestiones tratadas anteriormente. Las nuevas propuestas para reforzar el respeto de las normas fundamentales del trabajo deberían formar parte de políticas internacionales más sólidas para hacer frente a estos otros desequilibrios y apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo destinados a alcanzar objetivos como el crecimiento y el empleo. Muchos países en desarrollo han rechazado cualquier propuesta de que se vinculen directamente las cuestiones comerciales con los derechos humanos, a pesar de que la mayoría de ellos suscriben plenamente los derechos humanos en cuestión.

Necesidad de reforzar la capacidad de la OIT en materia de promoción de las normas laborales fundamentales

426. Creemos que es esencial que el respeto de las normas fundamentales del trabajo forme parte de un programa internacional de desarrollo más amplio, y que se refuerce la capacidad de la OIT para fomentar su aplicación. Esto implica la movilización del sistema multilateral en su conjunto, y el refuerzo de este objetivo en el marco de las acciones de los gobiernos, las empresas y otros actores involucrados:

- En primer lugar, todas las instituciones internacionales pertinentes deberían asumir su responsabilidad en la promoción de las normas internacionales del trabajo fundamentales y la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Deberían asegurarse de que ningún aspecto de sus políticas o programas impida la aplicación de dichos derechos.
- En segundo lugar, en los casos en que la imposibilidad de cumplir estos principios y derechos fundamentales en el trabajo se deba a una falta de capacidad, más que a la falta de voluntad política, deberían impulsarse los programas de asistencia técnica existentes para la aplicación de las normas, incluida la mejora de las administraciones del trabajo, la formación y la asistencia para la constitución de organizaciones de trabajadores y empleadores. Esto debería incluir el refuerzo de la acción existente destinada a eliminar el trabajo infantil⁶⁹.
- En tercer lugar, la propia OIT debería reforzarse mediante el aumento de los recursos disponibles para llevar a cabo una supervisión y un control justos y

⁶⁷ OIT: *Su voz en el trabajo*, informe global presentado en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (Ginebra, 2000). Véanse también los informes de la Comisión de Expertos de la OIT a la Conferencia Internacional del Trabajo en www.ilo.org, en particular el *Estudio general: Libertad sindical y negociación colectiva*, Informe III, Parte 4B, Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, Ginebra, 1994.

⁶⁸ Véanse los informes del Comité de Libertad Sindical de la OIT, presentados al Consejo de Administración en www.ilo.org.

⁶⁹ Esta cuestión ha cobrado repentina importancia en las prioridades del programa en los últimos años. En la actualidad, el Programa Internacional de la OIT para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) trabaja con autoridades nacionales, actores sociales y otros actores en 85 países.

apropiados, la asistencia promocional y el seguimiento de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y otros procedimientos establecidos en la Constitución de la OIT.

- En cuarto lugar, cuando las violaciones de los derechos continúen, pese a las recomendaciones de los mecanismos de control de la OIT, podría perseguirse la aplicación de estas normas laborales conforme al artículo 33 de la Constitución de la OIT, que autoriza a sus mandantes a adoptar acciones para garantizar el cumplimiento de las mismas en caso de no respetarse un convenio ratificado. Si bien dicho artículo únicamente puede emplearse como último recurso, después de haber agotado otras vías, se ha recurrido a él en el caso del trabajo forzoso en Myanmar, aplicando las medidas necesarias para rectificar la situación.

427. Además de la acción de las instituciones internacionales, las fuerzas del mercado fomentan cada vez más que las empresas garanticen que el respeto de las normas fundamentales del trabajo sea parte integral de su actividad. Las iniciativas éticas relativas al consumidor y al comercio justo proporcionan incentivos para la acción privada en un gran número de mercados de productos. Un creciente número de inversores se está comprometiendo con la inversión responsable desde el punto de vista social, mediante la evaluación de las empresas, no sólo teniendo en cuenta su actuación financiera, sino también su actuación social y medioambiental, incluido el respeto de las normas fundamentales del trabajo. Las empresas, tanto grandes como pequeñas, están haciendo público su compromiso de respetar dichas normas, mediante códigos de conducta u otras iniciativas voluntarias. El Pacto Mundial del Secretario General de las Naciones Unidas reúne a las empresas, los organismos de las Naciones Unidas y a la sociedad civil y el mundo del trabajo para apoyar los principios laborales contenidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Esfuerzos como la iniciativa de presentación de informes globales están desarrollando directrices concretas para la presentación de informes sobre estas y otras normas.

La circulación transfronteriza de las personas

428. El mayor vacío de la actual estructura internacional de la economía global es la ausencia de un marco multilateral que rija el movimiento transfronterizo de personas. La disposición del «Modo 4» del AGCS está limitada al movimiento temporal de los prestadores de servicios y cubre únicamente una pequeña fracción del movimiento transfronterizo de la mano de obra. Existen también varios convenios internacionales destinados a la protección de los trabajadores migrantes y la lucha contra el tráfico de personas⁷⁰. Sin embargo, no existe ningún marco multilateral que abar-

Ausencia de un marco multilateral para la circulación transfronteriza de las personas

⁷⁰ El Convenio internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias, adoptado en 1990, entró en vigor en julio de 2003. Este complementa el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143). En conjunto, estos tres convenios internacionales proporcionan un marco para abordar los derechos de los trabajadores migrantes y las cuestiones de migración irregular. Dichos convenios operan en un contexto político más amplio, en el que se incluyen tratados de la ONU recientemente adoptados que abordan el tráfico, el contrabando y la explotación, como son el Convenio de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (2000), su Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar el Tráfico de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños (2000) y el Protocolo contra el Contrabando de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (2000), el Protocolo Opcional del Convenio sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y a la utilización de niños en la pornografía infantil (2000), así como el Convenio anterior de 1951 y el Protocolo de 1967 relativo a la situación de los refugiados. Mientras que relativamente pocos países, y en casos relevantes, organizaciones económicas regionales, han ratificado estos convenios hasta la fecha (salvo los tratados relativos a los refugiados), estos instrumentos proporcionan elementos importantes para un programa más extenso.

que el movimiento transfronterizo de personas. Esta es una omisión grave por varios motivos⁷¹.

429. El movimiento transfronterizo de personas constituye un fenómeno sustancial y extendido que implicó a 10 millones de personas al año durante la pasada década y a un número creciente de países. En algunos casos, este movimiento ha sido temporal, mientras que en otros la migración ha llevado a un asentamiento permanente. Lo que en un principio fue un flujo mayoritariamente de Sur a Norte, ahora tiene una dimensión significativa entre los países en desarrollo. Estos movimientos transfronterizos se han producido a pesar de los exhaustivos controles de inmigración de los países industrializados y, al contrario que en el movimiento transfronterizo de bienes, servicios y capital, sin ningún esfuerzo concertado para promoverla.

Migración ligada
a la globalización
creciente

430. Este modelo de migración está claramente vinculado a la creciente globalización. El descenso de los costes de transporte y la aparición de viajes masivos a bajo precio ha reducido en gran medida una importante barrera para el movimiento. La revolución de las TIC y el alcance universal de los medios de comunicación han supuesto una extensa difusión del conocimiento de las diferencias de nivel de vida entre países ricos y pobres, lo que ha constituido un aliciente más para la migración. Han surgido nuevas instituciones de mercado en forma de intermediarios y agentes, que facilitan el proceso. Los directores que trabajan para las empresas transnacionales se mueven por todo el mundo, mientras que se ha extendido la práctica de la «caza» en el extranjero para adquirir calificaciones especializadas («body-shopping») y, para algunos profesionales altamente calificados, los mercados laborales ya son efectivamente globales. La globalización de los sistemas de educación superior ha reforzado esta tendencia⁷².

431. Desde la perspectiva de los países en desarrollo, la ausencia de un marco multilateral para el movimiento transfronterizo de personas refleja otro vacío en las reglas que gobiernan la economía global. Muchos de ellos mantienen que la libre migración hacia los países industrializados supondría un medio sencillo, rápido y poderoso para incrementar los beneficios que reciben de la globalización. Desde una perspectiva laboral, la falta de un marco multilateral para la migración es una clara ilustración del desequilibrio existente en las reglas actuales del juego. Mientras que los derechos relativos a la inversión extranjera se han reforzado cada vez más en las reglas establecidas para la economía global, se ha prestado muy poca atención a los de los trabajadores migrantes.

Beneficios
potenciales de la
migración

432. Todo el mundo podría beneficiarse mucho de la existencia de un régimen multilateral para el movimiento transfronterizo de personas que haga el proceso más ordenado y elimine la explotación de los migrantes. La mayoría de los países industrializados cuenta con una población que envejece y tiende a disminuir, mientras que la mayoría de los países en desarrollo cuenta con una población joven y creciente. Muchos problemas derivados del envejecimiento de la población, como son la disminución de la población activa o las dificultades para financiar la seguridad social por el crecimiento de los ratios de dependencia, podrían atenuarse mediante un incremento de la inmigración basado en el respeto de los derechos de los trabajadores migrantes. En general, la productividad mundial de la mano de obra aumentaría con este proceso, ya que la migración sería de países con excedente laboral y baja productividad a países con alta productividad. Esto no sólo benefi-

⁷¹ Para profundizar en esta cuestión, véase «Cross-Border Movements of People», en D. Nayyar (director de la publicación), *op. cit.*

⁷² *Ibíd.*

ciaría a los propios migrantes, sino también a sus países de origen gracias a los envíos de remesas de divisas, a la transferencia de calificaciones y al estímulo de la actividad comercial que provocaría la diáspora. Actualmente, las remesas enviadas a los países en desarrollo alcanzan los 75.000 millones de dólares anuales (1,5 veces el valor de la AOD), mientras que el «efecto diáspora» ha estimulado el crecimiento del sector de la alta tecnología y de otros sectores en la India y en numerosos países de Asia Oriental. En resumen, dichos movimientos de la mano de obra pueden resultar mutuamente beneficiosos para el Norte y el Sur.

433. La falta de un régimen multilateral ordenado para el movimiento transfronterizo de personas ha permitido, por defecto, la aparición de una serie de problemas colaterales graves. Uno de ellos es la fuga de cerebros de los países pobres hacia los países ricos. Ello ha privado a los países pobres de la categoría de trabajadores que más necesitan, mientras que la pérdida por la inversión destinada a formarlos no ha sido compensada. Al mismo tiempo, se ha producido un fuerte aumento de la inmigración ilegal y del tráfico internacional de personas, promovidos por bandas de delincuencia organizada. Se estima que existen entre 15 y 30 millones de inmigrantes ilegales o irregulares en todo el mundo, y la cifra sigue aumentando. Un aspecto especialmente preocupante del incremento del tráfico de personas es que una proporción cada vez mayor de las víctimas son mujeres, que suelen quedar atrapadas en condiciones degradantes dentro de las industrias del sexo y el entretenimiento. Esto ha ocurrido en el contexto de una feminización creciente de la migración internacional, lo que ha llevado a que, hoy en día, la mitad de los emigrantes internacionales sean mujeres. Mientras que antes las mujeres solían emigrar como acompañantes, cada vez con más frecuencia emigran solas para mantener a sus familias. Dada su gran vulnerabilidad, es preciso resolver con mayor urgencia el problema de la protección de los derechos de los trabajadores migrantes.

434. Antes de exponer nuestras propuestas para mejorar esta situación, debemos señalar que existe una fuerte polarización de opiniones respecto de la conveniencia de expandir las oportunidades para la migración internacional. No obstante, el punto intermedio es que existen costes y beneficios que deberían sopesarse seriamente. Ya nos hemos referido antes a los importantes beneficios potenciales, tanto para los propios migrantes como para los países de origen y de destino. Sin embargo, este hecho debería sopesarse con el reconocimiento de los costes potenciales, como son el desplazamiento de los trabajadores locales, el quebrantamiento de las instituciones del mercado laboral y los sistemas de protección social y el deterioro de la cohesión social.

435. Puede hacerse mucho para mejorar significativamente la situación actual. La cuestión del desarrollo de un marco multilateral que gobierne la migración internacional debería integrarse ahora de manera decidida en la agenda internacional. Los objetivos de dicho marco deberían ser: propiciar diversas maneras de incrementar oportunidades de migración que sean mutuamente beneficiosas, prestando la debida atención a los intereses legítimos de los Estados para garantizar que el proceso sea justo tanto para los países de origen como para los receptores; hacer que el proceso sea ordenado, predecible y legal; eliminar el tráfico y otros abusos actuales, a los que la mujer es especialmente vulnerable; garantizar la plena protección de los derechos de los trabajadores migrantes y facilitar su integración local; y lograr los máximos beneficios en términos de desarrollo que puedan derivarse de la migración internacional.

436. Consideramos que un marco multilateral para el movimiento transfronterizo de personas sería un proyecto realista, dados los evidentes beneficios que pueden obtenerse. Ya se han sugerido algunas ideas prometedoras.

Problemas
actuales

Necesidad
de un marco
multilateral para
los movimientos
transfronterizos
de personas

437. Varias de ellas guardan relación con el problema de la fuga de cerebros. La migración de trabajadores calificados hacia países industrializados produce tanto beneficios como costes para los países en desarrollo exportadores de mano de obra. Obviamente, los trabajadores implicados salen ganando, mientras que las cualificaciones y los conocimientos tecnológicos y empresariales que adquieren benefician a sus países de origen a través de los contactos que mantienen o cuando los trabajadores regresan a su país. Sin embargo, estos efectos positivos no siempre se producen de forma espontánea ni en toda la medida de lo posible. Los beneficios que obtienen los países en desarrollo pueden incrementarse mediante la adopción de medidas que faciliten el retorno de dichos trabajadores a sus países de origen, incluso para estancias temporales. Las medidas necesarias que podrían considerarse para estimular este proceso de «circulación de cualificaciones» incluyen la aceptación de la doble ciudadanía por parte de los países de origen y de los países receptores, facilitar las condiciones de reincorporación para los emigrantes no residentes, y la oferta de incentivos fiscales y de otro tipo para fomentar el retorno de los emigrantes calificados a su país. Un aumento de este tipo de «circulación de cualificaciones» debería beneficiar tanto a países industrializados como a países en desarrollo. Los primeros aún podrían seguir contratando trabajadores calificados procedentes de países en desarrollo. Al mismo tiempo, esto reduciría las desigualdades actuales que surgen de la fuga de cerebros permanente desde los países pobres a los países ricos⁷³.

438. Sin embargo, los países en desarrollo también han de soportar costes, especialmente en los casos en que existe una escasez de mano de obra cualificada que se pierde en favor de los países industrializados. En tales casos, la salida de trabajadores agrava la escasez de calificaciones. El problema es particularmente agudo en el caso de servicios sociales esenciales como la educación y la sanidad. Si bien las políticas domésticas destinadas a incrementar los incentivos y las oportunidades de los trabajadores calificados para que permanezcan en sus países son parte importante de la solución, también se ha sugerido que los países industrializados deberían coordinar con los países en desarrollo sus políticas de contratación haciendo frente a dicha escasez de calificaciones en servicios esenciales.

439. Otra idea interesante y viable tiene que ver con las medidas que podrían adoptarse para incrementar los beneficios del desarrollo de la migración internacional. Esto implica un aprovechamiento más eficaz de las remesas de capital de los emigrantes, mediante la bajada de los costes y de los riesgos de transacción, una serie de incentivos fiscales para que puedan reinvertir en su país de origen, y la adopción de medidas en los países receptores que permitan a los emigrantes repatriar su contribución a la seguridad social. Se han propuesto varias ideas para devolver las ganancias de la migración a los países que han invertido en la cualificación y la educación de los correspondientes emigrantes. Una idea sencilla consistiría en destinar a un fondo de desarrollo una proporción de todos los pagos del impuesto sobre la renta de los emigrantes.

440. Existe, por lo tanto, un programa amplio y productivo para la acción multilateral. Los países no pueden abordar de manera aislada o unilateral las cuestiones y los problemas asociados al movimiento transfronterizo de personas. Con el fin de avanzar en este programa, recomendamos que se actúe a tres niveles.

⁷³ D. Nayyar (director de la publicación), *op. cit.*

441. El primero se refiere a los convenios internacionales y las obligaciones vinculantes. Tomando como base los instrumentos existentes, creemos que en ciertas áreas puede alcanzarse el consenso internacional sobre la necesidad de revitalizar y ampliar los compromisos multilaterales, en ámbitos tales como los derechos básicos y la protección de los trabajadores migrantes y sus familias, el tráfico ilegal, la discriminación y la explotación. Es necesario adoptar medidas específicas para estas cuestiones dentro de los organismos multilaterales correspondientes, especialmente la OIT y los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos y de la prevención del crimen.

442. El segundo concierne al diálogo entre los países de origen y de destino sobre cuestiones políticas clave de interés común. La finalidad de dichos diálogos podría consistir en desarrollar y acordar procedimientos, recomendaciones y códigos no vinculantes que complementen las obligaciones formales contraídas en virtud de los convenios ratificados. Esto podría comenzar en un contexto bilateral o multilateral, pero debería extenderse al ámbito regional. Dichos diálogos deberían procurar:

- El intercambio de información sobre los excedentes y la escasez de mano de obra.
- El desarrollo de políticas coordinadas entre los países exportadores de mano de obra.
- La armonización de las políticas de los países importadores de mano de obra.
- La imposición de un régimen disciplinario a los intermediarios.
- La creación de un sistema más eficaz para evitar el tráfico de personas.
- El tratamiento de los problemas de los inmigrantes ilegales.

443. Estos diálogos también podrían ayudar a construir un enfoque común de cuestiones políticas fundamentales, como son las normas de la migración temporal, la fuga de cerebros, la contribución de la migración al desarrollo y la armonización de las políticas de seguridad social y del mercado laboral, y a desarrollar un sistema de información sobre dichas cuestiones.

444. En el tercer nivel debería iniciarse un proceso preparatorio para lograr un marco institucional más general para el movimiento transfronterizo de personas. Esto significa un sistema transparente y uniforme, basado en las normas más que en la voluntad, para aquellos que desean cruzar fronteras. El objetivo último sería la creación de un marco multilateral para las leyes de inmigración y las prácticas consulares, que negociarían los gobiernos y que regiría los movimientos transfronterizos de personas. Sería similar a los marcos multilaterales que ya existen, o que son actualmente objeto de discusión, en relación con el movimiento transfronterizo de bienes, servicios, tecnología, inversión e información.

445. Es preciso crear un foro global para el intercambio periódico de información y opiniones sobre estas cuestiones entre todos los países y las partes interesadas. Dicho foro podría ayudar a identificar los problemas y las oportunidades, y a indicar las vías adecuadas para garantizar la organización de los desplazamientos de personas. No sólo implicaría a los gobiernos sino también a las dos caras del mundo del trabajo. En la parte IV recomendamos que se lleve a cabo un diálogo para el desarrollo de políticas en esta materia para examinar la mejor manera de desarrollar este programa.

446. Avanzar en este programa implicaría reforzar las organizaciones multilaterales existentes que se ocupan de la circulación de personas — en particular, la OIT, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), los mecanismos de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos y el Alto Comisionado de

Debe establecerse un diálogo entre los países de origen y los de destino

Un foro global para el intercambio periódico de información y de enfoques en relación con la migración

las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) — y mejorar la coordinación entre ellas. Apoyamos las iniciativas que están en marcha, como el Grupo de Ginebra sobre Migración o la Comisión Mundial sobre Migración propuesta por el Secretario General de las Naciones Unidas, que debería comenzar a funcionar a principios de 2004. Solicitamos a la OIT que tome las riendas en estos asuntos, y esperamos los resultados de la discusión general sobre los trabajadores migrantes de la Conferencia Internacional del Trabajo que se celebrará en Ginebra en 2004.

III.2.3. Mejora de las políticas internacionales

Introducción

447. Las propuestas que hemos realizado para crear unas reglas más justas, combinadas con medidas eficaces en el ámbito regional, nacional y local, recorrerán un largo camino hasta alcanzar nuestra visión de una globalización para todos. Pero no bastará con ello. Incluso en un terreno de juego nivelado, muchos países, especialmente los menos desarrollados, no serán capaces de obtener buenos resultados en la economía global. Se requiere un incremento sustancial de la acción internacional para garantizar una distribución general de los beneficios y las oportunidades de la globalización y el logro de los objetivos comunes. En esta sección, analizaremos cómo promover un enfoque mejor coordinado e integrado de algunos de los objetivos clave.

448. Comenzaremos por revisar los recursos disponibles para alcanzar los objetivos y compromisos globales, en especial los Objetivos de Desarrollo para el Milenio, y por buscar el modo en que dichos recursos pueden incrementarse y usarse de manera más eficaz.

449. Después trataremos algunos de los aspectos principales de la política internacional, en los que se requieren más medidas para abordar la dimensión social de la globalización. Creemos que es posible alcanzar mejoras significativas y llevar a cabo nuestras propuestas para lograrlo, en particular aumentando las capacidades, garantizando la seguridad y promoviendo el trabajo decente.

Recursos para los objetivos globales

450. El logro de los objetivos de crecimiento y desarrollo depende, en primer lugar, de la calidad de la gobernanza en el plano nacional y de la movilización de los recursos nacionales. En la sección III.1 subrayamos las numerosas medidas necesarias en el ámbito nacional. Sin embargo, para muchos países en desarrollo, avanzar en todas estas cuestiones supone una pesada carga. Sencillamente, no pueden lograrlo sin un apoyo sustancial de recursos externos. Por esta razón, la necesidad acuciante de disponer de más recursos para el desarrollo constituye uno de los puntos primordiales del programa internacional. El Consenso de Monterrey⁷⁴ manifiesta que «movilizar e incrementar la efectiva utilización de los recursos financieros y lograr las condiciones nacionales e internacionales necesarias para cumplir los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados ... será el primer paso que daremos para asegurar que el siglo XXI sea el siglo del desarrollo para todos». En la Tercera Conferencia sobre los Países Menos Adelantados en 2001, los 193 gobiernos participantes acordaron velar por que no se escatime esfuerzo alguno en invertir la tendencia descendente de la AOD.

451. En la actualidad, los Objetivos de Desarrollo para el Milenio, que abordamos a continuación, ofrecen un importante marco de referencia. Los cálculos de los que disponemos sugieren que, para que todos los países alcancen los Objetivos de Desarrollo para el Milenio en el 2015, sería preciso destinar al menos 50.000 millones de dólares anuales adicionales a la AOD⁷⁵. Mientras los donantes se comprometían en Monterrey a aumentar la AOD en 16.000 millones de dólares para el 2006, dicha

Se necesitan más recursos exteriores para el desarrollo y para cumplir los ODM

⁷⁴ El *Consenso de Monterrey* es el documento oficial adoptado por la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en marzo de 2002 en Monterrey, México.

⁷⁵ Recomendaciones del Grupo de Alto Nivel para la Financiación del Desarrollo, Asamblea General de las Naciones Unidas, A/55/1000, junio de 2001.

cantidad sólo es algo más de dos tercios del total necesario, incluso si se respetaran todos los compromisos. Por otra parte, la necesidad de recursos internacionales no se limita de ningún modo a los ODM, ya que estas cifras son mínimas.

452. ¿De dónde pueden obtenerse estos recursos? Dirigimos nuestra mirada hacia la AOD, el alivio de la deuda, posibles recursos públicos nuevos y la inversión privada.

Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)

Hay que cumplir el compromiso del 0,7 por ciento

453. En los últimos años, los flujos netos de AOD han venido disminuyendo. Aunque se aprecian signos de que se ha frenado este descenso, tras el comienzo de la recuperación en 2002, el volumen de AOD de la mayoría de los países se sitúa muy por debajo del viejo objetivo del 0,7 por ciento del PIB, con una media actual del 0,23 por ciento (gráfico 21). Alcanzar el 0,7 por ciento incrementaría la ayuda en más de 100.000 millones de dólares de los Estados Unidos al año. Nos solidarizamos con aquellos que reclaman el respeto de este compromiso. Si todos los países hubieran alcanzado dicho objetivo durante los últimos treinta años, se habría dispuesto de una cantidad adicional de 2,5 billones de dólares de los Estados Unidos para el desarrollo.

454. Existen varias razones por las que los países no están cumpliendo este objetivo. Entre ellas, se incluye la preocupación pública sobre otras prioridades como el desempleo, la falta de seguridad y la opinión de algunos de que las ayudas no se utilizan adecuadamente. Al final, los recursos proceden de los contribuyentes de los países industrializados, cuya solidaridad es preciso alentar. No obstante, también existe un fallo político: ha habido un gran apoyo público a la AOD⁷⁶, pero en muchos países la respuesta política ha sido débil. El proceso político induce a los gobiernos a otorgar prioridad a sus electores inmediatos frente a los compromisos internacionales más lejanos. Invitamos a los líderes políticos de los países industrializados a que hagan que este compromiso forme parte de su plataforma política fundamental. Debemos cumplir nuestras promesas.

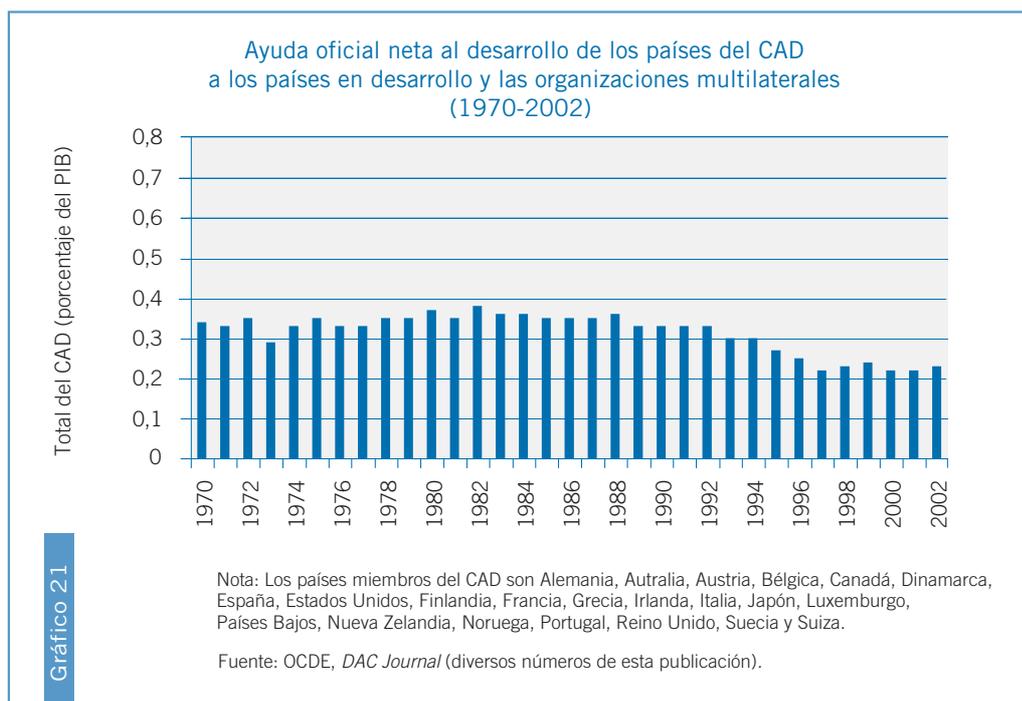
455. Sin embargo, no basta con hacer llamamientos. Se precisan nuevas iniciativas. Movilizar a la opinión pública para alcanzar los ODM es un ejemplo de cómo se puede cambiar el perfil político sobre cuestiones globales fundamentales. El aumento de la presión global en torno a preocupaciones visibles como el VIH/SIDA y el trabajo infantil ha generado nuevos y sustanciales compromisos de recursos.

456. Es preciso convertir el apoyo público en compromisos. Muchas ONG desempeñan una labor de defensa importante, y promover esfuerzos como el Índice de Compromiso con el Desarrollo, que mide el apoyo de los países ricos al desarrollo a través de la ayuda, el comercio y otras políticas, ayuda a reforzar el mensaje⁷⁷. Son necesarios los esfuerzos destinados a que la gente se conciencie de que la pobreza y la injusticia que la AOD pretende reducir son una fuente de inestabilidad e inseguridad global y sepa qué están haciendo sus gobiernos al respecto.

457. El logro de los ODM requiere la prestación de más AOD. Se ha destinado demasiada ayuda a los objetivos geopolíticos estratégicos, en vez de a la reducción de la pobreza. Con frecuencia, dicha ayuda se dirige a países de ingresos medios, en

⁷⁶ Véase OCDE: *Public opinion and the fight against poverty* (París, 2003). En una encuesta mundial, 7 de cada 10 ciudadanos manifestaron que estarían dispuestos a soportar impuestos más elevados si tuvieran la seguridad de que la recaudación se destinaría a mejorar la vida en los países pobres. Véase *Global Issues Monitor 2002* (Toronto, Environics International, 2002), págs. 67 y 68.

⁷⁷ Foreign Policy Magazine y Centro para el Desarrollo Global: «Ranking the Rich», en *Foreign Policy*, septiembre-octubre de 2003.



lugar de a los más pobres, y se proporciona de tal forma que beneficia a las exportaciones y la visibilidad del país donante. Además, el impacto de la ayuda exterior se ve atenuado, ya que a menudo se envía de forma muy fragmentada, imponiendo múltiples requisitos del país donante para la preparación, el envío y el control de la ayuda al desarrollo. Esto genera muchos costes de transacción innecesarios, menoscaba los sistemas nacionales y sobrecarga la limitada capacidad de administración de los países receptores. Un cambio gradual de canales bilaterales a multilaterales, sin perder el reconocimiento de la identidad del donante, ayudaría a evitar la superposición, la falta de coherencia y la ineficacia de las ayudas.

458. Los donantes deberían centrar su ayuda en los países más pobres y en el logro de los ODM. La ayuda debería dirigirse en particular a África Subsahariana y a países suficientemente bien gobernados. La ayuda debe respaldar las estrategias nacionales y responder a la demanda. Los donantes no deberían intentar sustituir a la gobernanza nacional. Si bien cierto grado de condicionalidad resulta inevitable, aunque sólo sea para preservar el apoyo político a la AOD en los países donantes, ello no debería interferir con el proceso nacional de toma de decisiones. La condicionalidad puede socavar la noción de responsabilización nacional de las políticas de desarrollo. La ayuda debería realizarse de un modo creíble y previsible, vinculando a donantes y receptores. Casi siempre hay cabida para un mayor examen parlamentario en ambos tipos de países. Una ayuda eficaz no debe tener restricciones, ya que éstas perjudican al país receptor e invitan a la corrupción. Resulta esencial que la ayuda financie los gastos locales y ordinarios, especialmente en los sectores de la sanidad y la educación. Asimismo, los donantes deben armonizar sus procedimientos con los de los sistemas de los países asociados para mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo. Todos los donantes adoptaron la Declaración de Roma sobre la Armonización en febrero de 2003. Ahora debería ponerse en práctica.

Alivio de la deuda

Resolver el problema de la deuda

459. En muchos países pobres, sobre todo en África, los niveles de la deuda externa siguen siendo insostenibles. Entre 1990 y 2001, la deuda externa como porcentaje de la renta nacional bruta ascendió del 88,1 al 100,3 por ciento en los países altamente endeudados⁷⁸. En 2001, los PMA aún seguían destinando casi un 3 por ciento del PIB al pago de intereses de la deuda, una indicación de cómo el alivio de la deuda podría hacer disponer rápidamente de recursos para el desarrollo.

460. Es vital resolver el problema de la deuda lo antes posible para que los países afectados puedan enfrentarse a sus difíciles retos de desarrollo partiendo de cero. La Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), puesta en marcha por el FMI y el Banco Mundial en 1996, constituyó el reconocimiento de la gravedad de este problema. Sin embargo, ahora es preciso acelerar e intensificar dicha iniciativa. La mayoría de los países que han llegado a la fase intermedia de este proceso tienen que alcanzar aún la fase final. Incluso para los países que cumplen todos los criterios, puede que la iniciativa no derive en una carga sostenible de la deuda⁷⁹. La campaña Jubileo 2000 para la condonación de la deuda demostró que ésta es una cuestión crucial que cuenta con un gran apoyo público en todo el mundo.

Respetar el protagonismo nacional

461. Los procesos de reducción de la deuda deben elaborarse a escala nacional y ser responsabilidad de los países — como pretende el proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Además, debe garantizarse que existe responsabilidad hacia la gente dentro de los países. Las condiciones ligadas al alivio o la condonación de la deuda⁸⁰ son legítimas siempre que garanticen que el ahorro se utiliza para fomentar el crecimiento, crear empleo y desarrollar programas de reducción de la pobreza que respondan a las necesidades de la gente. Pero no deben reproducir políticas de ajuste estructural del pasado que no hayan funcionado, como las demandas dogmáticas de privatización y servicios públicos reducidos. Los jefes ejecutivos de las instituciones de Bretton Woods han señalado un cambio en este sentido, y las pruebas recientes muestran ahora un incremento en el gasto público en educación y sanidad asociado a los PPME. Sin embargo, las preocupaciones legítimas continúan, y las consecuencias políticas de las condicionalidades deben supervisarse cuidadosamente. Los gobiernos deben satisfacer las necesidades de las personas. Si tienen las manos atadas, la credibilidad de los sistemas políticos y la propia democracia se resienten.

462. Igualmente, es importante garantizar que el alivio de la deuda va acompañado de un aumento de la AOD por parte de los países desarrollados. En gran medida, el resto de los problemas relacionados con la deuda a los que se enfrentan los PMA conciernen a las fuentes multilaterales. El hecho de no liquidar dicha deuda reduce directamente los recursos disponibles para futuros préstamos. Para compensar esto, los países donantes deberían incrementar su financiación. Además, debe prestarse especial atención a los países en los que la deuda se ha vuelto insostenible debido a la caída de los precios de las mercancías.

⁷⁸ Banco Mundial: *Flujos mundiales de financiamiento para el desarrollo*, 2002 y 2003.

⁷⁹ El *Informe sobre el Desarrollo Humano 2003* del PNUD sugiere que, para los PPME, la financiación externa y el alivio de la deuda deberían ser tales que el pago de intereses de la deuda no excediera el 2 por ciento del PIB, incluso en el caso de producirse un incidente externo, como una catástrofe natural o un hundimiento de los precios de los productos básicos.

⁸⁰ La condonación de la deuda ya estaba prevista en el Séptimo Compromiso del Plan de Acción de la Cumbre Mundial de 1995.

463. Consideramos que alcanzar el objetivo del 0,7 por ciento para la AOD, junto con el alivio de la deuda, constituyen las vías inmediatas más seguras para aumentar los nuevos recursos, especialmente para cumplir el objetivo prioritario de la reducción de la pobreza, por lo que los esfuerzos deberían concentrarse en ello. Los países han asumido firmes compromisos, y es responsabilidad de todos garantizar que los cumplan. No obstante, se requieren fuentes de financiación adicionales. El objetivo de una globalización más justa no puede lograrse a menos que se disponga de recursos a mayor escala, con el fin de apoyar los esfuerzos de los países para participar en la economía global y proporcionar otros bienes públicos globales importantes. Es esencial considerar una mayor diversidad de opciones, siempre que éstas generen fondos adicionales y no sustituyan a los compromisos actuales o futuros.

Nuevas maneras
de aumentar
la financiación

464. Un primer paso importante sería el aumento de la cooperación fiscal internacional para apoyar la movilización de los recursos nacionales. Como hemos visto en la sección II.2, la globalización puede imponer restricciones en la recaudación de impuestos. Además, los mercados de capital internacionales tienen ahora más opciones para la evasión de impuestos y han dificultado la lucha contra el fraude fiscal. El uso de los paraísos fiscales a gran escala deja a los países sin fondos para construir infraestructuras sociales y económicas. Oxfam ha calculado que la pérdida de ingresos fiscales para los países en desarrollo alcanza al menos los 50.000 millones de dólares de los Estados Unidos al año, una cantidad equivalente al total de la ayuda al desarrollo⁸¹.

465. El FMI, la OCDE y el Banco Mundial han establecido ya un Diálogo Internacional Tributario destinado a fomentar y facilitar la discusión de cuestiones fiscales entre funcionarios de hacienda nacionales y organizaciones internacionales⁸². Muchos países y expertos opinan que es necesario crear una base extensa y accesible para la cooperación fiscal internacional, y que las Naciones Unidas serían el foro idóneo para ello. El Secretario General ha recomendado la conversión del Grupo ad hoc de Expertos sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación en un organismo intergubernamental, bien como un comité de expertos gubernamentales o bien como una nueva comisión especial. Sería un organismo subsidiario del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y estaría apoyado por una secretaría de expertos de dimensiones reducidas. Apoyamos esta iniciativa como un elemento vital para el refuerzo de la integridad de los sistemas fiscales nacionales en todos los países, el aumento de los recursos públicos para el desarrollo y la facilitación de la lucha contra los paraísos fiscales, el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

Cooperación
fiscal
internacional

466. Una propuesta que está sobre la mesa desde hace algún tiempo es iniciar de nuevo las emisiones regulares de derechos especiales de giro (DEG) para aumentar la liquidez de la economía global. Estos recursos podrían asignarse voluntariamente a países en desarrollo, proporcionándoles así recursos adicionales destinados a la inversión. La cuarta enmienda del Convenio Constitutivo del FMI, ya aprobada, debería ratificarse de inmediato para permitir, de este modo, duplicar las asignaciones acumuladas de DEG.

467. Otra propuesta reciente es el establecimiento de un fondo fiduciario internacional para el desarrollo. Los donantes adoptarían una serie de compromisos a largo plazo para proporcionar un flujo de pagos anuales a un servicio de financiación

⁸¹ Oxfam: *Tax Havens: Releasing the hidden billions for poverty eradication* (Oxford, Oxfam, 2000).

⁸² www.itdweb.org.

internacional. Partiendo de estos compromisos, el servicio de financiación internacional emitiría bonos, convirtiendo el flujo de ingresos a largo plazo en capital para el desarrollo disponible de manera inmediata. Esta iniciativa, propuesta por Gordon Brown, Ministro de Economía del Reino Unido, aspira a incrementar la cantidad de ayuda al desarrollo de los 50.000 millones de dólares anuales actuales a 100.000 en el año 2015. Esta idea debería perseguirse, siempre y cuando genere nuevos recursos, además de los compromisos existentes.

Se proponen
nuevas tasas a
escala global

468. También se han formulado diversas propuestas de nuevos impuestos en el ámbito global, muchas de ellas controvertidas. Probablemente, la más conocida es el impuesto Tobin, concebido para gravar los flujos de capital especulativos, aunque existen otras muchas. Una propuesta que se ha sugerido consiste en gravar el uso de los recursos globales, en especial de los recursos globales comunes. Esa es la base de un impuesto sobre el carbón, que contribuiría a mantener la sostenibilidad del medio ambiente. En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, celebrada en 2003, Jacques Chirac declaró: «Trouvons de nouvelles sources de financement. Par exemple par un nécessaire prélèvement de solidarité sur les richesses considérables engendrées par la mondialisation»⁸³. También se ha propuesto la idea de una lotería mundial como una posible fuente de ingresos.

469. Históricamente, el aumento de la responsabilidad de acción en el ámbito comunitario, nacional y, más recientemente, regional se ha traducido en el correspondiente crecimiento de la capacidad para incrementar los ingresos. A su debido tiempo, es probable que el aumento de las responsabilidades globales desemboque en una respuesta similar. No obstante, dejando de lado el debate sobre si los impuestos globales son o no convenientes, existen actualmente obstáculos políticos insuperables para aplicarlos. El problema no consiste en decidir qué o cómo gravar, puesto que existen multitud de propuestas técnicamente factibles. La cuestión es que los impuestos son recaudados por los gobiernos dentro de cada país, y no existe un marco institucional global con la autoridad política necesaria para determinar las cargas fiscales y decidir la utilización de los recursos. Creemos que se trata de una cuestión importante sobre la que debería fomentarse la discusión en torno a las posibles acciones prácticas.

470. Sería posible y al mismo tiempo deseable generar recursos a través de la reasignación de los gastos militares para el desarrollo en los países industrializados y en los países en desarrollo. Se ha calculado que el gasto militar mundial de 2001 asciende a un total de 839.000 millones de dólares de los Estados Unidos. Si los 15 países que tienen un mayor gasto militar acordaran destinar tan sólo un 5 por ciento a la AOD, esto generaría 30.000 millones de dólares al año. Sin duda, de este modo la contribución a la paz y la seguridad mundial sería mayor que mediante el gasto militar.

Solidaridad
internacional

471. No obstante, si los gobiernos no pueden comprometerse a aumentar los fondos a escala global, las personas sí pueden. Pueden decidir asumir una responsabilidad global de solidaridad, tal como hicieron en los planes de vecindad y las sociedades amistosas a comienzos de los estados de bienestar europeos en el siglo XIX. La labor de desarrollo de muchas ONG se basa en contribuciones voluntarias, algunas de ellas a gran escala, por ejemplo, el gasto anual de Oxfam supera los 300 millones de dólares y cuenta con más de un millón de donantes de «compromiso mensual». También apoyamos nuevas iniciativas que permitan el uso de contribuciones voluntarias para la solidaridad internacional, como la idea de un

⁸³ «Busquemos nuevas fuentes de financiación. Por ejemplo, mediante un impuesto de solidaridad necesario sobre las grandes riquezas resultantes de la globalización.»

«fideicomiso social mundial»⁸⁴. Pueden desarrollarse multitud de métodos para facilitar las contribuciones voluntarias a estos planes, como permitir a las personas reservar recursos en sus declaraciones fiscales nacionales. De nuevo estos recursos deberían sumarse a las actuales partidas de AOD, que también sirven a menudo para apoyar la labor de las ONG.

472. Las iniciativas filantrópicas privadas desarrolladas por fundaciones y particulares adinerados también han contribuido en gran medida a los objetivos sociales globales durante muchos años. Se calcula que sólo las donaciones internacionales efectuadas por fundaciones de los Estados Unidos alcanzaron una media anual de más de 3.000 millones de dólares de los Estados Unidos durante el período 2000-2002, de los que alrededor de dos tercios se destinaron a programas de sanidad, educación, desarrollo internacional y medio ambiente⁸⁵. Las donaciones internacionales crecieron más deprisa que el resto y fueron alentadas principalmente por los compromisos sin precedentes de unas pocas fundaciones importantes como la Fundación Ford, la Fundación Bill y Melinda Gates, la Fundación David y Lucile Packard, la Fundación de las Naciones Unidas, la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur y la Fundación Rockefeller. En cualquier caso, el porcentaje de las donaciones caritativas de los Estados Unidos que se destina al extranjero es todavía inferior al 2 por ciento. Numerosas organizaciones y redes están estudiando el potencial altamente inexplorado de la filantropía global⁸⁶.

Flujos de capital privado hacia países con ingresos bajos

473. Las inversiones transfronterizas han aumentado rápidamente. Hoy en día, el 75 por ciento de los flujos netos de capital hacia los países en desarrollo es privado. Sin embargo, como hemos visto en la parte II, no parece que los países en desarrollo más pobres se hayan beneficiado mucho de la globalización financiera. Los flujos de capital privado permanecen concentrados en un número reducido de países, en su mayoría de ingresos medios.

474. El modo en el que se puede atraer capital privado y contribuir así al desarrollo se ha discutido en secciones anteriores. En la parte III.1 se discute la necesidad de los gobiernos de invertir en cualificación, infraestructura e instituciones, y de comprender cuáles son las motivaciones de los inversores privados. En la parte III.2.2 se sugiere la necesidad de un marco multilateral de reglas de inversión favorable al desarrollo. Estos dos elementos deberían ser respaldados por más iniciativas e instituciones públicas y privadas como guías de inversión nacionales, principios comunes y rutas de inversión. Estas últimas pueden incluir fondos de inversión globales que canalicen los recursos para la puesta en marcha de empresas, iniciativas de microcréditos y proyectos de responsabilidad social. El gran número de iniciativas de inversión socialmente responsable que han tenido éxito⁸⁷ parece indicar que se trata de un camino prometedor, por lo que deberían dedicarse más

Se requiere una distribución más amplia de los flujos de capital privado

⁸⁴ Se trata de una propuesta de la OIT destinada a incrementar el apoyo voluntario de los países industrializados a los planes de seguridad social en los países en desarrollo. Véase OIT: «Exploring the feasibility of a Global Social Trust», documento GB.285/ESP/4, noviembre de 2002.

⁸⁵ Véase L. Renz y J. Atienza: *International Grantmaking Update*, The Foundation Center, octubre de 2003 (www.fdncenter.org/research).

⁸⁶ Para obtener una lista detallada, visitar el sitio web del Global Philanthropy Forum (www.philanthropyforum.org).

⁸⁷ En los Estados Unidos, uno de cada nueve dólares de la inversión profesional se destina a inversiones «socialmente responsables», que alcanzan más de 2 billones de dólares. Véase el Foro de Inversión Social, Informe 2003 sobre las tendencias de la inversión socialmente responsable en los Estados Unidos, Washington DC, www.socialinvest.org.

esfuerzos al desarrollo de nuevas vías de canalización de recursos hacia países de ingresos bajos. Es preciso incluir en el programa la complementariedad entre los flujos de capital privado y público.

475. Disponer de datos precisos en materia de sostenibilidad social y medioambiental es igualmente importante. Los organismos de clasificación de valores hacen más hincapié en los indicadores económicos más que en los sociopolíticos y, por eso, sería deseable ampliar los criterios de valoración para conseguir perspectivas más adecuadas a largo plazo y estabilidad, como se está intentando, por ejemplo, en el índice Calvert-Henderson o en el índice del Triángulo de Riqueza de las Naciones del Instituto de Asuntos Monetarios⁸⁸.

Alcanzar objetivos clave

476. En la Cumbre del Milenio, los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron trabajar conjuntamente para construir un mundo más seguro, más próspero y equitativo para todos para el año 2015. Se adoptaron ocho objetivos globales que deberían alcanzarse para 2015. Esos objetivos comprometen a la totalidad de la comunidad global, tanto a los países ricos como a los pobres. Consideramos que estos objetivos son los requisitos mínimos para conseguir un mundo decente. A partir de aquí, deberíamos avanzar hacia un entendimiento común de la base socioeconómica para la economía global.

Objetivos de Desarrollo para el Milenio

En septiembre de 2000, 189 Jefes de Estado y de Gobierno asumieron, en nombre de sus países — ricos y pobres — el compromiso de alcanzar una serie de objetivos mensurables y con plazos definidos para el año 2015:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Lograr una educación primaria universal
- Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer
- Reducir la mortalidad infantil
- Mejorar la salud materna
- Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Desarrollar una alianza mundial para el desarrollo

477. Todo esto depende en gran medida de las políticas de cada país, como se ha señalado en la sección III.1. Sin embargo, la Declaración del Milenio representa de igual modo un compromiso global con la acción internacional. Alcanzar estos objetivos será un paso determinante para conseguir un mundo más justo. Sin embargo, no podrán alcanzarse con los niveles actuales de recursos.

478. Muchos de esos objetivos no hacen sino reiterar compromisos que se han asumido en numerosas ocasiones, sobre todo en los programas de acción de las conferencias mundiales más importantes de la década de los noventa⁸⁹. Reflejan asimismo instrumentos acordados internacionalmente que protegen los derechos fundamentales de las personas al desarrollo social, económico y cultural⁹⁰. Esos

⁸⁸ H. Henderson, J. Lickerman y P. Flynn (directores de publicación): *Calvert-Henderson Quality of Life Indicators* (Bethesda, Calvert Group, diciembre de 2000). Money Matters Institute: *Wealth of Nations Triangle Index* (Boston, marzo de 2002).

⁸⁹ Véase en particular la Declaración de Río y Agenda 21 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo), la Declaración de Viena y su Programa de Acción (Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos), la Declaración de Copenhague y su Programa de Acción (Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social), la Declaración de El Cairo y su Programa de Acción (Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo), y la Declaración de Pekín y su Programa de Acción (IV Conferencia Mundial sobre la Mujer).

⁹⁰ También cabe citar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de la discriminación contra la mujer, la Declaración sobre el derecho al desarrollo, la Convención sobre los Derechos del Niño, el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), de la OIT y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

derechos humanos universales son la cuestión principal. Reflejan normas e instrumentos acordados internacionalmente que son expresiones jurídicas de valores y principios comunes a todas las naciones. Proporcionan un marco para mantener la responsabilidad de los actores sociales, incluidos los gobiernos, los ciudadanos, las empresas y las organizaciones internacionales⁹¹.

479. Entre los objetivos clave para el desarrollo social, la comunidad internacional ha prestado particular atención a la salud. El concepto de la «salud para todos» ha sido un elemento importante en recientes debates sobre la manera de lograr que los medicamentos sean más asequibles. La rápida propagación de las enfermedades infecciosas es uno de los problemas globales de nuestro mundo interconectado. Muy recientemente, la rapidez con que actuó la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación con el Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SRAS) logró frenar la propagación de la enfermedad. La Comisión sobre Macroeconomía y Salud de 2001, apoyada por la OMS, explicó que un compromiso financiero a gran escala de los países ricos serviría para incrementar el acceso del mundo pobre a los servicios de salud esenciales, sosteniendo que esto se traduciría en un crecimiento económico acelerado. También es cierto lo contrario. La mala salud impide el desarrollo, como demuestran los catastróficos efectos del VIH/SIDA en África. El VIH/SIDA reduce los beneficios y amenaza con destruir a una generación entera. La OIT calcula que al menos 26 millones de trabajadores pertenecientes al grupo de edad de mayor actividad (15-49 años) están infectados en todo el mundo. En África, 11 millones de niños han perdido, al menos, a uno de sus padres debido al SIDA, y se espera que la cifra aumente a 20 millones para el año 2010. La enfermedad afecta a las mujeres de manera desproporcionada. En África, el 58 por ciento de la población que padece VIH/SIDA son mujeres, y entre los adolescentes afectados, el 75 por ciento son chicas⁹². Las iniciativas puestas en marcha para combatir la enfermedad requieren apoyo y atención urgentes. Ya nos hemos referido anteriormente al debate sobre el acceso a los medicamentos esenciales en relación con el Acuerdo sobre los ADPIC. Instituciones y programas multilaterales como el ONUSIDA, el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, y la estrategia «Tres millones para 2005» de la OMS para proporcionar terapia antirretroviral a tres millones de personas para 2005 siguen necesitando una mayor financiación y recursos adecuados.

480. También hemos aludido en este informe a los esfuerzos nacionales en favor del desarrollo sostenible. La globalización ha creado tensiones adicionales en relación con los recursos naturales y el medio ambiente. La deforestación y las emisiones de gases de efecto invernadero a gran escala constituyen factores importantes que afectan al cambio climático. La Agenda 21 de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro 1992 y la Declaración de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo 2002 establecieron marcos de acción que muestran la complementariedad de los objetivos ecológicos, sociales y económicos. Los objetivos medioambientales deben perseguirse como parte de la dimensión social de la globalización.

481. No profundizamos más en estas cuestiones, que ya son objeto de una gran atención internacional. En cambio, nos centramos en una serie de objetivos estrechamente relacionados con la globalización que requieren un mayor esfuerzo

La salud y el desarrollo sostenible son objetivos clave

⁹¹ Véase Mary Robinson: «Making Globalization Work for all the World's People», discurso pronunciado en la Aspen Institute Summer Speakers Series, julio de 2003, Aspen, Colorado.

⁹² ONUSIDA: *Situación de la epidemia de SIDA, diciembre de 2003*; esta publicación presenta un informe sobre la progresión de la epidemia en todo el mundo.

internacional: en primer lugar, la educación, la cualificación y la capacidad tecnológica; en segundo lugar, las cuestiones de ajuste y seguridad, y en tercer lugar, el objetivo del trabajo decente.

Educación, cualificación y capacidad tecnológica

482. En la economía global y la sociedad de la información de hoy en día, el conocimiento y la información son las claves de la inclusión social y la productividad, y la conectividad es la clave para la competitividad global. Sin embargo, en nuestro mundo desigual, la economía interconectada es capaz de incorporar todo aquello que considera valioso, pero también de apartar a las personas y las zonas del mundo que no encajan en el modelo dominante.

483. La capacidad tecnológica es crucial. Los países necesitan una infraestructura de las comunicaciones y un sistema de producción que puedan procesar y utilizar la información para el desarrollo, y la gente debe tener acceso al conocimiento y la capacidad para utilizarlo con el fin de participar, aprovechar y ser creativa en el nuevo entorno tecnológico. Esto hace que la educación y las cualificaciones sean el aspecto central de una globalización justa e integradora.

484. Sin embargo, en muchos lugares del mundo no se dispone de las bases necesarias. La educación primaria universal es uno de los Objetivos del Milenio que más lejos está de lograrse. En cuanto a la cualificación y las capacidades desarrolladas en secundaria y etapas posteriores, esenciales para la sociedad de la información, la distancia es aún mayor.

485. La educación es un elemento fundamental de la sociedad y la base de las decisiones democráticas. La gran diferencia entre las oportunidades de educación de unos países y otros es una de las causas principales de la desigualdad global. Además, la migración internacional permite a los países ricos beneficiarse de las inversiones en capital humano realizadas por los países pobres, confiriéndoles la responsabilidad de apoyar los sistemas de enseñanza en los que se han efectuado dichas inversiones. No obstante, las cifras del Banco Mundial ponen de manifiesto que sólo el 3 por ciento de los fondos destinados a la educación en los países en desarrollo provienen de fuentes internacionales.

Es necesario
reforzar la acción
internacional en
el ámbito de la
educación

486. Reclamamos la adopción de medidas a escala internacional en esa esfera. La iniciativa acelerada de «Educación para Todos» debe convertirse en la prioridad del programa. El objetivo es cumplir el compromiso global, expresado en el Foro Mundial sobre Educación, celebrado en Dakar en abril de 2000, de garantizar que en el año 2015 todos los niños tengan acceso a una educación primaria libre y obligatoria, que la completen, y que se elimine la discriminación de género. Para alcanzar este objetivo, debe incrementarse sustancialmente el apoyo financiero internacional destinado a la educación. Sin embargo, los flujos bilaterales de ayuda para la educación disminuyeron a 3.500 millones de dólares en 2000, un descenso del 30 por ciento en términos reales desde 1990.

487. También apoyamos las reivindicaciones de propuestas más ambiciosas destinadas a ayudar a los países con bajos ingresos a aumentar rápidamente su capacidad tecnológica. Un medio importante consiste en lograr la participación de las instituciones educativas del Norte en la educación a distancia⁹³. El aprendizaje a

⁹³ Véase, por ejemplo, M. Castells: «Tecnologías de la información y la comunicación y desarrollo global», discurso de presentación pronunciado en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Nueva York, 12 de mayo de 2000.

distancia en línea podría llegar a ser una poderosa herramienta para los países en desarrollo, ya que reduciría la necesidad de desarrollar una infraestructura física costosa e instalaciones educativas terciarias y vocacionales y permitiría, en cambio, la inversión en equipamiento de comunicaciones, con currículos y enseñanza proporcionados a través de iniciativas regionales. La Red Global de Educación a Distancia es una de las iniciativas de este tipo que merece apoyo. Se trata de una red mundial de instituciones que están desarrollando y aplicando tecnologías y métodos de aprendizaje a distancia y cuyo objetivo primordial es promover el desarrollo y reducir la pobreza. Es probable que estas redes desempeñen un papel importante en la construcción de capacidades tecnológicas.

Ajuste, seguridad y protección social

488. La vulnerabilidad ante los cambios repentinos es mayor en una economía internacional competitiva que en los mercados nacionales protegidos. La globalización provoca la necesidad de realizar frecuentes ajustes en los procesos de producción nacionales y, por lo tanto, en los empleos y los sistemas de vida de hombres y mujeres. Este ajuste requiere tiempo e intervenciones políticas públicas que respalden la reestructuración de los sistemas de producción y la creación de nuevas oportunidades.

489. Ello exige la adopción de una serie de políticas nacionales concretas, que ya comentamos en la sección III.1. Como mínimo, se requieren sistemas de protección social que puedan estabilizar los ingresos, distribuir algunos de los beneficios de la globalización entre grupos que, de otro modo, quedarían excluidos, y apoyar el desarrollo de nuevas capacidades. Sin embargo, la realidad es que el 80 por ciento de las familias de todo el mundo dispone de una protección social escasa o nula. Hace un siglo, la ola de la globalización estaba asociada al refuerzo de los sistemas de protección social, especialmente en Europa y Estados Unidos. En cambio, la tendencia actual es justamente la contraria. En muchas sociedades, tanto industrializadas como en desarrollo, los sistemas de protección social presentan dificultades financieras, debido a los programas de ajuste estructural, al crecimiento lento o a las restricciones presupuestarias nacionales, a las que a menudo se añaden las derivadas de los cambios demográficos. Cuando hay presión sobre el gasto público, las transferencias sociales son uno de los principales objetivos.

490. En estos momentos, la acción internacional es esencial. Es necesario que los donantes y las instituciones financieras internacionales y regionales contribuyan a la creación de sistemas nacionales de protección social en los países en desarrollo, y que inviertan en la capacitación y la reestructuración económica necesarias para promover un ajuste más equitativo y una distribución más justa de los beneficios de la globalización. Las iniciativas solidarias privadas también pueden contribuir. Por lo menos, debería reforzarse la asistencia técnica en este campo.

491. Lograr el progreso en esta área sin duda requerirá un aumento de la solidaridad internacional. Esta es una cuestión clave para la comunidad global, al igual que para cualquier comunidad. La seguridad básica es un derecho humano reconocido, y también una responsabilidad global⁹⁴. Todos los países industrializados dedican

Se precisa una mejor protección social que cuente con el respaldo de la acción y la solidaridad internacionales

⁹⁴ La Comisión sobre Seguridad Humana explica que esta cuestión se extiende más allá de la seguridad económica básica para abarcar unas mínimas «libertades vitales», que incluyen la salud, la educación, la vivienda, la seguridad física, agua y aire puros y la igualdad de género. La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce tanto el derecho a la seguridad personal como el derecho a la protección social. La finalidad de la actual campaña de la OIT para la protección social universal es movilizar la opinión acerca de estas cuestiones.

recursos sustanciales a la protección social y las transferencias sociales, pero estas políticas están extremadamente limitadas en el ámbito global. Sin embargo, la brecha entre los ingresos y la seguridad de los distintos países es mucho mayor de lo que se toleraría dentro de cada uno de ellos. Debe aceptarse un determinado nivel mínimo indiscutible de protección social como parte de la base socioeconómica de la economía global. Siempre y cuando los países — aunque sean pobres — sean capaces de recaudar algunos impuestos y contribuciones, podrán permitirse determinados niveles de protección social. Si logran esto, merecen igualmente el apoyo internacional. Un compromiso social para remediar la inseguridad es crucial para dotar de legitimidad a la globalización. Creemos que deberían tomarse medidas para consolidar un sentido de responsabilidad común y reforzar el apoyo mutuo entre fronteras.

Hacer del trabajo decente un objetivo global

Las políticas económicas internacionales deberían promover el trabajo decente

492. Como expusimos en secciones anteriores, existe la imperiosa necesidad de reformar las políticas internacionales para que apoyen en mayor medida el crecimiento, el desarrollo empresarial, la reducción de la pobreza y la creación de trabajo decente para todos. En la actualidad, esas políticas se centran en medidas orientadas a la apertura del mercado y conceden escasa prioridad a objetivos como el pleno empleo y la protección social. Creemos que es obligatorio poner fin a ese desequilibrio, y desarrollar una estrategia global de crecimiento sostenible para lograr el trabajo decente para todos. El trabajo decente, descrito en la sección III.1 como un objetivo importante para la adopción de medidas a escala nacional, abarca el pleno empleo, la protección social, los derechos fundamentales de los trabajadores y el diálogo social, todos ellos elementos imprescindibles para lograr la justicia social mundial.

493. El rendimiento de la economía global tiene una gran repercusión en la creación de empleo y la calidad de éste dentro de cada país. Hoy en día, los países no pueden alcanzar los objetivos de empleo por sí solos. Las tendencias de la inversión internacional, el crecimiento del comercio y el movimiento transfronterizo de personas afectan a los empleos, los ingresos, la seguridad y los derechos de los trabajadores. Consideramos que es esencial una mayor coordinación de las políticas internacionales para mejorar las perspectivas basadas en el logro del trabajo decente para todos en la economía global. Por esta razón, abordamos la coordinación de las políticas macroeconómicas, la promoción del trabajo decente en los sistemas de producción globales y la cuestión general del establecimiento de una relación coherente entre los objetivos económicos y sociales.

Políticas macroeconómicas coordinadas para el pleno empleo

494. Uno de los efectos más evidentes de la globalización ha sido el aumento de la interdependencia de los países en lo relativo a las políticas macroeconómicas. Por ejemplo, los países que pretenden incrementar los niveles de empleo mediante políticas macroeconómicas más expansionistas disponen de un espacio reducido para hacerlo sin que ello genere reacciones adversas en los mercados de capital internacionales. Por lo tanto, resaltar la coordinación de la política macroeconómica de los distintos países es esencial para lograr el objetivo global de pleno empleo y trabajo decente.

495. De manera más específica, la liberalización del mercado debe ir acompañada de políticas eficaces para la gestión macroeconómica global, con el fin de garantizar un incremento y una mayor estabilidad del crecimiento global. Existe la necesi-

dad de crear un mecanismo mejor para lograr un ajuste ordenado de los continuos déficit y excedentes de la balanza de pagos, y una distribución equilibrada de las responsabilidades para mantener una demanda efectiva en la economía global, de modo que ningún país sea visto como consumidor en última instancia. Todos los países, industrializados y en desarrollo, tienen la firme obligación de adoptar políticas comerciales justas y responsables y políticas nacionales que sean fiscalmente responsables, proporcionar protección social adecuada, contribuir a los ajustes y tener en cuenta las repercusiones en otros países.

496. Debe desarrollarse un marco mejor para la coordinación internacional. Dicha coordinación debería incluir tanto la política fiscal y monetaria como los plazos de aplicación de la misma. Igualmente debería incluir esfuerzos más concretos para prevenir el efecto de contagio, como se señalaba en la sección III.2.2. Debería tener en cuenta las necesidades y los aspectos vulnerables particulares de los países con distintos niveles de desarrollo. En especial, se requieren medios que garanticen un mayor espacio a los países de ingresos medios para aplicar políticas macroeconómicas anticíclicas. Actualmente, dichos países presentan muchas más restricciones en ese ámbito que los países industrializados. La coordinación debería involucrar no sólo a los gobiernos, sino también a los bancos centrales, dado su papel fundamental en la determinación del crecimiento de la producción y los niveles de empleo. Estos últimos ya constituyen objetivos obligatorios para algunos bancos centrales, como la Reserva Federal de los Estados Unidos.

497. Recomendamos que se dé máxima prioridad a estas cuestiones al adoptar medidas de ámbito global. Al igual que el empleo debe ser una prioridad para las decisiones políticas macroeconómicas a escala nacional, debe ser también una prioridad para la coordinación económica internacional. Las políticas macroeconómicas no sólo deben considerar los objetivos financieros, sino también sus repercusiones sociales. Esta cuestión debe impulsarse en el ámbito político.

Promover el trabajo decente en los sistemas de producción globales

498. Actualmente, los sistemas globales de producción son una fuente importante de crecimiento del empleo para los países en desarrollo que han logrado formar parte de ellos. Aunque las empresas multinacionales sólo representan una pequeña parte del empleo en la mayoría de los países, la subcontratación de productores nacionales parece indicar que esos sistemas globales tienen un impacto considerable en el mercado laboral en muchos lugares del mundo. La regulación de estos nuevos sistemas de producción es débil, y existe un amplio debate sobre si se está tendiendo a la búsqueda de normas laborales, y de otro tipo, mínimas, entre otras. Al mismo tiempo, para muchos países la participación en estos sistemas es un modo importante de atraer la inversión y aumentar la capacidad tecnológica.

499. El sistema de las zonas francas industriales se ha convertido en una cuestión primordial. En la actualidad, más de 50 millones de trabajadores están empleados en zonas de este tipo en todo el mundo. Se han expresado continuas preocupaciones sobre el hecho de que, en ocasiones, la legislación laboral nacional concede excepciones a las zonas francas industriales, o que existen obstáculos que impiden el ejercicio de derechos *de facto*⁹⁵, y que conducen a los países a la competencia para atraer inversión extranjera, lo que desemboca en políticas fiscales y de subvencio-

Derechos en el trabajo y calidad del empleo en las zonas francas industriales

⁹⁵ Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres: *Export Processing Zones: Symbols of Exploitation and a Development Dead-End* (Bruselas, septiembre de 2003).

nes perjudiciales. Por su naturaleza, las zonas francas industriales presentan una estrecha relación con la economía global. Sin embargo, la vinculación con las economías nacionales es a menudo escasa, por lo que se crean enclaves internacionales. Fuera de estas zonas, se han manifestado preocupaciones similares sobre el empleo y las condiciones de trabajo en un gran número de pequeñas empresas de cadenas de subcontratación internacionales, tanto formales como informales.

500. Al mismo tiempo, muchos consideran que las zonas francas industriales están contribuyendo considerablemente a la estrategia de desarrollo. Los salarios y las condiciones laborales, así como las oportunidades de empleo para las mujeres, a menudo parecen mejores que la media nacional. Existen diversas posibilidades, que no se han utilizado del todo, para garantizar la contribución de las zonas francas industriales, y de los sistemas de producción globales en general, al desarrollo y el trabajo decente. Esto no sólo es aplicable a las manufacturas sino también, y cada vez más, a los servicios. El comercio de servicios es el componente del comercio mundial que más rápido crece, y cada vez más, las actividades de este sector como el procesamiento de datos, los centros de información al cliente y los servicios de soportes lógicos se llevan a cabo en países en desarrollo o en fase de transición como parte de las redes globales de producción y distribución.

501. Una mejor política de competencia y un marco de desarrollo para la IED, como se indicaba en la sección III.2.2, son elementos importantes de cualquier marco político para los sistemas de producción globales. No obstante, la promoción del trabajo decente requiere un mayor número de políticas económicas y sociales integradas. No podemos aceptar una política basada en la reducción de las normas laborales o medioambientales o en una excesiva competencia fiscal. Recomendamos la cooperación de las principales organizaciones internacionales y otros actores implicados para desarrollar propuestas de políticas internacionales eficaces que fomenten el trabajo decente, la inversión y el comercio tanto en zonas francas industriales como en los sistemas de producción globales. Dichas propuestas deberían abordar cuestiones relacionadas con las normas laborales, vínculos anteriores con la economía doméstica, y los modos en que las empresas pueden redistribuir la «cadena de valor» a través de la inversión y la reforma tecnológica. Los primeros beneficiarios de este enfoque serían los países, las empresas — tanto nacionales como multinacionales — y los trabajadores implicados. También pensamos que el diálogo social entre trabajadores y empleadores constituye un medio importante para lograr dicho propósito, una cuestión que retomaremos en la siguiente sección.

Coherencia política para el trabajo decente

502. La adopción de medidas en las esferas arriba citadas contribuirá significativamente a lograr el objetivo del trabajo decente para todos. Sin embargo, la repercusión será mucho más visible si la consistencia y coherencia dentro del sistema multilateral son aún mayores. Un paso fundamental hacia dicha coherencia política consiste en garantizar que todas las organizaciones implicadas reconocen de manera adecuada el objetivo del trabajo decente. Ello incluye no sólo la promoción de un empleo pleno y productivo, sino también otra serie de elementos determinantes para el trabajo decente, como las condiciones laborales, la igualdad de género, la seguridad en el trabajo y el diálogo social. Se han desarrollado normas laborales internacionales que cubren todas estas cuestiones, aparte de las normas fundamentales antes mencionadas.

503. Este enfoque tiene profundas raíces en el conjunto del sistema internacional. Desde el principio, se encomendó a las Naciones Unidas que promoviera «niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social»⁹⁶.

El pleno empleo debería ser uno de los principales objetivos internacionales

504. La comunidad internacional renovó su compromiso en 1995, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, y acordó «promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de nuestras políticas económicas y sociales, y preparar a todas las mujeres y hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivo elegidos libremente»⁹⁷. La igualdad de género fue un aspecto importante de este objetivo.

505. La importancia del objetivo del empleo también fue reconocida por las principales organizaciones económicas del sistema internacional. Los propósitos del FMI, por ejemplo, incluyen facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional y contribuir, así, a la promoción y el mantenimiento de altos niveles de empleo e ingresos reales. Recientemente, en 1994, el Acuerdo de Marrakech por el que se estableció la OMC reconocía que las «relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva ...».

506. Sin embargo, en la práctica, las organizaciones económicas internacionales han tendido a ver el empleo como un objetivo secundario derivado de sus principales mandatos, más que como un objetivo de pleno derecho. La OMC promueve la expansión del comercio, lo cual se considera un medio para crear empleo: «La liberalización del comercio incrementa los ingresos nacionales e impulsa el crecimiento y el empleo»⁹⁸. El FMI promueve políticas financieras sólidas como base para el crecimiento y la creación de empleo. El Banco Mundial tiende a asumir que lo que se necesita es crecimiento, y que el crecimiento crea puestos de trabajo e ingresos. Como resultado, el empleo y la empresa no se perciben como principales objetivos políticos de pleno derecho. La prueba de esto fue la falta de énfasis en el empleo durante el diseño del proceso de los DELP.

507. La necesidad de una mejor coordinación de la política económica internacional se reflejó en las conclusiones del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada en 2000 para revisar los progresos realizados en lo relativo a los compromisos de la Cumbre Social. Los representantes de 189 países, de forma unánime, invitaron a la OIT a «elaborar una estrategia internacional de empleo coherente y coordinada»⁹⁹. En respuesta, la OIT ha desarrollado un Programa Global de Empleo, que tiene por finalidad situar el empleo en el centro de la política económica y social, en la base de una estrategia tripartita que implica al gobierno, las empresas y las organizaciones de trabajadores en una amplia gama de acciones. El programa incluye propuestas de alianzas estratégicas con las instituciones de Bretton Woods y otras, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Programa de las

Necesidad de una mejor coordinación de la política económica internacional

⁹⁶ Artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas.

⁹⁷ Naciones Unidas, 1995, Declaración y Programa de Acción acordados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

⁹⁸ OIT: «Liberalización del comercio y empleo», documento presentado al Grupo de Trabajo de la OIT sobre la Dimensión Social de la Mundialización, noviembre de 2001.

⁹⁹ Naciones Unidas, 2000, Informe del Comité Especial Plenario del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, párrafo 36.

Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la OMC, en pos de los objetivos relacionados con el empleo.

508. En términos prácticos, esto significa garantizar la coherencia entre los objetivos de trabajo decente y pleno empleo, por una parte, y de los objetivos financieros, comerciales y de producción del sistema económico, por otra. La OIT ya cuenta con un mandato constitucional explícito para supervisar las implicaciones sociales de la política económica internacional. En la Declaración de Filadelfia de 1944, se otorgó a la OIT la responsabilidad especial de «examinar y considerar [...] cualquier programa o medida internacional de carácter económico y financiero», con el fin de garantizar su compatibilidad con el derecho de «todos los seres humanos a [...] perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades»¹⁰⁰.

509. En la práctica, la responsabilidad internacional de las políticas financieras, de desarrollo, comerciales y sociales se asignó a diferentes instituciones, pero los mecanismos adecuados de coordinación nunca se crearon. También había asimetrías de poder fundamentales entre las instituciones que se ocupan del comercio y las finanzas, y aquellas que se ocupan de la normativa y los asuntos sociales.

510. Creemos que las organizaciones del sistema multilateral deberían tratar las políticas económicas y laborales internacionales de un modo más integrado y coherente. Últimamente se han registrado algunas tendencias positivas a este nivel que deberían expandirse. En las principales conferencias internacionales de la pasada década, la comunidad internacional se inclinó hacia el consenso sobre la necesidad de un esfuerzo concertado y coordinado para reducir la pobreza y lograr una globalización más inclusiva. La colaboración entre el Banco Mundial y la OIT ha comenzado a situar el crecimiento del empleo en un lugar prioritario de algunos DELP nacionales. En el FMI existe un creciente reconocimiento de la importancia de la dimensión social de la globalización¹⁰¹. Además, los derechos fundamentales en el trabajo son cada vez más aceptados como la base esencial para las políticas económicas internacionales.

Integración de los objetivos económicos y sociales

Se requiere un enfoque integrado para alcanzar los objetivos sociales

511. El principio de un enfoque más coherente, que hemos tratado ya en relación con el trabajo decente, se aplica de forma más general. La educación, la salud, los derechos humanos y el medio ambiente son objetivos que también necesitan abordarse de una manera más consistente e integrada, puesto que interactúan unos con otros y con relaciones y objetivos económicos. Del mismo modo, las políticas de ámbito internacional, nacional y local son también interdependientes y necesitan desarrollarse de manera integrada.

512. Se requieren medidas correctivas no sólo en el programa internacional, sino también en las acciones del sistema internacional de ámbito nacional. Se requiere un esfuerzo más coordinado por parte del sistema de las Naciones Unidas para garantizar la adopción de un enfoque coherente de los objetivos económicos y sociales en la labor de asesoramiento y apoyo internacional a los DELP y otros

¹⁰⁰ Constitución de la OIT, Anexo, Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia), Parte II, pág. 22.

¹⁰¹ Véase, por ejemplo, «Towards a Better Globalization», de Horst Köhler, Director Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional, discurso inaugural con motivo del Honorary Professorship Award, Universidad Eberhard Karls, Tübingen, 16 de octubre de 2003.

marcos nacionales. Estos deberían reflejar oportunamente el trabajo decente, la educación, la salud, los derechos humanos, la igualdad de género y otros aspectos clave del desarrollo social.

513. Se precisan nuevas iniciativas para promover la coherencia a estos distintos niveles y una colaboración más eficaz entre las instituciones internacionales implicadas. Invitamos a la OIT, aprovechando el gran alcance de su Constitución y las organizaciones de trabajadores y empresarios y los gobiernos que la constituyen, a desarrollar nuevos instrumentos y métodos que puedan promover la coherencia entre los objetivos económicos y sociales en la economía global, en coordinación con otras organizaciones del sistema multilateral. En la parte IV formulamos una serie de propuestas concretas sobre la manera de llevar a cabo un programa más integrado.

514. En el ámbito político, consideramos que es preciso celebrar reuniones regulares entre los ministros de finanzas y comercio y los ministros responsables de las políticas laborales y sociales clave para supervisar su coherencia, preferiblemente con la participación de representantes de los trabajadores y los empleadores y de los miembros correspondientes de la sociedad civil. Al principio, esto debería organizarse a escala regional o subregional. En el ámbito global, podría aprovecharse el trabajo del Segmento de Alto Nivel del ECOSOC, un aspecto que retomaremos más adelante.

III.2.4. Instituciones más responsables

515. A través de mejores comunicaciones y nuevas tecnologías, la globalización ha capacitado a la opinión pública. Como resultado, las instituciones nacionales e internacionales se enfrentan a mayores presiones que reclaman una gobernanza más democrática y participativa.

516. La cuestión clave de la gobernanza global es una mayor responsabilidad hacia la gente, tanto en lo relativo al establecimiento del programa global como a la valoración de los resultados de las políticas globales. Una mayor representatividad, participación, transparencia, eficacia y subsidiaridad son principios esenciales para lograr una mayor responsabilidad y legitimidad de la autoridad.

517. Mientras que la mayoría de los actores internacionales expresan rápidamente su apoyo a dichos principios, en la práctica, existen distintas opiniones sobre lo que éstos significan. La responsabilidad puede interpretarse de diferentes maneras, desde el sentido estricto que consiste, sencillamente, en hacer pública la información hasta una concepción más amplia que responsabiliza directamente a las organizaciones internacionales del impacto de sus políticas.

518. En algunos casos, pueden existir conflictos entre los distintos principios. Por ejemplo, la inclusión y la participación máxima pueden no ser totalmente compatibles con una toma de decisiones eficaz y políticamente relevante. De nuevo, el principio de eficacia debe reconciliarse con el principio de subsidiaridad. De manera menos formal, una gobernanza «en red» puede ser el mejor modo de alcanzar algunas metas globales.

519. En esta sección examinamos algunas maneras de reforzar la gobernanza democrática como requisito indispensable para la aplicación de las reformas propuestas en secciones anteriores en relación con las políticas económicas y sociales. Nos hemos basado en el trabajo de comisiones previas y en la opinión de numerosos expertos que han examinado el sistema de gobernanza global y han hecho recomendaciones para su reforma y renovación¹⁰². En primer lugar indicaremos una serie de reformas que permitirían mejorar la fortaleza y la eficacia de las instituciones multilaterales, antes de abordar las recomendaciones sobre las labores y las responsabilidades de los Estados, los parlamentos, las empresas, los sindicatos, la sociedad civil y los medios de comunicación.

Reforzar el sistema multilateral

El sistema multilateral de las Naciones Unidas tiene que ser más eficaz

520. El sistema multilateral de las Naciones Unidas constituye el eje del sistema actual de gobernanza global. Su experiencia, conocimiento y competencia, adquiridos durante más de 50 años, y una legitimidad respaldada por el hecho de contar con casi todos los Estados entre sus miembros y por razón de sus mandatos hacen que este sistema esté más preparado que ningún otro para liderar el proceso de reforma de las políticas económicas y sociales. Al mismo tiempo, a medida que el

¹⁰² Véase, por ejemplo, la Comisión del Gobierno Mundial: *Our Global Neighbourhood* (Oxford University Press, 1995); la Comisión Meltzer: *Report of the International Financial Institutions Advisory Commission* (Washington DC, 2000); Naciones Unidas: *International Monetary and Financial Issues for the 1990s* (Nueva York y Ginebra, 1997); Erskine Childers y Brian Urquart: *Renewing the United Nations System* (Uppsala, Suecia, Dag Hammarskjöld Foundation, 1994); Mahbub Ul-Haq y otros (eds.): *The United Nations and the Bretton Woods Institutions: New Challenges for the 21st Century* (Nueva York, St. Martin's Press, 1995); Global Governance Reform Project: *Reimagining the Future: Towards Democratic Governance* (2000); D. Nayyar (ed.), *op. cit.*, y J. Stiglitz, *op. cit.*

mundo se mueve hacia una mayor interdependencia en un gran número de actividades, la necesidad de crear nuevos acuerdos internacionales y nuevas esferas y formas de cooperación es cada vez más urgente. Para que el sistema multilateral pueda hacer frente a los retos actuales de la integración global, éste necesita aumentar su eficacia por medio de una constante actualización de sus servicios técnicos, sus conocimientos y sus sistemas de gestión. Su eficacia depende también de la calidad de su gobernanza. Existen tres áreas de especial preocupación: la representación democrática y la toma de decisiones, la responsabilidad de todos los participantes y la coherencia de la política social y económica. Además, existe la necesidad esencial de asegurar la idoneidad de los recursos para que los organismos multilaterales puedan reforzar la dimensión social de la globalización.

Representación democrática en los consejos de administración

521. En un mundo con Estados nación con enormes diferencias de poder y riqueza, es inevitable que los países tengan una influencia desigual en las organizaciones internacionales. El reto consiste en conciliar la realidad del poder con la igualdad y la participación democrática. Existe una insatisfacción generalizada con los sistemas actuales de toma de decisiones de las instituciones de Bretton Woods, la OMC y las Naciones Unidas. Por ejemplo, la composición del Consejo de Seguridad está basada en la situación del período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial y no tiene en cuenta la realidad actual. La reforma de la composición y de los procedimientos de toma de decisiones del Consejo de Seguridad se ha vuelto más urgente que nunca.

522. Se ha reivindicado en numerosas ocasiones el incremento de la representación y la fuerza de voto de los países en desarrollo en las instituciones financieras internacionales. De acuerdo con una estimación, los países desarrollados, con aproximadamente un 15 por ciento de la población mundial, cuentan con un 17 por ciento de los votos en las Naciones Unidas, 34 por ciento en el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y más del 60 por ciento en el Banco Mundial y el FMI¹⁰³.

523. La fórmula de voto en las instituciones de Bretton Woods se basa en un cálculo de varios índices económicos junto con un elemento discrecional. Esto ha dado lugar a varias anomalías. Incluso cuando se mide en términos del PIB en dólares de los Estados Unidos, y mucho más en términos del PIB en paridad del poder adquisitivo, los países en desarrollo, especialmente de Asia y, en menor medida, de América Latina y África Subsahariana, se encuentran subrepresentados en cuanto a número de votos.

524. De alguna manera, la situación ha mejorado gracias al sistema de representación basado en regiones establecido en las instituciones de Bretton Woods. Mientras que ocho países designan a sus propios representantes para la Junta de Directores Ejecutivos, el resto de los países se agrupan en 16 circunscripciones, cada una de ellas representada por un Director Ejecutivo. Además, se permite a los países pasar de un grupo a otro y ser representados por otros directores, concediéndoles así una mayor amplitud de maniobra.

525. A pesar de estas cualificaciones, sigue siendo cierto que los países industrializados, que son los participantes principales, ejercen una influencia decisiva sobre

Conciliar poder
y participación
democrática

¹⁰³ G. Helleiner: «Markets, Politics and Globalization», *Journal of Human Development*, vol. 2, núm. 1, 2001.

las decisiones políticas importantes en comparación con otros participantes. Recomendamos el establecimiento de un sistema más justo de delegaciones de voto. Esto debería traducirse en un incremento de la representación de los países en desarrollo con una proporción significativa de derechos de voto, aún inalienables en los países industriales. Como primera medida recomendamos que se aumente el tamaño de la Junta para incluir un representante más para África Subsahariana.

Reforzar la exigencia de responsabilidad

Las instituciones internacionales tienen que rendir cuentas al público en general

526. Todas las instituciones internacionales, en virtud de sus crecientes responsabilidades en la era de la globalización, deben rendir cuentas al público en general y a sus propios consejos de administración. Mientras que cada institución pública o privada debe analizar el modo de hacer que sus actividades sean más transparentes y responsables ante la población, la globalización requiere que ahora reconozcan explícitamente esta responsabilidad.

527. Las instituciones internacionales responsables de las finanzas, el desarrollo y el comercio han sido objeto de numerosas críticas por parte de la opinión pública en los últimos años. Muchas críticas y protestas se han centrado en su falta de transparencia y de comunicación con la sociedad civil y los grupos de interés con respecto a sus políticas y programas. Algunas instituciones, como el Banco Mundial, han respondido positivamente a estas críticas y están empezando a dedicar un tiempo y energía considerables al diálogo con los representantes sindicales, empresariales y de las organizaciones de la sociedad civil. Recientemente, estos grupos se han ido involucrando en las cuestiones de la OMC. La respuesta de la OMC ha sido el establecimiento de un diálogo más sistemático con dichos grupos. Sin embargo, no se ha resuelto el problema que plantea el hecho de que los procedimientos adoptados para las negociaciones en el programa y los acuerdos de la OMC han resultado estar dominados por los intereses de los principales países y grupos comerciales. Es esencial llevar a cabo una reforma de los métodos de trabajo y los procedimientos de negociación para garantizar la participación plena y efectiva de todos los Estados miembros en la elaboración del programa y las negociaciones. El resultado de la Conferencia de Cancún ha confirmado la necesidad de dichas reformas.

Mayor transparencia ...

528. En lo que concierne a la cuestión de la responsabilidad pública, se ha experimentado una mejora en la actuación de los organismos multilaterales, aunque aún queda mucho por hacer. Por ejemplo, el Banco Mundial y el FMI ahora publican información que antes era confidencial sobre sus políticas, operaciones, decisiones y evaluaciones. No obstante, los Directores Ejecutivos todavía no publican las actas de las reuniones de la Junta. Recomendamos que los Directores Ejecutivos de las instituciones de Breton Woods rindan cuentas ante los parlamentos nacionales de sus miembros respectivos.

... y mejor evaluación

529. El Banco Mundial y el FMI también han desarrollado métodos de evaluación más elaborados. El Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial consta de cuatro unidades de evaluación, cuyos informes están a disposición del público. El FMI ha establecido una Oficina Independiente de Evaluación que también publica sus informes. Las oficinas de evaluación son independientes de la estructura de gestión e informan directamente a las Juntas de Directores Ejecutivos. Tradicionalmente, la responsabilidad en las Naciones Unidas se ha ejercido a través de organismos externos de vigilancia, como auditores externos o la Unidad de Inspección Conjunta, o mediante mecanismos de vigilancia interna, como la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas. La mayoría de las

organizaciones de las Naciones Unidas disponen también de unidades de evaluación y, algunas de ellas, informan directamente a la dirección ejecutiva. Los Estados Miembros han reclamado en repetidas ocasiones el refuerzo de estas capacidades de evaluación, así como una mayor transparencia mediante la publicación de los informes. Las organizaciones de la sociedad civil también han exigido la aplicación de las recomendaciones formuladas a raíz de dichos procesos de evaluación. Si bien algunos organismos de la ONU han avanzado en lo referente a la publicación de las resoluciones y recomendaciones de sus evaluaciones, recomendamos que todas las agencias de las Naciones Unidas refuercen sus unidades de evaluación, adopten políticas de difusión claras con respecto a los resultados de las evaluaciones internas y externas de los programas, políticas y proyectos, y publiquen las correspondientes conclusiones. Deberían presentarse informes periódicos acerca del seguimiento de las recomendaciones que se formulen a raíz de estos procesos de evaluación. También agradeceremos las evaluaciones independientes que lleven a cabo los interesados u otros¹⁰⁴.

530. Como ya señalamos en la sección III.2.3, la coordinación y coherencia de las políticas resulta esencial para el sistema multilateral. Se han presentado diversas propuestas orientadas al establecimiento de un organismo más representativo y políticamente eficaz que pueda proporcionar liderazgo en la armonización y el equilibrio de la política económica y social con el fin de alcanzar los objetivos acordados. Entre las propuestas más destacadas se encuentra el establecimiento de un consejo de seguridad económica y social, similar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pero sin la autoridad para dictar decisiones legales vinculantes. Esta es una idea importante que debería considerarse. Sin embargo, no se ha considerado seriamente esta propuesta, debido a la falta de interés de varios Estados clave y al obstáculo que supone modificar la Carta de las Naciones Unidas para establecer dicho organismo.

Propuestas
para mejorar
la coherencia
política del
sistema
multilateral

531. Otra propuesta para mejorar la coherencia global de la política y la acción fue anunciada recientemente por el Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Financiación para el Desarrollo de la Secretaría General de las Naciones Unidas, presidido por Ernesto Zedillo, ex presidente de México. En su informe, el grupo indicó que, a pesar de los recientes esfuerzos meritorios, el mundo no posee un mecanismo completamente satisfactorio para predecir y contrarrestar las crisis económicas globales. Asimismo, añadió que la toma de decisiones económica global está cada vez más concentrada en un número reducido de países. Como resultado, las tensiones han empeorado. Debido a una serie de problemas comunes, el mundo no dispone de un mecanismo institucional formal para garantizar que se escuchan en la discusión las voces de todas las partes pertinentes. El Grupo propuso la creación de un consejo mundial del más alto nivel político que cumpla funciones de liderazgo en materia de gestión de los asuntos públicos mundiales; mediante su liderazgo político podría elaborar un marco estratégico de políticas a largo plazo para fomentar el desarrollo, asegurar que haya coherencia entre los objetivos de políticas de las principales organizaciones internacionales y promover la formación de un consenso entre los gobiernos acerca de las posibles soluciones de las cuestiones relacionadas con la gestión de los asuntos económicos y sociales mundiales¹⁰⁵.

532. En vista de la extrema importancia de alcanzar una mayor coherencia en la política socioeconómica, recomendamos que esta cuestión se incluya en el pro-

¹⁰⁴ Por ejemplo, el Proyecto de Responsabilidad Global, desarrollado por *One World Trust*. Véase www.oneworldtrust.org.

¹⁰⁵ Grupo de Alto Nivel sobre Financiación para el Desarrollo, *op. cit.*

grama de las reuniones de líderes políticos mundiales, como los diálogos bienales de alto nivel de los períodos ordinarios de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, las cumbres regionales y subregionales y las reuniones del Grupo de los Ocho (G8). Ya se ha realizado el trabajo técnico adecuado sobre la necesidad de reforma y sobre una serie de acuerdos institucionales factibles. En el ámbito internacional, ha llegado la hora de que los Jefes de Estado y de Gobierno actúen colectivamente para ofrecer mandatos claros a las organizaciones internacionales relevantes y garantizar, así, una mayor coherencia de las políticas sociales y económicas internacionales.

533. Según la Carta de las Naciones Unidas, la responsabilidad principal en lo que atañe a la promoción de la coordinación global de las políticas en los ámbitos económico y social incumbe al ECOSOC. Sin embargo, el mandato del ECOSOC siempre ha sido mucho más amplio que la aplicación práctica del mismo. La separación política y funcional de las instituciones de Bretton Woods respecto de las Naciones Unidas, y la incapacidad de crear una organización internacional del comercio en una fase temprana del sistema de las Naciones Unidas, ha tenido como resultado inevitable la limitada capacidad del ECOSOC para influir sobre la dinámica de la globalización en los ámbitos del comercio, las finanzas, las inversiones y la tecnología. Aunque nunca se dio al ECOSOC la autoridad necesaria para cumplir plenamente con su mandato, éste no ha perdido nada de su importancia y legitimidad originales.

534. Es mucho lo que podría hacerse en el marco del mandato actual del ECOSOC cambiando la actitud política respecto del papel de las Naciones Unidas en las cuestiones económicas y sociales. Ello exigiría nuevas modalidades de funcionamiento, una mejora de su nivel de representación y una clara voluntad por parte de los principales actores en las esferas económica, comercial y financiera de recurrir a este órgano como organismo de alto nivel para la formulación de políticas. En espera de una decisión política importante respecto de su papel, sería posible emprender inmediatamente algunas reformas en el marco de la estructura existente, destinadas a reforzar al ECOSOC y a mejorar la coherencia de las políticas. El Segmento de Alto Nivel de su período anual de sesiones podría fomentar la interacción respecto de aspectos específicos de la gestión macroeconómica, social y medioambiental global entre los ministros interesados, de finanzas, de trabajo, de asuntos sociales, de medio ambiente u otros, según corresponda al tema de que se trate. El ECOSOC también podría aprovechar su capacidad para celebrar durante el año períodos de sesiones cortos y sobre aspectos particulares a fin de discutir sobre cuestiones de gran prioridad o urgentes, contando con la participación de los ministros correspondientes. Una secretaría de diversos organismos, encabezada por el Subsecretario General para Asuntos Económicos y Sociales, podría también prestar sus servicios al ECOSOC. El liderazgo necesario para lograr estas reformas podría proceder de un comité ejecutivo del ECOSOC, de nivel ministerial.

Aumento de los recursos

Aumentar los recursos y la eficacia de las Naciones Unidas para que éstas puedan cumplir con sus cometidos

535. En contra de la percepción popular, el sistema de las Naciones Unidas dispone de recursos muy escasos en comparación con sus enormes responsabilidades relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad, la promoción de los derechos humanos y el imperio de la ley, el trabajo humanitario y la ayuda a los países para satisfacer las necesidades esenciales de desarrollo de su población. El presupuesto ordinario de la Secretaría de las Naciones Unidas, unos 1.300 millones de dólares de los Estados Unidos al año, se ha mantenido constante en términos nominales (lo cual entraña en la práctica una reducción) en los últimos ocho años. El sistema de la ONU en su conjunto, incluidos los fondos, los programas, los organismos espe-

cializados y las actividades de mantenimiento de la paz, sólo realiza un gasto de aproximadamente 12.000 millones de dólares de los Estados Unidos al año, que es menos que el presupuesto anual del Departamento de Educación de la ciudad de Nueva York.

536. Por este motivo, es de lamentar la posición de algunos países desarrollados de mantener el crecimiento cero en sus contribuciones obligadas al sistema de la ONU. Con el fin de que lleve a cabo sus responsabilidades de manera eficaz, es esencial que la comunidad internacional acuerde un incremento de las contribuciones financieras a las instituciones multilaterales y que invierta la tendencia en favor de un aumento de las contribuciones voluntarias en forma de contribuciones obligatorias. Esto debe ir acompañado de una mayor efectividad y eficacia de la gestión de dichas instituciones.

Estados nación

537. Aunque la globalización ha reducido el poder y la autonomía de los Estados de varias maneras, éstos, y particularmente los más poderosos, continúan ejerciendo una influencia importante en la gobernanza global mediante sus propias políticas y su comportamiento y a través de sus decisiones en los organismos intergubernamentales. Por lo tanto, sorprende que tan sólo unos pocos países sometan las decisiones adoptadas por sus representantes en estos foros al escrutinio parlamentario u otro tipo de escrutinio. Incluso el principio de responsabilidad colectiva gubernamental no parece funcionar bien en muchos países, por ejemplo, con respecto a las posiciones sostenidas por sus representantes en cuestiones como el comercio, la agricultura, el medio ambiente o las finanzas. Esto responde a varios motivos: la sobrecarga de los programas parlamentarios; la naturaleza cada vez más técnica de las cuestiones tratadas; y una falta de información adecuada y equilibrada que sirva de base para un debate público. Es importante que los gobiernos y los parlamentos aborden este problema a través de canales normales de responsabilidad gubernamental colectiva y faciliten un debate parlamentario y público meditado.

538. Por lo tanto, los gobiernos nacionales pueden contribuir significativamente a mejorar la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Tan sólo el hecho de garantizar que los gobiernos informan públicamente de sus acciones en nombre de la nación en las reuniones internacionales, junto con una rigurosa supervisión de sus decisiones por parte de los parlamentos y los grupos expertos e interesados, podría tener un efecto muy beneficioso en el papel que desempeñan los representantes nacionales que trabajan a escala internacional. La interacción pública con ministros, parlamentarios y funcionarios públicos puede tener repercusiones importantes.

539. Igualmente importante es la contribución que los Estados pueden realizar para lograr una mayor coherencia en la política social y económica. Debe destacarse que, fundamentalmente, el origen del problema de la coherencia política global reside en el ámbito nacional. El sistema de las Naciones Unidas se basa en el principio de una coordinación funcional descentralizada. Las organizaciones intergubernamentales tienen una naturaleza sectorial, y su gobernanza es responsabilidad de los diferentes ministerios de los gobiernos nacionales. Además, estas organizaciones tienen sus propios mandatos constitucionales. Como resultado, la solución debe buscarse primordialmente en el ámbito nacional, donde con frecuencia no existe consenso entre los distintos sectores y ministerios de los gobiernos respecto de lo que debe ser una política global coherente. Al igual que la buena gobernanza, la coherencia global empieza en la propia casa. Instamos a los Jefes de Estado y de

Mayor
responsabilidad
de los gobiernos
por las
posiciones que
asumen en los
foros globales

La coherencia
de la política
global tiene sus
raíces en el plano
nacional

Gobierno a que adopten las medidas necesarias en el plano nacional para asegurarse de que las posiciones adoptadas por sus representantes en los foros internacionales propician una integración coherente de las políticas económicas y sociales centrada en el bienestar y la calidad de vida de la población.

540. A menos que se lleve a cabo una acción en el ámbito nacional para lograr la coherencia política a través de debates gubernamentales, parlamentarios y públicos sobre las cuestiones económicas y sociales globales, hay pocas esperanzas de que puedan experimentarse mejoras significativas en la coordinación política global. Los consejos económicos y sociales nacionales que existen en muchos países, cuya composición abarca gobiernos, empresas, sindicatos y sociedad civil, pueden desempeñar un papel especialmente útil en este proceso.

541. Los Estados deben actuar también de manera coherente y responsable, ateniéndose a las leyes, los reglamentos y las normas internacionales que constituyen el fundamento de la gobernanza global. Como se subrayaba anteriormente en la sección III.1, deberían considerar cuidadosamente las consecuencias de sus acciones y políticas en el resto del mundo, en especial en los países menos desarrollados y en los pobres. Como en otros terrenos, los países ricos y fuertes soportan una mayor carga de responsabilidad para garantizar que las decisiones nacionales no perjudiquen a los intereses de otros.

542. Una comunidad global únicamente puede enriquecerse si los Estados amplían sus preocupaciones hasta abarcar las crisis que afligen a otros más allá de sus fronteras, especialmente a los pobres. A pesar de que en los países industrializados la gente se preocupa generalmente por los problemas de desarrollo, existen pocas propuestas al respecto en el ámbito nacional. Sin embargo, en muchos países está aumentando el número y la influencia de las personas preocupadas por estas cuestiones. Mientras que la voz más fuerte es la de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil y la de los organismos voluntarios de sensibilización y desarrollo, sectores de otros grupos de influencia, como los parlamentarios, los grupos religiosos, las fundaciones, los sindicatos, las asociaciones profesionales y las empresas multinacionales, tienen un conocimiento cada vez mayor de sus responsabilidades globales y se comprometen a trabajar para lograr un orden mundial más justo y estable.

Parlamentos

Control parlamentario en los planos nacional y global

543. Los parlamentos ostentan la principal responsabilidad en el ámbito nacional. Son los foros nacionales más importantes para el debate público sobre cuestiones globales y para revisar las medidas adoptadas por los gobiernos en el ámbito internacional. Las audiencias de las comisiones parlamentarias pueden ser un medio influyente para dar a conocer diversas cuestiones e implicar a la opinión pública. Instamos a los parlamentos nacionales a que refuercen su papel y su capacidad para proporcionar una revisión y equilibrio adecuados en lo que se refiere a las posiciones que sus gobiernos adoptan en los foros internacionales.

544. Del mismo modo, los parlamentos también pueden desempeñar un papel importante en la promoción de la responsabilidad y la coherencia de la política pública en el ámbito global. Las asociaciones parlamentarias globales, como la Unión Interparlamentaria (UIP), Parlamentarios para la Acción Global o Mujeres Parlamentarias del Mundo para la Paz, y las asambleas parlamentarias regionales, como el Parlamento Europeo, el Parlamento Latinoamericano o la Asamblea Parlamentaria de la Unión Africana, pueden fomentar un mejor funcionamiento y una mayor responsabilidad de las agencias internacionales. Ya se han establecido varios grupos

interparlamentarios cuya función es promover la acción y controlar el desarrollo con respecto a áreas específicas de la política social y económica global. Estos incluyen redes parlamentarias en las que se integren el Banco Mundial y la OMC. Reivindicamos una expansión progresiva de la exigencia de responsabilidades en relación con las políticas y acciones globales ante estas agrupaciones parlamentarias. Pedimos de manera concreta que se cree un Grupo Parlamentario Global que vele por la coherencia y la coordinación entre las políticas sociales y económicas globales, a fin de desarrollar un mecanismo de control integrado a cargo de las principales organizaciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas, de las instituciones de Bretton Woods y de la OMC.

545. La reunión anual de la UIP en las Naciones Unidas es un medio útil para incrementar la cooperación entre los miembros de las legislaturas nacionales en cuestiones internacionales. Los grupos parlamentarios especializados en diferentes ámbitos pueden coordinar sus posturas sobre la reforma de la gobernanza global utilizando medios electrónicos de comunicación. Invitamos a la UIP y otros foros parlamentarios a explorar nuevas vías de movilización de la opinión pública sobre la dimensión social de la globalización, y solicitamos a las agencias internacionales que faciliten dicha acción.

Empresas

546. Las empresas, tanto nacionales como transnacionales, contribuyen en gran medida a la dimensión social de la globalización. Configuran el mundo laboral e influyen en el entorno social y económico en el que vive la gente. Las empresas son la fuente principal de creación de empleo e ingresos y sus valores, prácticas y comportamiento tienen una repercusión importante en la consecución de los objetivos sociales.

547. Es importante distinguir entre gobernanza empresarial y responsabilidad social de la empresa.

Gobernanza de las empresas

548. La gobernanza de las empresas está esencialmente ligada a las cuestiones de propiedad y control de las empresas y a las reglas que rigen los procedimientos financieros, la difusión y la transparencia. Ello incluye tanto las normas jurídicas como los procedimientos internos de la compañía. Una buena gobernanza de las empresas es la base de la economía de mercado y de la sociedad democrática. Como se manifestó en los principios de gobernanza empresarial (1999) de la OCDE, un punto de referencia influyente, una buena gobernanza empresarial ayuda a garantizar que las empresas tienen en cuenta los intereses de múltiples mandantes, así como de las comunidades en las que operan; esto, a su vez, ayuda a garantizar que las empresas desarrollan sus actividades en beneficio del conjunto de la sociedad.

549. La gobernanza de las empresas se ha convertido en una cuestión principal en una economía cada vez más globalizada en la que diferentes sistemas nacionales necesitan adaptarse a las nuevas presiones del mercado. Los recientes escándalos en torno al comportamiento empresarial, incluida la corrupción, y el incumplimiento han aumentado la necesidad de un cambio y una mayor responsabilidad.

Responsabilidad social de las empresas

550. La responsabilidad social de las empresas (RSE) concierne a las iniciativas voluntarias que adoptan las empresas más allá de sus obligaciones legales. Es un

Contribución
de las empresas

medio a través del cual la empresa puede considerar su impacto en todas las partes interesadas pertinentes. La RSE no es un sustituto de la reglamentación gubernamental o de la política social, sino un complemento.

551. Un número cada vez mayor de empresas globales está haciendo de la responsabilidad social una parte inherente de su actividad empresarial. Las iniciativas varían desde la adopción de códigos de conducta hasta la creación de asociaciones en el marco de iniciativas sociales de ámbito comunitario. Son impulsadas por las propias preocupaciones éticas de las empresas, así como por la presión de las ONG, los sindicatos, los inversores éticos y los consumidores con conciencia social.

552. Muchas compañías desarrollan sus propios enfoques de la RSE, que varían en función del tipo de empresa y del entorno económico y social. Algunos puntos de referencia importantes son la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT (1977, revisada en 2000), la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998) y las Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales (1976, revisadas en 2000). Esta cuestión está siendo objeto de un intenso debate en muchos foros. Una contribución reciente incluye un Libro Verde y una Comunicación de la Comisión Europea sobre la responsabilidad social de las empresas¹⁰⁶.

Pacto Mundial
de las Naciones
Unidas

553. Una iniciativa particularmente influyente es el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, iniciado por el Secretario General de las Naciones Unidas. El Pacto solicita a las empresas que adopten y promuevan nueve principios fundamentales derivados de los acuerdos universalmente aceptados sobre derechos humanos, trabajo y medio ambiente, en colaboración con la ONU, la OIT, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), el PNUMA, la Organización de Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas (ONUDI) y otros actores. El Pacto ya ha realizado progresos, por ejemplo, en la facilitación del cumplimiento de la legislación nacional pertinente, el fomento del diálogo y la eliminación de los obstáculos que impiden respetar los principios universales en las cadenas de suministro globales. Es importante que la OIT controle su implicación en el Pacto, valore su futuro potencial y aumente su eficacia.

Propiciar las
iniciativas
voluntarias

554. Las iniciativas voluntarias como el Pacto Mundial pueden ayudar a consolidar la confianza pública y empresarial y contribuir a la sostenibilidad de sus actividades. Sin embargo, algunos actores aún se muestran escépticos acerca del impacto real de estas iniciativas. En los diálogos de la Comisión y en otros foros, se expresó la opinión de que, para que las iniciativas voluntarias sean creíbles, éstas precisan transparencia y responsabilización, lo que requiere a su vez unos sistemas de medición, presentación de informes y control adecuados.

555. La contribución de las iniciativas voluntarias puede reforzarse de muchas maneras, entre ellas, las siguientes:

- Apoyar a las empresas en sus esfuerzos por desarrollar mecanismos de información y de medición de los resultados fiables tanto para empresas globales como para los proveedores nacionales, en consonancia con los principios y normas internacionalmente aceptados.
- Mejorar los métodos de control y verificación, teniendo en cuenta las diversas situaciones y necesidades. La acreditación y la certificación independien-

¹⁰⁶ Para examinar las iniciativas recientes, véase la «Nota informativa sobre responsabilidad social de la empresa y normas internacionales del trabajo», documento GB.288/WP/SDG/3, OIT, Ginebra, noviembre de 2003.

tes están en aumento, ya que algunas empresas consideran que esto es una fuente de credibilidad.

- Desarrollar más asociaciones industriales globales, como el reciente acuerdo del sector del cacao, que pretende eliminar las prácticas laborales abusivas, especialmente el trabajo infantil¹⁰⁷. Dichas asociaciones pueden incluir a empresas, organizaciones de empresarios, sindicatos, cooperativas, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil en programas que combinan las políticas de promoción con el control y la certificación.
- Investigar en mayor medida la aplicación y el impacto de los códigos de conducta, y desarrollar guías de buenas prácticas.

556. Los representantes internacionales de las empresas desempeñan un papel importante. La Organización Internacional de Empleadores (OIE) podría expandir sus actuales esfuerzos en este campo como un actor privilegiado implicado en la promoción de la gobernanza empresarial y de la responsabilidad social de la empresa, y podría ayudar a mejorar la participación de las empresas en la gestión de la globalización a través de la divulgación, la formación y la discusión respecto de estas importantes cuestiones. La OIE podría reforzar su papel rector en iniciativas como el Pacto Mundial, actuando como un centro internacional para iniciativas que ayuden a patrocinar y armonizar el crecimiento económico y el desarrollo social y a fomentar el diálogo.

557. Con su composición tripartita, la OIT ofrece un marco único para la investigación, el diálogo y el desarrollo de políticas sobre estas cuestiones. Debería convocar un foro para desarrollar un programa práctico en torno a la contribución de las empresas a la dimensión social de la globalización.

558. Más allá de las cuestiones de gobernanza y responsabilidad social de las empresas, la relación entre el sector privado y las organizaciones internacionales se ha reforzado en los últimos años. El sector privado está desempeñando un papel primordial en diversos casos significativos de colaboración multisectorial. Por ejemplo, la Alianza Global para Vacunas e Inmunización (GAVI) es ahora el principal elemento para la inmunización de los niños en países de bajos ingresos. Representantes de la Fundación Gates — la principal financiadora — y de la industria integran la junta directiva, junto con representantes de las organizaciones internacionales, los gobiernos y la sociedad civil.

559. La mayor implicación del sector privado en la política pública internacional tiene un gran potencial como fuente de financiación adicional para programas globales, y como proveedor de conocimientos técnicos y acceso a las redes empresariales. Creemos que dicha implicación debería fomentarse y promoverse. Existe la necesidad de abordar las preocupaciones para la protección de los intereses públicos a través de acuerdos que garanticen que la elección política no se ve distorsionada por conflictos de intereses. Invitamos a la nueva Comisión del Secretario General para el sector privado y el desarrollo a que proponga vías para reforzar dichas asociaciones y posibilidades.

Ampliar las asociaciones entre el sector privado y las organizaciones internacionales

¹⁰⁷ La Fundación «Iniciativa Internacional del Cacao: hacia una aplicación responsable de las normas laborales en la agricultura del cacao» se estableció en 2002. En ella participan la industria global del chocolate y el cacao, sindicatos y ONG, y la OIT presta servicios de asesoría. Véase www.bccca.org.uk.

Mano de obra organizada

Estrategias sindicales para influir sobre la globalización

560. En 2000, el movimiento sindical internacional hizo de la «globalización de la justicia social» su principal objetivo para el nuevo milenio¹⁰⁸. En realidad, este objetivo no es nuevo. Se trata de un objetivo que los sindicatos han venido persiguiendo desde hace más de una década. Durante este período, el movimiento sindical ha adoptado diferentes estrategias para influir en el proceso de globalización, entre las que se incluyen: ejercer presión sobre los gobiernos clave en las reuniones periódicas del G8 y las cumbres económicas similares; un esfuerzo intensivo para introducir las cuestiones laborales y sociales en el programa de las reuniones económicas y comerciales regionales; y un esfuerzo para implicar directamente a las empresas multinacionales a través de la negociación de acuerdos marco que cubran cuestiones fundamentales como el trabajo infantil, el trabajo forzoso, la discriminación y la libertad sindical y de asociación.

561. Además, durante la última década el movimiento sindical internacional ha procurado influir en la globalización a través de diversos intentos para reorientar algunas de las actividades y las políticas de los organismos internacionales, como el Banco Mundial, el FMI, la OMC, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la OCDE. Al mismo tiempo, los sindicatos han dedicado una cantidad de recursos considerable a la promoción de una mayor coherencia y cooperación entre las organizaciones multilaterales responsables del desarrollo económico, el comercio y la política social. En particular, han animado a las instituciones internacionales con un mandato económico a ampliar su perspectiva y a aumentar el grado de equidad, el respeto de los derechos humanos y otras consideraciones sociales.

Necesidad de estructuras de consulta oficiales en el Banco Mundial, el FMI y la OMC

562. El impacto del movimiento sindical sobre la globalización y las políticas de las instituciones internacionales clave depende, en parte, de su influencia en el proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, dentro de la OIT, los sindicatos constituyen una parte fundamental de la estructura de gobernanza y ejercen una influencia considerable en las políticas de la Organización. En otras organizaciones internacionales, como la OCDE, existe una estructura formal de consultas con el movimiento laboral y la comunidad empresarial que permite a los interlocutores sociales participar en discusiones políticas periódicas con el personal de la OCDE y representantes gubernamentales. Recomendamos que se establezcan estructuras de consulta formales del tipo de la OCDE en el Banco Mundial, el FMI y la OMC, respetando plenamente al mismo tiempo las disposiciones constitucionales y las estructuras de gobernanza de estas organizaciones. Esto proporcionaría a los interlocutores sociales puntos de entrada estructurales al funcionamiento de las organizaciones internacionales, lo que les permitiría ejercer una profunda influencia sobre la globalización. Favorecería además la transparencia externa, la responsabilidad y la credibilidad de las organizaciones internacionales con un mandato económico. Deberían adoptarse acuerdos similares en el campo del comercio interregional y bilateral en expansión, la inversión y los acuerdos de cooperación económica.

¹⁰⁸ Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres: *Globalizing Social Justice: Trade Unionism in the 21st Century*, Informe del Congreso Mundial (Durban, abril de 2000).

Diálogo social en los sistemas globales de producción

563. El desarrollo de la democracia industrial y la negociación colectiva en el ámbito nacional ha proporcionado históricamente un importante mecanismo para fomentar la productividad y los resultados equitativos en el trabajo, y para permitir a los trabajadores y los sindicatos influir con sus opiniones en el proceso de producción. Dado el crecimiento de los sistemas globales de producción, parece probable que se desarrollen nuevas instituciones de diálogo social entre trabajadores y empresarios, y es posible que éstas desempeñen un papel cada vez más importante en la economía global.

564. En la actualidad, se está llevando a cabo un gran número de experiencias y están surgiendo algunos enfoques voluntarios interesantes. Por ejemplo, actualmente existen más de 25 acuerdos marco entre las Federaciones Sindicales Mundiales y las empresas multinacionales. Si bien el contenido de estos acuerdos difiere, la mayoría abarca las normas laborales fundamentales, y algunos engloban además cuestiones como el «salario vital», la salud y cuestiones relativas a la seguridad. Los comités de empresa regionales y mundiales se están empleando cada vez más para impulsar el diálogo social.

565. En la industria marítima, que es, por su propia naturaleza, en gran medida una actividad a escala mundial, ha surgido una modalidad de diálogo social global de gran alcance. Un acuerdo colectivo internacional pionero entre la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte y el Comité Marítimo Internacional de Empleadores cubre salarios, normas mínimas y otras condiciones de trabajo, incluida la protección de la maternidad.

566. Esas formas de diálogo social global están desarrollando una base voluntaria entre los participantes globales implicados. Merecen un mayor grado de investigación por parte de la OIT y otros organismos, con el fin de determinar su potencial para fomentar relaciones productivas entre trabajadores y directivos, y facilitar la resolución de los conflictos que surjan entre ambos. La OIT debería supervisar de cerca todas estas experiencias y proporcionar a las partes implicadas asesoramiento y asistencia cuando sea necesario.

Sociedad civil

567. Una característica sorprendente de la globalización ha sido la rápida aparición de una comunidad de actores de la sociedad civil, conectados de manera global para tratar las cuestiones que preocupan a los ciudadanos de todo el mundo. Su número ha aumentado de unos 1.500 a mediados de la década de los cincuenta a unos 25.000 en 2001. Aunque la naturaleza y la frecuencia del contacto y el modo de interacción de los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil varían, se ha registrado una tendencia hacia una mayor colaboración en todo el mundo.

568. Las organizaciones de la sociedad civil contribuyen de manera considerable a plantear y debatir la cuestión de una globalización más justa. Crean conciencia sobre el problema, realizan investigaciones, documentan las consecuencias de la globalización para la gente, las comunidades y el medio ambiente, movilizan a la opinión pública y garantizan la rendición de cuentas democrática. Igualmente ofrecen ayuda para el desarrollo y servicios humanitarios, promueven los derechos humanos, proporcionan conocimientos técnicos y nuevas iniciativas de vanguardia, como el tratado por el que se prohíbe el uso de minas terrestres o el establecimiento del Tribunal Penal Internacional. Entre otros muchos ejemplos destacados, cabe citar la

Se están desarrollando nuevas modalidades de diálogo social global

Contribución de la sociedad civil

labor que desarrolla Oxfam para promover el comercio justo, la Campaña 2000 para la cancelación de la deuda, los foros sociales mundiales y regionales, así como otras muchas iniciativas. La contribución de estas organizaciones a una globalización inclusiva puede potenciarse aún más mediante un compromiso más activo en la movilización del apoyo nacional a las medidas de reforma global. En los últimos años, se ha observado un notable incremento de la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil con otros grupos, como los sindicatos y los parlamentos, y con los gobiernos, especialmente en torno a las negociaciones de la OMC.

569. Las organizaciones de la sociedad civil, como el resto de los actores en el contexto de la globalización, deberían ser transparentes y rendir cuentas a las partes interesadas. Reconocemos la existencia de una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil, entre las que figuran ONG fundadas por gobiernos o apoyadas por empresas, movimientos populares, organizaciones sin ánimo de lucro que prestan servicios y otras que representan a grupos cívicos. Es importante reconocer estas diferencias al abordar las cuestiones relativas a la representatividad y la responsabilidad. Las medidas encaminadas a abordar la responsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil no deberían coartar los derechos legítimos de los ciudadanos a organizarse y a expresar sus opiniones e inquietudes en interés de todos. El punto de partida podría consistir en fomentar las iniciativas voluntarias de autorregulación dentro del sector de las organizaciones de la sociedad civil, de acuerdo con los valores que defienden y persiguen. La comunidad de la sociedad civil podría abrir el camino para promover un examen paritario.

Asegurar una
representación
equilibrada

570. Actualmente, existe una falta de representación equilibrada dentro de la comunidad global de la sociedad civil. Las organizaciones de la sociedad civil de los países en desarrollo y las organizaciones de las comunidades subprivilegiadas y marginadas disfrutan de una representación inadecuada. Es importante abordar este problema, para que sus preocupaciones e intereses puedan articularse de forma adecuada en las discusiones y negociaciones nacionales y globales. La comunidad global de la sociedad civil, así como los gobiernos y la comunidad internacional deberían realizar importantes esfuerzos para promover y reforzar las organizaciones de la sociedad civil en los países más pobres y, especialmente, las asociaciones de grupos marginados o desheredados, como las mujeres pobres, los habitantes de chabolas, los pueblos indígenas, los trabajadores rurales y los pequeños comerciantes y artesanos.

Interacciones
entre la sociedad
civil, los
gobiernos y los
organismos
internacionales

571. Inevitablemente, existen tensiones entre la sociedad civil, los gobiernos y los organismos multilaterales. Algunos organismos multilaterales opinan que su capacidad para enfrentarse a la rápida expansión de las ONG es extremadamente limitada. Algunos Estados consideran que las ONG están invadiendo su territorio, lo que complica la labor de negociación de acuerdos. A menudo, las propias ONG se muestran impacientes ante los obstáculos burocráticos y políticos para trabajar con los gobiernos y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Muchas de ellas sienten que los inevitables compromisos necesarios para alcanzar el consenso deterioran su independencia e integridad.

572. La implicación de las organizaciones de la sociedad civil en las organizaciones internacionales plantea además la cuestión compleja de reconciliar la democracia participativa con la democracia representativa. Distintos mecanismos han ido evolucionando en el marco de varios procesos multilaterales y de diferentes organizaciones internacionales¹⁰⁹. Deberían extraerse enseñanzas de las fortalezas y debili-

¹⁰⁹ Para tener un panorama general sobre este tema véase «El sistema de las Naciones Unidas y la Sociedad Civil: inventario y análisis de prácticas».

dades de los mismos, especialmente en lo que atañe a asegurar la representación de los sectores marginados de los países en desarrollo. Deberían celebrarse de manera sostenida diálogos a escala de todo el sistema y organizados entre las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones intergubernamentales, respetando plenamente las disposiciones constitucionales y las estructuras de gobernanza de unas y otras. Estos podrían servir para determinar cuáles son las fortalezas de los procesos de autoorganización de las organizaciones de la sociedad civil y aprovecharlas para el desarrollo ulterior de mecanismos eficaces que propicien una interacción reforzada entre el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil. El Secretario General de las Naciones Unidas ha establecido un grupo de expertos de alto nivel, dirigido por Fernando Henrique Cardoso, ex presidente de Brasil, para formular recomendaciones destinadas a mejorar la interacción de las Naciones Unidas y la sociedad civil, incluidos los parlamentarios y el sector privado. Animamos al grupo a que explore métodos innovadores de participación e interacción de la sociedad civil con el sistema multilateral, basados en las buenas experiencias y las prácticas óptimas, y a que estudie la mejor manera de abordar las cuestiones de la representatividad y la responsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil que buscan una mayor interacción con la ONU.

Comunicaciones y medios de comunicación

573. El acceso a la información es esencial para una toma de decisiones democrática. Los medios de comunicación son las principales vías para diseminar la información y proporcionar un foro para el debate público.

574. Los desarrollos tecnológicos como Internet o los sistemas de distribución de televisión y radio de bajo costo han incrementado la cantidad y la variedad de la información disponible, incluso para personas que viven en zonas remotas de países en desarrollo. Los gobiernos que desean interrumpir el libre flujo de información se enfrentan ahora a una tarea más difícil. La diversidad de programación ha sido un estímulo para el desarrollo cultural, que ha favorecido a las minorías lingüísticas y a otras minorías.

575. Sin embargo, algunos aspectos de la tecnología de las comunicaciones son causa de preocupación. El predominio de la lengua inglesa ha supuesto un papel preponderante de las fuentes de noticias angloamericanas. Esto puede estar cambiando debido a que algunos idiomas importantes como el español, el árabe o el francés están desarrollando su capacidad de programación global, y los anglófonos de Asia y África desempeñan un papel importante en los medios de comunicación internacionales de habla inglesa. Los consumidores de noticias televisivas, servicios de cable y agencias de prensa escrita necesitan ejercer mayor presión para garantizar que los vendedores suministran opiniones más imparciales de las culturas, las realidades y los intereses.

576. La mayor parte del mundo en desarrollo ha observado una mayor diversidad cuando los nuevos canales comerciales han puesto fin a los antiguos monopolios estatales de difusión y un mayor poder del consumidor ha apoyado nuevos periódicos y revistas. Sin embargo, los medios de comunicación occidentales han experimentado múltiples fusiones que reducen la diversidad de las noticias y las opiniones.

577. En todas partes, las políticas necesitan poner de relieve la importancia de la diversidad en la información y los flujos de comunicación. Los medios de comunicación responsables pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de facilitar la transición hacia una globalización más justa e inclusiva. Una opinión pública

El acceso a la información a través de los medios de comunicación globales es indispensable para la toma de decisiones democrática

informada sobre las cuestiones que se exponen en este informe constituye un apoyo esencial para el cambio.

Gobernanza en red

Redes globales sobre cuestiones específicas reúnen a actores públicos y privados en un contexto de gobernanza informal

578. En los últimos años se ha experimentado una rápida expansión de redes sobre cuestiones globales y otros mecanismos no estructurados para la formulación de políticas globales, con la participación de actores tanto públicos como privados. Estas modalidades de «gobernanza en red» contribuyen a abordar las insuficiencias y lagunas de las instituciones y los acuerdos existentes¹¹⁰. A menudo son multisectoriales, dado que implican la participación de una combinación de gobiernos nacionales, organismos multilaterales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Suelen tener mecanismos de gobernanza informales, y su estructura organizativa tiende a ser ligera, basándose a menudo en las nuevas tecnologías¹¹¹.

579. Las redes, las asociaciones y los proyectos globales pueden adoptar diversas formas y cumplir distintas funciones, como el establecimiento de prácticas internacionales, la difusión de la información y la movilización de recursos. Nos hemos referido anteriormente a algunos ejemplos de estas redes como el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y el Fondo Mundial de Lucha Contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria. Otro ejemplo es Medicines for Malaria Venture (Medicamentos contra la Malaria), una asociación global diseñada con el fin de crear incentivos para que las empresas farmacéuticas desarrollen una nueva vacuna contra el paludismo. Las organizaciones internacionales pueden desempeñar un papel importante, como ocurre con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial o la Red de Empleo de los Jóvenes de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la OIT.

580. Otras muchas redes se han establecido con el fin de intercambiar información y promover las cuestiones relacionadas con el desarrollo social y humanitario y la igualdad de género. Muchas campañas y movimientos de la sociedad civil han aprovechado de manera muy eficaz las posibilidades de las redes globales¹¹². Internet permite el desarrollo de redes descentralizadas de responsabilidad y solidaridad en torno a distintos proyectos para el cambio social. Para que estas redes puedan operar e intercambiar información en sociedades abiertas y democráticas, la propia gobernanza de Internet debe mantenerse abierta y democrática.

581. Algunas de las ventajas de estos nuevos mecanismos son: los beneficios de una acción rápida y no burocrática; la capacidad para movilizar diversos actores y calificaciones, y un enfoque basado en los resultados, ya que se centran en cuestiones específicas. Por otra parte, este enfoque restringe en muchos casos la participación a un selecto número de actores, plantea dudas acerca de la responsabilidad y representación de todas las partes interesadas y corre el riesgo de ser tecnocrático. Para ayudar a reducir estos problemas, debería existir una mejor coordinación entre estas

¹¹⁰ Véase N. Woods: «Global Governance and the Role of Institutions», en D. Held y A. McGrew (directores de la publicación): *Governing Globalization* (Cambridge, Polity Press, 2002); y B. Deacon, E. Ollila, M. Koivusalo y P. Stubbs: *Global Social Governance: Themes and Prospects*, Elements for Discussion Series, Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, Departamento de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Helsinki, 2003).

¹¹¹ Véase J. Heimans: *Reforming Global Economic and Social Governance: A Critical Review of Recent Programmatic Thinking*, documento de trabajo preparado para la Comisión Mundial (Ginebra, 2003).

¹¹² Por ejemplo, la Red del Tercer Mundo, que es un participante de importancia en el debate y la información sobre la reforma del sistema comercial global. Véase www.twinside.org.sg.

redes y asociaciones globales y las organizaciones internacionales, preservando al mismo tiempo su espíritu empresarial y de experimentación.

* * *

582. La experiencia sugiere que la creación de nuevas instituciones importantes dentro del sistema de las Naciones Unidas, o incluso la amplia reforma o la actualización de las instituciones existentes, como el ECOSOC y los sistemas de votación de las instituciones de Bretton Woods, es una tarea complicada y puede llevar algún tiempo. Por otra parte, es probable que las redes globales se multipliquen como consecuencia de la propia globalización, y debemos tenerlas en cuenta con miras a nuevas y prometedoras formas de gobernanza. Sin embargo, es importante seguir buscando posibilidades políticamente viables para la reforma institucional. Es posible lograr un progreso importante, como se ha demostrado recientemente con la creación del Tribunal Penal Internacional.

IV. MOVILIZACION PARA EL CAMBIO

Introducción

Seguimiento en el ámbito nacional

El sistema multilateral

Un mejor desarrollo de políticas

Apoyo en materia de investigación

Apoyo institucional

